

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

Taciana Barcellos Rosa

**A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA
REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE A PARTIR DO MARCO
REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

Porto Alegre
2019

Taciana Barcellos Rosa

A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA
REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE A PARTIR DO MARCO
REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Lígia Mori Madeira.

Coorientadora: Profa. Dra. Luciana Pazini Papi.

Linha de pesquisa: Instituições Políticas, Capacidade Estatal e Gestão de Políticas Públicas.

Porto Alegre
2019

CIP - Catalogação na Publicação

Rosa, Taciana Barcellos

A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE A PARTIR DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL / Taciana Barcellos Rosa. -- 2019. 131 f.

Orientadora: Lúgia Mori Madeira.

Coorientadora: Luciana Pazini Papi.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Sistema Único de Assistência Social. 2. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. 3. Implementação de políticas públicas. 4. Capacidades estatais. 5. Coordenação de redes. I. Madeira, Lúgia Mori, orient. II. Papi, Luciana Pazini, coorient. III. Título.

Taciana Barcellos Rosa

Projeto de Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas.

Data da defesa da dissertação de Mestrado: 26 de março de 2019.
Banca Examinadora:

Profa. Dra. Gabriela Spanghero Lotta
Departamento de Administração Pública e Governo
Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Profa. Dra. Maria Izabel Saraiva Noll
PPG de Políticas Públicas
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. André Luiz Marengo dos Santos
PPG de Políticas Públicas
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Profa. Dra. Lígia Mori Madeira – Orientadora
PPG de Políticas Públicas
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Profa. Dra. Luciana Pazini Papi – Coorientadora
Escola de Administração
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Dedico este trabalho aos meus pais, Juciára Tavares Barcellos e Rogério dos Santos Rosa, à minha tia Jacira Beatriz Tavares Barcellos, às minhas irmãs Vitória Beatriz Barcellos dos Santos e Rafaela Barcellos dos Santos, por sempre acreditarem em mim e serem meu maior incentivo.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho marca a conclusão de uma etapa muito desafiadora e instigante de aprimoramento dos meus conhecimentos teóricos, aprendizagens por meio de trocas que levarei por toda minha vida. E, ao mesmo tempo, sinaliza o início de novos desafios em busca de um amadurecimento pessoal e acadêmico.

Dito isso, início agradecendo ao Estado Brasileiro por todas as oportunidades que tive acesso ao longo de minha formação desde o ensino básico até hoje, junto à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, da qual tenho muito orgulho de fazer parte desde a graduação, contando com um ensino público e de qualidade. Do mesmo modo, agradeço ao Programa de Pós-Graduação de Políticas Públicas desta Universidade, pelas ricas experiências vivenciadas com os (as) colegas e professores (as).

Agradeço às minhas orientadoras e amigas Dra. Lígia Mori Madeira e Dra. Luciana Pazini Papi, pela paciência, sempre dispostas a me escutar e, assim, me acolhendo enquanto ser humano e me formando enquanto pesquisadora.

Agradeço aos professores da banca de qualificação da dissertação de mestrado Prof. Dr. André Marengo dos Santos e Profa. Dra. Maria Izabel Saraiva Noll, pelas importantes contribuições para o aprofundamento do meu objeto de análise. Da mesma forma, agradeço aos professores da banca de defesa de dissertação de mestrado Prof. Dr. André Marengo dos Santos, Profa. Dra. Maria Izabel Saraiva Noll e Profa. Dra. Gabriela Spanghero Lotta pela disponibilidade de lerem este trabalho e contribuírem para minha formação acadêmica.

Agradeço a todas as trabalhadoras e os trabalhadores do SUAS, que fazem dessa política sua missão de vida, em especial aos profissionais que me auxiliaram na construção desta pesquisa, cedendo parte do seu tempo e me recebendo de braços abertos no interior de seus ambientes de trabalho.

Agradeço a todos os integrantes do Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal (Nupegem) e do Núcleo de Estudos em Direitos, Instituições e Políticas Públicas (NEDIPP) por tornarem o trabalho na academia sinônimo de amizade e troca de experiências.

Agradeço à Escola de Administração da UFRGS, por me permitir vivenciar uma das melhores experiências que já tive ao lecionar para o curso de Administração Pública e Social, através do meu estágio de docência, entrando pela primeira vez em uma sala de aula sem estar no papel de aluna. Dito isso, faço um agradecimento especial a todos os alunos e alunas da turma de Organização Municipal Brasileira, que me acolheram e me deram a certeza de estar na docência a minha missão de vida.

Agradeço aos amigos e amigas que a vida me agraciou, fazendo desse caminho muito mais leve, me estimulando e encorajando. Agradeço, em especial, à minha amiga Luana, pelo inestimável auxílio na construção deste trabalho, que mesmo em meio à correria da vida sempre se mostrou presente com uma (ou várias) palavras de carinho e incentivo, fazendo eu acreditar que o mundo pode ser melhor, e que a vida é bonita em sua incerteza.

Agradeço ao meu companheiro de aventuras da vida, Eliezer, pela incondicional dedicação em me fazer feliz, e estar sempre presente nos momentos em que eu mais preciso com as palavras certas, me fazendo levantar e seguir em frente quando nem mesmo eu mais acredito.

Agradeço, finalmente, às pessoas que me fizeram ser quem eu sou: minha família. Agradeço à minha mãe Juciára, ao meu pai Rogério, às minhas irmãs, Vitória e Rafaela, e à minha tia Beatriz, pelo amor incondicional, sempre vibrando e sendo meus maiores fãs a cada pequena vitória conquistada, dando sentido a toda minha trajetória.

“É a diferença que fizemos nas vidas dos outros que determina importância da nossa própria vida.”

Nelson Mandela

RESUMO

A análise desse trabalho se propôs a descrever de que forma está ocorrendo o processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), através das redes socioassistenciais a partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). E teve como objetivos relacionar a composição das redes socioassistenciais de implementação do SUAS com (1) a capacidade estatal burocrática municipal de implementação do SUAS, caracterizada pela estrutura administrativa e o perfil da burocracia local implementadora, e (2) a caracterização da capacidade relacional através da coordenação das redes privadas a partir do MROSC. A provisão dos serviços socioassistenciais por meio de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) é uma marca histórica da assistência social (AS). Mesmo após o surgimento do SUAS, a partir do qual o Estado passou a se posicionar como protagonista na formulação e implementação dessa política no país, as OSCs permaneceram como importantes locais da prestação de serviços, sobretudo as municipais, uma vez que os equipamentos públicos, apesar do crescimento quantitativo, não sanavam as demandas por atendimentos. Em meio a esse cenário surge a lei do MROSC, propondo um aprimoramento das diretrizes na relação dessas OSCs com o Estado. Partindo do entendimento de Evans (1993; 2004), de que a concepção weberiana acerca do papel do Estado precisa ser ampliada, na medida em que Estado deve estar também inserido e não apenas insulado em relação aos demais atores sociais, as redes de implementação de políticas públicas surgem como alternativa para essa conexão externa do Estado com os demais atores sociais (FLEURY, 2005). A coordenação dessas redes de implementação por parte do Estado se faz necessária como forma de garantir a capacidade estatal relacional, sem que se abandone a necessidade de estruturas burocráticas autônomas (SOUZA, 2018) observadas a partir das capacidades estatais burocráticas. Este trabalho assume o MROSC como um mecanismo de aprimoramento da coordenação das redes privadas na prestação de serviços do SUAS por parte do Estado. Deste modo, tendo o município como unidade de análise, considerou-se os seguintes municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) como população da pesquisa: Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Gravataí, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapucaia do Sul e Viamão. O trabalho dividiu a análise dos municípios de acordo com suas realidades socioeconômicas, referenciadas no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), e a projeção do índice de pobreza para 2018 calculado pelo IBGE, uma vez que as condições socioeconômicas se mostram centrais para a caracterização da demanda e oferta dos serviços prestados pela política de AS. O trabalho demonstra que o equilíbrio na distribuição dos atores nas redes de implementação de políticas públicas é um elemento central para a coordenação das redes por parte do Estado, garantindo o cumprimento de seus objetivos e assim se mostrando capaz.

Palavras-Chaves: Sistema Único de Assistência Social; Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil; Implementação de políticas públicas; Capacidades estatais; Coordenação de redes.

ABSTRACT

This study aims to describe the implementation process of the Sistema Único de Assistência Social (SUAS), through Socio-Social Network since the Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) law. The main objective is to relate the composition of the SUAS implementation networks with (1) the municipal bureaucratic capacity for implementing the SUAS, characterized by the administrative structure and the profile of the local bureaucracy and (2) the characterization of relational capacity through the coordination of private networks since MROSC. The provision of social assistance services through private entities is a historical mark of social assistance (SA). Even after the emergence of SUAS, when the state has become a protagonist in the formulation and implementation of this policy in the country, private entities remained as important places to provide services, especially municipal ones, since public equipment, despite the quantitative growth, did not meet the demands for assistance. In the midst of this scenario, arises the law of MROSC, proposing an improvement of the guidelines in the relationship of these private entities with the State. Based on Evans's (1993, 2004) understanding that the Weberian conception of the role of the state needed to be enlarged, since the State should also be embedded and not only insulated in relation to the other social actors, the policy implementation networks arises as an alternative to this external connection of the State with other social actors (FLEURY, 2005). The coordination of these implementation networks by the State is needed as a way of guaranteeing relational capacity, without abandon the needing for autonomous bureaucratic structures (SOUZA, 2018) observed through the bureaucratic capacities. This work assumes MROSC as a mechanism to improve the coordination of private networks in the provision of SUAS services by the State. Thus, having the city as the unit of analysis, considered the following cities of the Metropolitan Region of Porto Alegre as research population: Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Gravataí, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapucaia do Sul and Viamão. The study divided the analysis of the cities according to their socioeconomic realities, measured by Municipal Human Development Index (MHDI) and the projection of the poverty index for 2018 calculated by IBGE, since the socioeconomic conditions are central to the characterization of the demand and supply of the services provided by the social assistance policy. This study demonstrates that the balance in the distribution of actors in the implementation networks of public policies is a central element for the **coordination of the networks** by the State, ensuring compliance with its goals and thus showing itself capable.

Keywords: Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), Coordination of networks, implementation of public policies, State Capacities

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AS - Assistência Social

BNH - Banco Nacional da Habitação

CentroPop - Centros de Atendimento Especializado à População de Rua

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CNSS - Conselho Nacional de Serviço Social

CRAS - Centro de Referência da Assistência Social

CREAS - Centros de Referência Especial da Assistência Social

FHC – Ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

IFRS - Instituto Federal do Rio Grande do Sul

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MROSC - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social.

OSCs - organizações da sociedade civil

PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PEAS - Pesquisa de Entidades Privadas de Assistência Social

PGM – Procuradoria Geral do Município

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRONAN - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

PUC – Pontifícia Universidade Católica

RMPA - Região Metropolitana de Porto Alegre

SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SCFV - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SICONV - Sistema de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria

SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

TCE – Tribunal de Contas do Estado

UNISINOS - Universidade do Vale do Rio dos Sinos

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Dados socioeconômicos dos municípios pesquisados	73
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Serviços prestados pelos SUAS de acordo com a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais.....	52
Quadro 2. Quadro da relação da presença de locais privados de prestação de serviços da AS, com o IDH e o Índice de Pobreza por estado brasileiro	57
Quadro 3. Código de identificação das entrevistas.....	67
Quadro 4. Estrutura administrativa de implementação do SUAS nos municípios de Alvorada e Viamão	75
Quadro 5. Estrutura administrativa de implementação do SUAS nos municípios de Gravataí, São Leopoldo e Sapucaia do Sul.....	86
Quadro 6 – Estrutura administrativa de coordenação local do SUAS nos municípios de Cachoeirinha, Canoas e Novo Hamburgo	97
Quadro 7 – Composição das redes socioassistenciais dos municípios pesquisados.....	109
Quadro 8 - Coordenação das redes privadas de prestação de serviço determinada pelo MROSC nos municípios pesquisados	110
Quadro 9 - Comparativo das capacidades burocráticas e relacionais com a composição dos locais públicos e privados das redes de implementação da política nos municípios.....	111

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Mapa do número absoluto de OSCs de prestação de serviços socioassistenciais no Brasil	20
Figura 2. Mapa do número absoluto de locais públicos de prestação de serviços Socioassistenciais no Brasil	21
Figura 3. Relações verticais e horizontais de coordenação.....	30
Figura 4. Composição da rede socioassistencial de implementação do SUAS	53
Figura 5. Mapa da porcentagem de locais privados de prestação de serviços Socioassistenciais no Brasil.....	55
Figura 6. Mapa da configuração territorial da Região Metropolitana de Porto Alegre	68

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de funcionários exclusivos da vigilância socioassistenciais de Alvorada e Viamão	76
Gráfico 2 – Número total de funcionários vinculados à AS de Alvorada e Viamão.....	77
Gráfico 3 – Percentual de funcionários estatutários da AS de Alvorada e Viamão.....	78
Gráfico 4 - Composição da rede socioassistencial de implementação do SUAS – Alvorada.....	79
Gráfico 5 Composição da rede socioassistencial de implementação do SUAS – Viamão.....	80
Gráfico 6 - Número de funcionários exclusivos da vigilância socioassistenciais de Gravataí, São Leopoldo e Sapucaia do Sul	87
Gráfico 7 - Número total de funcionários vinculados à AS de Gravataí, São Leopoldo e Sapucaia do Sul	87
Gráfico 8 - Percentual de funcionários estatutários da AS de Gravataí, São Leopoldo e Sapucaia do Sul	88
Gráfico 9 - Composição da rede socioassistencial de implementação do SUAS – Gravataí	89
Figura 10 - Composição da rede socioassistencial de implementação do SUAS – Sapucaia do Sul.....	89
Gráfico 11- Composição da rede socioassistencial de implementação do SUAS – São Leopoldo.....	90
Gráfico 12 – Número de funcionários exclusivos da vigilância socioassistenciais de Cachoeirinha, Canoas e Novo Hamburgo.....	98
Gráfico 13 - Número total de funcionários vinculados à AS de Cachoeirinha, Canoas e Novo Hamburgo	98
Gráfico 14 – Percentual de funcionários estatutários da AS de Cachoeirinha, Canoas e Novo Hamburgo	99
Gráfico 15 - Composição da rede socioassistencial de implementação do SUAS – Cachoeirinha.....	100
Gráfico 16 - Composição da rede socioassistencial de implementação do SUAS – Canoas.....	101

Gráfico 17 Composição da rede socioassistencial de implementação do SUAS – Novo Hamburgo	102
Gráfico 18 - Percentual de funcionários estatutários na AS Municipal dos municípios pesquisados.....	108

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
2 CAPACIDADES ESTATAIS PARA A COORDENAÇÃO DE REDES DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	27
2.1 A Implementação de Políticas Públicas em perspectiva de governança em rede	27
2.1.1 <i>A implementação de políticas públicas no Brasil</i>	31
2.1.2 <i>A implementação e a governança</i>	32
2.1.3 <i>Redes de governança</i>	34
2.2 Capacidades estatais para operacionalização de um Estado autônomo	37
2.2.1 <i>O Estado autônomo em Peter Evans</i>	39
2.2.2 <i>Operacionalização do conceito de Capacidades estatais</i>	42
3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E AS RELAÇÕES ENTRE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E O ESTADO A PARTIR DO MROSC	46
3.1 O Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil	58
4 A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS ATRAVÉS DAS REDES SOCIOASSISTENCIAIS A PARTIR DO MROSC	64
4.1 Caracterização socioeconômica dos municípios pesquisados na RMPA	67
4.2 A implementação do SUAS através das Redes Socioassistenciais na RMPA	73
4.2.1 <i>A implementação do SUAS através das Redes Socioassistenciais nos municípios de Alvorada e Viamão</i>	74
4.2.2 <i>A A implementação do SUAS através das Redes Socioassistenciais Gravataí, São Leopoldo e Sapucaia do Sull</i>	85
4.2.3 <i>A implementação do SUAS através das Redes Socioassistenciais em Novo Hamburgo, Canoas e Cachoeirinha</i>	96

4.2.4 <i>Análise geral dos casos pesquisados</i>	107
--	-----

CONSIDERAÇÕES FINAIS	112
-----------------------------------	-----

REFERÊNCIAS	116
--------------------------	-----

APÊNDICES:

Apêndice 1: Percentual de Locais Privados da Rede Socioassistencial de atendimento por macrorregião do país de 2010 a 2017	127
---	-----

Apêndice 2: Mapa presença das OSCs no RS.....	128
--	-----

Apêndice 3: Roteiro de entrevista semiestruturada aplicada aos municípios pesquisados.....	130
---	-----

Apêndice 4: Dados da tabela do Censo SUAS para a construção das variáveis “locais públicos” e “locais privados” utilizadas ao longo do tempo.....	131
--	-----

1 INTRODUÇÃO

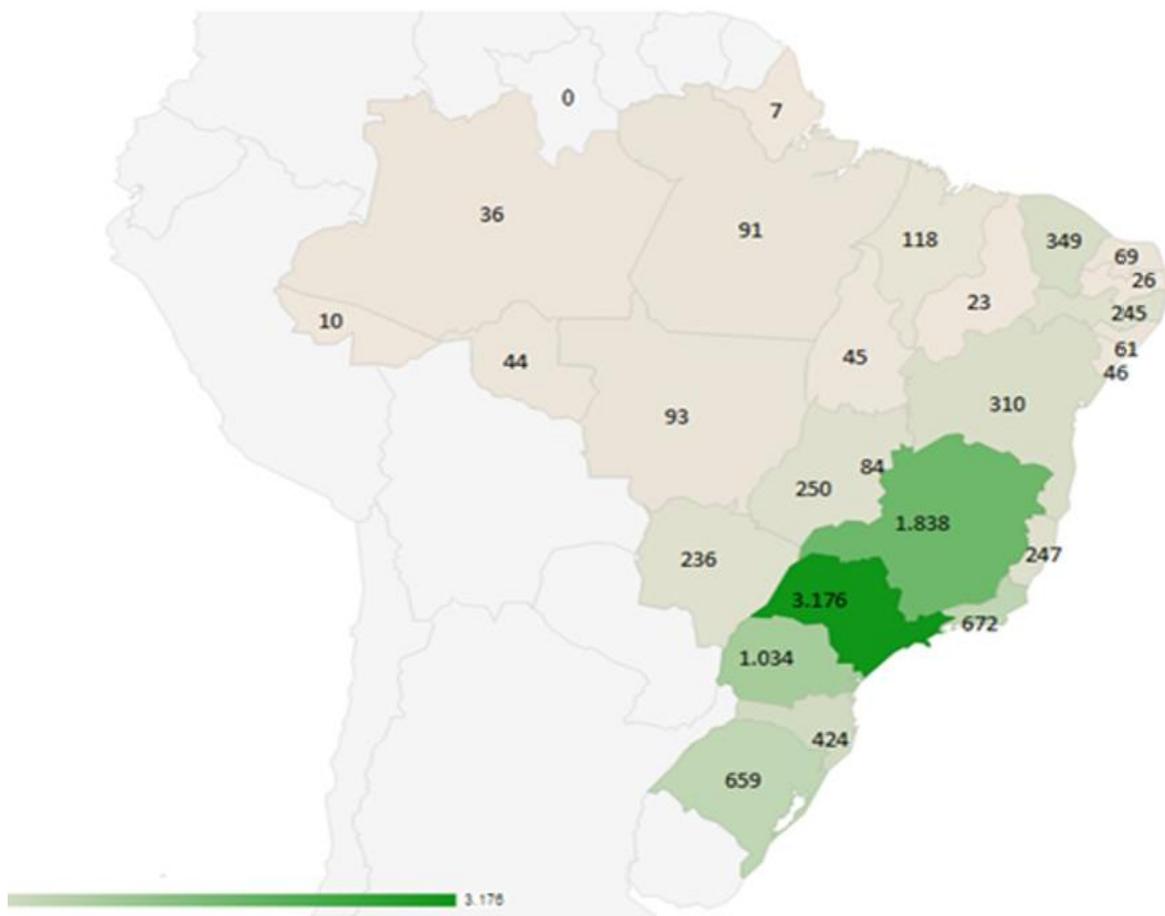
A provisão dos serviços socioassistenciais, por meio de Organizações da Sociedade Civil (OSCs), é uma marca histórica da assistência social (AS). A Constituição Federal de 1988 (CF/88) elevou a assistência social à condição de direito de todo cidadão e dever do Estado, alçou-a ao status de política pública, compondo a seguridade social, junto com a saúde e a previdência social, buscando superar seu passado assistencialista marcado por ações dispersas e voluntárias, com vieses caritativos e clientelistas (IAMAMOTO; CARVALHO, 1996; RAICHELIS, 2000; MESTRINER, 2001; SPOSATI, 2001; 2007; GUERRA, 2005; BEHRING; BOSCHETTI, 2006; COUTO, 2006).

A política de AS permaneceu realizando serviços em parceria com as OSCs, mesmo após esses esforços pelo protagonismo do Estado na provisão dos serviços (BEHRING; BOSCHETTI, 2006), corroborados pelo lançamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir de 2004, na Política Nacional da Assistência Social (PNAS). As OSCs se consolidaram como eixo central para a implementação da política (COUTO *et al*, 2013), como consta no trecho sobre as novas bases para a relação entre o Estado e a Sociedade Civil na PNAS:

(...) a sociedade civil participa como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social. Possui, ainda, o papel de exercer o controle social sobre a mesma.(...) Neste contexto, as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas como cogestoras, através dos conselhos de assistência social e corresponsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais em garantir direitos dos usuários da assistência social. (BRASIL, 2004, p. 47)

Observando-se a distribuição desses locais dentre as regiões do país, há uma clara divisão territorial dos serviços ofertados pela assistência, como pode-se notar na figura abaixo:

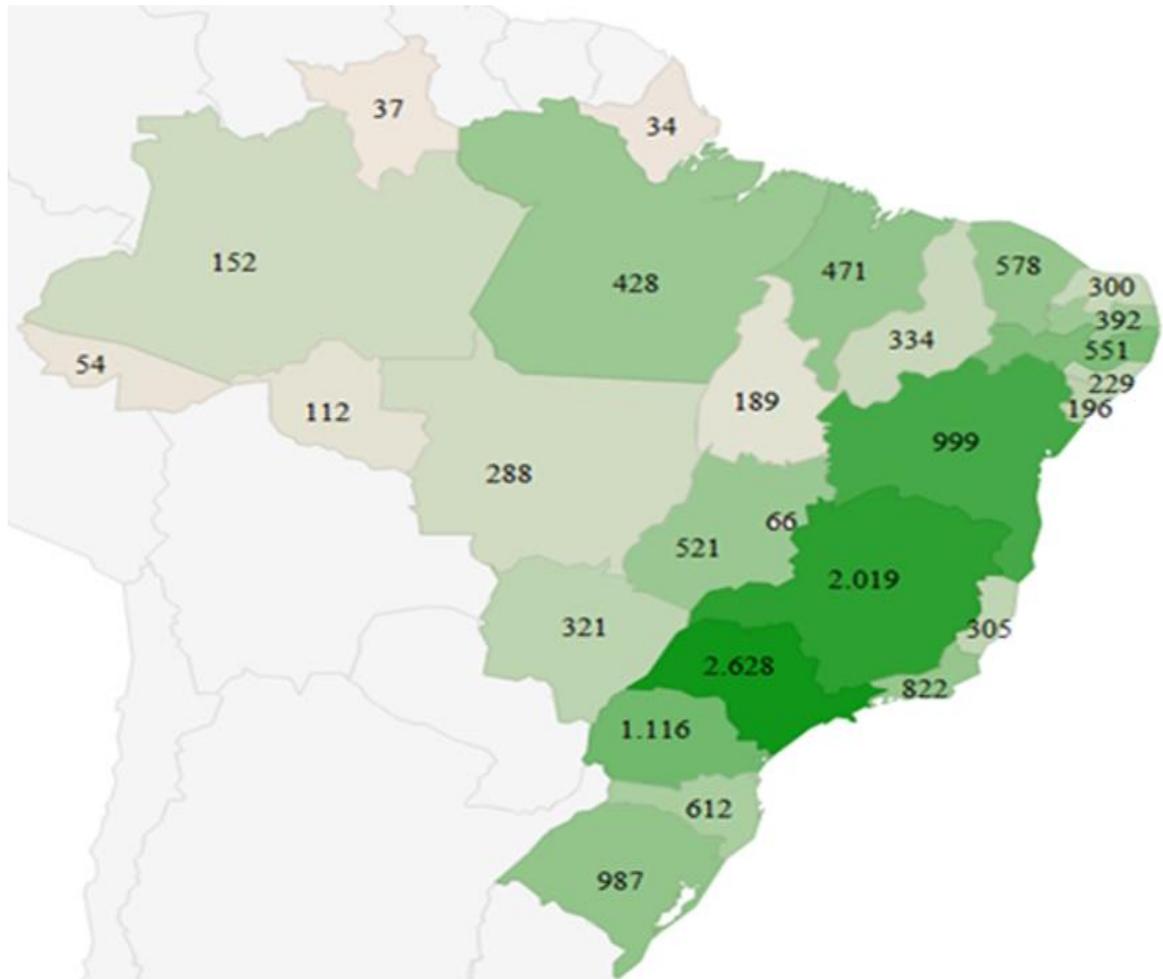
Figura 1 - Mapa do número absoluto de OSCs de prestação de serviços socioassistenciais no Brasil



Fonte: Elaboração Própria com dados do MDS, 2014.

Examinando-se os dados dispostos no mapa, poder-se-ia imaginar que a razão das OSCs não estarem presentes nesses locais seria o fato de que os mesmos possuíssem um maior contingente de locais públicos de prestação de serviço da AS, o que não se confirma como se pode observar na figura abaixo:

Figura 2 - Mapa do número absoluto de locais públicos de prestação de serviços socioassistenciais no Brasil



Fonte: Elaboração Própria com dados do MDS, 2014.

Verifica-se, assim, que as maiores redes de implementação do SUAS, sejam elas compostas por locais públicos ou privados de prestação de serviços, encontram-se concentradas nas macrorregiões Sudeste e Sul do país, principalmente próximas às localidades litorâneas.

Apesar do principal objetivo do SUAS ser a superação do passado assistencialista e a caminhada rumo a um futuro de emancipação e protagonismo dos beneficiários da política (BRASIL, 2005), ainda há muito que avançar (COUTO *et al*, 2013). A regulação das parcerias com as OSCs revela-se um elemento fundamental desse processo, pois tais parcerias permaneceram por longo tempo sendo realizadas da mesma forma que eram feitas antes do SUAS, isto é, através de mecanismos não específicos para essas modalidades

de parcerias, mesmo sendo este um objetivo descrito desde o lançamento da política no texto da PNAS “ a nova relação público e privado deve ser regulada, tendo em vista a definição dos serviços de proteção básica e especial, a qualidade e o custo dos serviços, além de padrões e critérios de edificação.” (BRASIL, 2004, p. 47).

A despeito das discussões alusivas às terminologias em torno das entidades socioassistenciais, tais como “Organizações da Sociedade Civil”, “Organizações Não Governamentais”, “Organizações Sociais” (LAVALLE; CASTELO; BICHIR; 2007; COSTA; FILGUEIRAS; TEODÓSIO, 2016), optou-se, neste trabalho, pela utilização da denominação geral Organizações da Sociedade Civil (OSCs) para referir-se a todos os locais de prestação de serviços da AS que não sejam públicos, sem diferenciar cada uma das nomenclaturas, fazendo referência ao Departamento da Rede Socioassistencial Privada, presente na estrutura organizacional da coordenação do SUAS¹, ao qual compete:

I - implantar, gerir e manter atualizado o Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social, em articulação com conselhos e órgãos gestores da assistência social; II - proceder à certificação das entidades beneficentes de assistência social que prestam serviço ou realizam ações assistenciais, nos termos da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009; III - propor parâmetros e procedimentos para o estabelecimento da vinculação das entidades socioassistenciais privadas ao SUAS; IV - propor critérios para a inscrição dos serviços, programas e projetos das entidades de assistência social junto aos Conselhos de Assistência Social; e V - avaliar a compatibilidade de bens importados com as finalidades das entidades e organizações de assistência social, de que trata o art. 141, § 2º, do Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009. (BRASIL, 2019)

Considera-se a relação das OSCs com os municípios, entes responsáveis pela execução das políticas sociais após a CF/88, como aspecto central para a construção da política de AS. A partir da lei nº 8.666 de 1993, a principal forma de contratação dos serviços das OSCs por parte dos órgãos locais responsáveis pela implementação da AS nos municípios era o convênio. Como não havia regras específicas para esta parceria, valiam discricionariedades do burocrata

¹ Para mais informações sugere-se consultar o Decreto nº 7.493, de 2 de junho de 2011, modificado pelo Decreto nº 9.674, de 2 de janeiro de 2019.

responsável por essa função ou do prefeito do município, deixando brechas para ações fraudulentas e possíveis corrupções (GOMES, 2015).

Para melhor regradar a relação público-privada foi criado, por iniciativa das organizações da sociedade civil, o Marco Regulatório das OSC (MROSC). Tais OSCs se articularam em torno de uma plataforma digital² na intenção de reivindicar o aprimoramento do ambiente jurídico institucional da relação entre as OSC com o Estado, levando ao conhecimento dos presidentes das eleições de 2010. Após a eleição da Presidenta Dilma Rousseff houve a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial, composto por governo e sociedade civil, no âmbito da Secretária-Geral da Presidência da República, culminando na criação da Lei nº 13.204/2015³, que alterou a entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014⁴ para janeiro de 2016 no âmbito da União, Estados e Distrito Federal, e para os municípios a partir de janeiro de 2017 (BRASIL, 2017).

O MROSC propõe-se a modificar a forma de interação do Estado – em todos seus entes - com as OSC. Ele criou dois instrumentos jurídicos próprios: o Termo de Fomento e o Termo de Colaboração: o primeiro foi destinado para as parcerias com finalidades de interesse público propostas por OSCs; já, o segundo instrumento destinou-se às parcerias estabelecidas entre Administração Pública e OSCs para a consecução de finalidades de interesse público propostas pela Administração Pública. A criação de instrumentos jurídicos específicos para as relações de parceria com as OSCS teve a intenção de contribuir para que se reconhecessem as suas peculiaridades, evitando analogias indevidas com os entes federados e a aplicação de regras inadequadas (BRASIL, 2017).

A seleção das OSCs por meio de chamamento público passou a garantir ampla e igualitária oportunidade de acesso em forma de edital no qual são analisados os planos de trabalho das OSCs concorrentes, fortalecendo o aspecto democrático da relação. Ademais, passaram a ser exigidas algumas condições para as OSCs, tais como a existência mínima de três anos e a comprovação de “ficha limpa”, tanto da organização como de seu dirigente atual.

² Disponível em: <<http://plataformaosc.org.br/plataforma/>>. Acessado em: 1/04/2018.

³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13204.htm>. Acessado em: 01/04/2018.

⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>. Acessado em: 01/04/2018.

Por fim, ficam instituídos a necessidade de comissões de monitoramento e avaliação nos órgãos gestores do poder público e de procedimentos diferenciados para a prestação de contas (BRASIL, 2007).

No que diz respeito à AS, em 2016 o CNAS publicou a Resolução nº 21, acatando as regras para a celebração de parcerias dispostas na Lei nº 13.019/2014, entre o órgão gestor da assistência social e as OSCs de assistência social privadas no âmbito do SUAS. Com isso, a política pública deu um passo, inibindo o espaço de trocas e de barganhas pelo estabelecimento de um mecanismo de regulação na figura do MROSC.

Evans (1993; 2004) aponta que os Estados desenvolvidos devem apresentar um conjunto de características não apenas relacionadas à existência de estruturas burocráticas fortes, mas também mecanismos capazes de produzir canais de trocas que conectem o Estado e os grupos privados (incluindo a sociedade civil como um todo) por meio de mediações institucionalizadas (EVANS, 2010), fortalecendo as capacidades do Estado em implementar as políticas públicas, o que pode ser realizado, em especial, por meio de redes de implementação de políticas públicas (FLEURY, 2005).

A relação entre diferentes atores diante de uma política pública remete ao conceito de governança em rede, no sentido de pluralismo de concepções e visões da ação do Estado (SOUZA, 2018). A centralidade e o monopólio estatal dão lugar ao compartilhamento de tarefas entre os setores da sociedade e a multiplicação dos atores decisórios (EVANS, 1993; 2004). No caso específico da AS, pode-se observar esse fenômeno por meio das redes socioassistenciais de implementação do SUAS, pela evidente e intrincada relação entre os setores público e privado na implementação da política pública.

Se faz relevante saber como se apresentam as capacidades estatais de cada município implementador do SUAS, isto é, de conseguir alcançar seus objetivos (CINGOLANI, 2013; GOMIDE; PIRES, 2014; 2016; GOMIDE; BOSCHI, 2016; GOMIDE *at al*, 2017; SOUZA, 2017). Entretanto, a operacionalização do conceito de capacidades estatais ainda é vista como um desafio para essa literatura (CINGOLANI, 2013). Frente a isso, esta pesquisa busca observar as dimensões burocrática e relacional do conceito (PIRES; GOMIDE, 2016; MARENCO, 2018).

Logo, este trabalho tem como **problema de pesquisa** compreender de que forma está ocorrendo o processo de implementação do SUAS, através das redes socioassistenciais, a partir do MROSC. Sendo assim, tem-se como objetivos relacionar a composição das redes socioassistenciais de implementação do SUAS com (1) a capacidade estatal burocrática municipal de implementação do SUAS, caracterizada pela estrutura administrativa e o perfil da burocracia local implementadora, e (2) a caracterização da capacidade estatal relacional através da coordenação das redes privadas a partir do MROSC.

A pesquisa se justifica por permitir observar a implementação da política de AS a partir de uma noção totalizante, em que atores se coordenam e conflitam na arena da implementação, tendo os municípios como entes responsáveis pela execução das políticas sociais no Brasil após a CF/88 (ARRETCHE, 1996; SOUZA, 1999; ABRUCIO, 2005), considerando a importante relevância em termos de prestação de serviços por parte das OSCs de AS e assumindo o MROSC como um mecanismo de aprimoramento da coordenação da relação entre Estado e OSCs na política pública de AS, através das redes socioassistenciais de implementação do SUAS.

As análises de implementação da política de AS enfocam, em sua maioria, as relações verticais entre os entes federativos e/ou órgãos governamentais (BICHIR, 2018). De forma inovadora amplia-se o escopo das análises para os demais atores envolvidos na implementação de políticas públicas. A contribuição do trabalho reside, portanto, em visibilizar as relações entre os atores públicos e privados na implementação da política.

Para atender os objetivos dispostos nesse trabalho, a opção metodológica foi realizar um estudo de caso múltiplo (YIN, 2001) em oito municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), com a intenção de verificar tendências desse fenômeno social, contribuindo para a formulação de hipóteses para futuras pesquisas sobre a temática. Foram utilizados dados secundários do Censo SUAS e dados primários de entrevistas realizadas com gestores dos órgãos responsáveis pelas redes de implementação da política de AS. As análises foram de caráter qualitativo, apresentadas no trabalho a partir de análises documentais e de conteúdo.

A escolha da RMPA justifica-se por ela conter o maior número absoluto de OSCs do estado do Rio grande do Sul (RS), sendo todos os municípios pesquisados considerados de grande porte pela classificação da PNAS. Por essa razão, o município de Porto Alegre não foi agregado ao conjunto de casos pesquisados, por ser classificado como uma Metrópole, isto é, possuir mais de um milhão de habitantes.

Deste modo, tendo o município como unidade de análise, foram considerados os seguintes municípios da RMPA como população da pesquisa: Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Gravataí, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapucaia do Sul e Viamão. O trabalho divide a análise dos municípios de acordo com suas realidades socioeconômicas, referenciadas no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), e a projeção do índice de pobreza para 2018 calculado pelo IBGE, uma vez que as condições socioeconômicas se mostram centrais para a caracterização da demanda e da oferta dos serviços prestados pela política de assistência social.

Quanto à estrutura, na sequência desta introdução, a pesquisa apresenta as seguintes seções: no segundo capítulo são definidos os conceitos centrais para a análise empírica. Primeiramente, faz-se uma discussão sobre a implementação de políticas públicas, salientando as dimensões de redes de implementação de políticas públicas. Posteriormente, discorre-se sobre as diferentes compreensões do conceito de capacidades estatais, focalizando a interpretação neoinstitucionalista do conceito, com especial atenção para a concepção de autonomia inserida de Peter Evans (1993, 2004), como entendimento de Estado deste trabalho. No terceiro capítulo apresentam-se a política de AS no Brasil e o MROSC como um mecanismo de aprimoramento da relação entre o Estado e as OSCs na prestação de serviços da AS.

No quarto capítulo apresentam-se os achados da pesquisa, com a sistematização dos dados secundários do Censo SUAS, dentre os anos de 2010 e 2017, referentes às capacidades burocráticas dos municípios pesquisados, juntamente, aos dados primários das entrevistas realizadas com gestores das redes socioassistenciais de implementação, reconstruindo suas redes e apontando quais os processos de implementação do MROSC em cada um dos locais, finalizando com as considerações finais do trabalho.

2 CAPACIDADES ESTATAIS PARA A COORDENAÇÃO DE REDES DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo encontram-se os conceitos centrais utilizados ao longo deste trabalho. Primeiramente apresenta-se a discussão sobre a implementação de políticas públicas e a perspectiva de governança nessa etapa da política, salientando as dimensões de redes de implementação de políticas públicas.

Posteriormente discorre-se sobre as multidimensionalidades do conceito de capacidades estatais, focalizando a interpretação neoinstitucionalista do conceito, com especial atenção para o entendimento de autonomia inserida, de Peter Evans (1993, 2004), como ideal de Estado, finalizando com uma apresentação sobre a operacionalização do conceito de capacidades estatais burocráticas e relacionais.

2.1 A Implementação de políticas públicas na perspectiva da governança em rede

Políticas públicas é o campo de conhecimento que investiga o governo em ação (SOUZA, 2006). A utilização de um modelo de apresentação dos processos de políticas públicas, o chamado *policy cycle* (ciclo de políticas públicas) é uma forma de tornar didática uma realidade complexa e não linear. Esse modelo é constituído de três etapas básicas: (1) formulação, momento em que são definidos os objetivos e diretrizes da ação; (2) implementação, momento em que ocorrem as ações; e (3) avaliação, momento o qual se revisam os objetivos propostos com as ações realizadas. Essas etapas se retroalimentam a cada momento do ciclo, podendo ser divididas em diversas subetapas (RUA, 2009; SOUZA, 2006).

Silva e Melo (2000) afirmam que o ciclo de políticas públicas é uma forma simplista de organizar as ações frente a uma realidade muito mais complexa. Consideram a implementação uma etapa recheada de interrupções, sobreposições, problemas repentinos, contextos diferentes em todos os aspectos. A implementação, etapa de análise desse trabalho, compreende um conjunto de eventos, atividades e esforços para administrar as ações da política,

intermeada pelas relações dos atores envolvidos, sejam eles individuais ou coletivos (FARIA, 2012).

A implementação é considerada uma das etapas mais complexas do ciclo de políticas públicas, na qual deverão ser adaptados, para aquela determinada realidade, os objetivos norteadores apontados pelos formuladores da política pública, passando a responsabilidade aos profissionais que de fato vão lidar com o público alvo da política (SOUZA, 2018; FARIA, 2012). Nesse sentido, os estudos cada vez mais têm se dedicado a entender os fatores que interferem no momento de se colocar em prática as ideias dos planos, projetos e políticas (FARIA, 2012).

Sobre esse aspecto, duas abordagens hegemônicas e contrárias se colocam na literatura: de um lado apresenta-se o modelo *Top down*, cujo foco analítico está no quadro normativo, formulado na fase anterior, como instrumento fundamental para a análise da implementação. O formulador torna-se, nesse modelo, o maior responsável pelo sucesso no alcance dos objetivos, logo há a necessidade de controles das práticas discricionárias dos implementadores por parte do formulador, sejam eles judiciais ou administrativos (SOUZA, 2018; FLEURY, 2005). A responsabilidade do formulador centra-se na ideia de que sua mensagem precisa ser passada de forma acessível ao implementador, de modo que ele consiga compreender mais do que a descrição das ações, mas os motivos pelos quais elas estão sendo tomadas, assim podendo chegar aos caminhos previamente pensados. Conforme sustentam os autores,

O sucesso da implementação decorre da clareza dos objetivos, pois é imprescindível que os implementadores compreendam perfeitamente a política e saibam exatamente o que se espera deles. (D'ASCENZI; LIMA, 2013, p. 103)

Entretanto, essa limitação aos objetivos descritos no plano, considerando toda e qualquer discricionariedade como um erro, pode fazer do plano dos formuladores uma espécie de “camisa de força” para os implementadores da política (D'ASCENZI; LIMA, 2013). Essa característica de valorização do controle dos implementadores por parte dos formuladores acaba por ligar o modelo *Top Down* a modelos centralizados de poder, em que há pouca participação de outros atores na construção da política pública (NAKAMURA; SMALLWOOD, 1980;

SABATIER; MAZMANIAN, 1983 *apud* SOUZA, 2018). Dessa forma, coloca-se em oposição ao modelo *bottom up*, no qual há uma valorização dos saberes locais e a participação do máximo de atores envolvidos na política, mas que, por outro lado, possui baixo poder de coordenação.

Sendo assim, o modelo *bottom up* defende que o ambiente em que se está inserido e as realidades locais, juntamente com a experiência e vivência dos implementadores, impõem reformulações nos objetivos iniciais, não só consideradas naturais ao processo de execução de uma política, como essenciais para o sucesso da mesma, uma vez que são esses os atores que realmente conhece a realidade dos territórios em que vão ser implementadas as políticas. Não apresenta a implementação separada da formulação, haja vista que acaba por demonstrar dificuldades não previstas anteriormente, as quais requerem reformulações e um novo pensar sobre as ações (LIPSKY, 1971; INGRAM, 1977; ELMORE, 1980; HJERN; HULL, 1982 *apud* SOUZA, 2018).

Essas ideias têm em Lipsky (1980) um de seus principais autores, o qual define burocracias de nível de rua (*street level bureaucracy*) como as agências nas quais os trabalhadores interagem diretamente com cidadãos no curso de suas tarefas, e defende que existe um substancial teor discricionário na execução de seus trabalhos, as quais, de certa forma, modificam os objetivos descritos previamente. O risco está em o burocrata trazer a política pública para tão próximo de suas concepções pessoais a ponto de transformá-la em uma ação “privada” ou voluntarista, a partir de suas visões e valores pessoais (D’ASCENZI; LIMA, 2013; PAPI, 2017; SOUZA, 2018).

A partir dessa ótica pode-se afirmar que as relações entre os atores são um dos principais aspectos geradores de conflitos na etapa da implementação, independente do modelo de implementação adotado. Essas relações são discutidas a partir do conceito de governança multinível, trabalhado na literatura nacional inicialmente pelas autoras Bichir, Brettas e Canato (2017), com continuidade das discussões por Lotta, Pereira e Bichir (2018), partindo da percepção do entendimento de Hupe e Hill (2002), os quais propuseram que era possível:

(...) compreender a implementação através dos vários “lócus”, no sistema por onde a política passa, dividindo-se em: nível macro: (onde ocorreram as relações entre governo e sociedade e o contexto das políticas); nível de relações institucionais

intermediárias (onde acontecem as relações inter e intragoverno, verticais e horizontais e se constrói o contexto institucional); e os níveis “de rua” (onde sucede o contato entre burocratas e indivíduos, influenciando a forma como estas relações são estabelecidas e se constrói o micro contexto de implementação. (HILL; HUPE, 2002 *apud* LOTTA; PEREIRA; BICHIR, 2017)

Esses multiníveis de governança se referem às relações verticais e horizontais entre os atores implementadores. A forma mais comum de analisar a etapa de implementação é a partir de uma análise da dimensão das relações verticais, nas quais os diferentes entes governamentais realizam trocas e acordos, por meio da implementação coordenada das políticas públicas, isto é, através da transferência (relação) de competências entre diferentes atores governamentais (competências dos entes da federação) (BICHIR, 2018; SOUZA, 2018).

A segunda dimensão, iniciada na discussão de Peters (1998), são as relações horizontais, as quais se configuram como as relações entre atores de distintos setores em um só nível, isto é, que se mostram em igual status de poder, mesmo que um dentre os atores seja responsável por sua coordenação. É conhecida como Intersetorialidade caso se refira às relações no interior do Estado (departamentais), mas também pode se referir às relações do Estado com os atores privados, sejam eles individuais ou coletivos, com ou sem fins lucrativos (BICHIR, 2018; SOUZA, 2018) - principal enfoque de análise deste trabalho – como demonstra a figura a seguir:

Figura 3 - Relações verticais e horizontais de coordenação



Elaboração própria com base em BICHIR, 2018; SOUZA, 2018.

2.1.1 A implementação de políticas públicas no Brasil

Em relação à realidade brasileira é essencial, para a análise de implementação, observar as disposições previstas na CF/88. Especificamente tratando das relações entre os níveis de governo, a principal mudança trazida pela CF/88 foi o fato dela ter tornado os municípios entes federativos, igualando-os aos estados e ao governo federal, e ter transferido a competência de implementar as políticas públicas garantidoras dos direitos sociais descritos na então nova carta constitucional.

A descentralização de poder foi associada à democratização a partir da participação dos cidadãos, os quais teoricamente ficariam mais próximos dos processos decisórios das políticas e poderiam, dessa forma, apresentar e adaptar suas necessidades mais facilmente (ARRETCHE, 2012).

Nesse mesmo sentido a literatura sobre a relação entre o Estado brasileiro e a participação dos cidadãos na implementação das políticas após o período democrático trouxe a figura dos conselhos gestores de políticas públicas setoriais como principais mecanismos de pluralização dos atores envolvidos nos processos decisórios (SANTOS; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004)⁵.

Entretanto, nos anos 1990, principalmente durante o governo de FHC, as desigualdades territoriais na provisão de serviços públicos foram acentuadas por conta da descentralização sem coordenação das heterogeneidades de nosso país de tamanho continental (ABRUCIO, 2005), fruto “(...) da onda de reformas desencadeadas pelo que foi chamado de *New Public Management*, ou gerencialismo, e seu jargão de fazer mais com menos (...) aproximando o setor público dos paradigmas do setor privado” (SOUZA, 2018, p. 34) .

Diante dessa realidade, a partir dos anos 2000 intensificou-se a adoção de mecanismos federais de indução de implementação de políticas públicas em nível local, principalmente a partir da criação dos sistemas nacionais setoriais de políticas sociais, os quais determinaram competências mais claras a cada um

⁵ Os orçamentos participativos também foram espaços de extensas discussões sobre a participação direta da população junto às decisões sobre as ações do Estado. Ver mais em Avritzer (2002; 2008).

dos entes federativos. Essas mudanças foram acompanhadas de repasses fixos de recursos do governo federal para os estados e municípios e da formulação de regras gerais conduzindo a implementação no imenso, heterogêneo e desigual nível local no país (ARRETCHE, 2012; ABRUCIO, 2005).

Já, referente à relação do Estado com a sociedade, a CF/88 instituiu as instâncias de participação direta da sociedade civil na construção das políticas públicas através, principalmente, dos conselhos setoriais. Souza (2018, p. 54) sustenta que “(...) a criação desses conselhos teve o objetivo de consolidar a jovem democracia brasileira, através do empoderamento (*empowerment*) das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas”.

Além disso, o Estado se colocou em um papel de regulador das relações com os demais atores não-estatais. Nessas duas perspectivas, de participação social e de atores não-estatais, encontram-se relações horizontais do Estado com os demais atores. E, a partir disso, pode-se trazer para a discussão o conceito de governança, definido pelo Banco Mundial em seu documento *Governance and Development* como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento (WORLD BANK, 1992).

2.1.2 A implementação e a governança

Não há consenso sobre o significado do termo “*governance*”, mas pode-se dizer que ele surgiu a partir de reflexões conduzidas, principalmente, por organismos internacionais após a crise financeira mundial da década de 1980, na intenção de avaliar as ações do governo, não apenas pelos resultados das políticas governamentais, mas também pela forma que o governo exerce o seu poder (DINIZ, 1995 apud CAPELLA, 2008). Segundo Souza (2018) “(...) o conceito surgiu do reconhecimento de que a regra da maioria é insuficiente para gerar a legitimidade das decisões sobre políticas públicas em situações em que várias preferências divergentes devem ser levadas em consideração” (SOUZA, 2018, p. 34).

Entendendo governo como as estruturas e funções das instituições públicas, governança pode ser definida como a forma de atuação do governo seja diretamente ou indiretamente, através de delegação e regulação de

serviços/ações (CAPELLA, 2008; GONÇALVES, 2005), abrindo mão, assim, da autonomia e da soberania intrínsecas ao entendimento do papel de Estado e substituindo a hierarquia pela pluralidade de atores (SOUZA, 2018), assim como exposto pelo autor no trecho abaixo:

(...) a noção de governança pode estar associada ao aumento da capacidade de intervenção do Estado, ao proporcionar a mobilização de atores não estatais na formulação e implementação de políticas públicas, contribuindo, assim, para maior eficiência e efetividade (...). É possível pensar na existência de 'forças auxiliares' [e não substitutivas] na sociedade civil que, por meio dos procedimentos adequados e de suas competências específicas, podem ser recrutadas para a cooperação na realização de tarefas de interesse público (...) podendo gerar um Estado ao mesmo tempo mais leve e mais capaz. (OFFE, 2009, p.12 *apud* PIRES; GOMIDE, 2016)

No Brasil, no final dos anos 1990, foi criado o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC)⁶, o qual passou a lançar Códigos de Conduta e de Melhores Práticas de governança corporativa, isto é, orientações para a ação de administradores privados e também para organizações da sociedade civil, que se valem também de recursos financeiros privados para atividades de interesse público. Do mesmo modo, o Tribunal de Contas da União (TCU) lançou, em 2013, com um segundo volume no ano seguinte, o "Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública"⁷. Este documento tem como objetivo organizar boas práticas de governança pública para incrementar o desempenho de órgãos e entidades públicas no país, as quais podem ser sinteticamente resumidas como:

(...) garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; balancear interesses e envolver efetivamente os stakeholders (cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada). (BRASIL, 2014, p. 13)

⁶ Histórico da Organização disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/index.php/ibgc-o-ibgc/historico>>. Acessado em: 01/04/2018.

⁷ Material disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/>>. Acessado em: 01/04/2018.

A governança funciona como uma ferramenta de valorização dos aspectos políticos em conjunto com os aspectos técnicos de uma gestão, na medida em que valoriza mecanismos de participação e interação entre os diferentes setores na intenção de melhor atender as demandas sociais (CALMON; COSTA, 2013). Por conta de tratar das relações dos diversos atores envolvidos na implementação das ações, a literatura de governança divide-se em três tipos: (1) a hierárquica, caracterizada pela formalização das relações; (2) a de mercado, marcada pelo autointeresse dos atores; e (3) a em rede, a qual propõe a interdependência por conta do compartilhamento de valores e entendimentos, assim como explicitam os autores a seguir:

A hierarquia designa um princípio de integração e coordenação marcado pela imposição por meio de leis e de estruturas organizacionais (com alta formalização/rotinização e pouca flexibilidade e criatividade). Já a ideia de mercado sugere que as interações entre os atores se baseiam em trocas autointeressadas que se organizam em relações contratuais, as quais poderiam ser aplicadas às atividades de governo (lança mão de incentivos e envolve análises de custos e benefícios, favorecendo a maior flexibilidade e a competição). Por fim, a noção de rede sugere que as relações entre os atores envolvam interdependência, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos (alta flexibilidade e solidariedade, mas baixa sustentabilidade). (PIRES; GOMIDE, 2016, p.124)

2.1.3 Redes de Governança

Este trabalho centra-se no tipo de governança em rede, fazendo-se analogia ao caso empírico da Rede Socioassistencial na implementação do SUAS, na intenção de garantir a implementação das ações do Estado, mesmo que essas ações não sejam inteiramente compostas por locais e/ou burocracias públicas, assim como exposto a seguir:

Klijn et al. (1995, p. 439) definem as redes de políticas como sendo “padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre atores mutuamente dependentes que se formam ao redor de problemas políticos ou grupos de recursos e cuja formação, manutenção e câmbio é obra de uma série de jogos (...) envolvendo múltiplas organizações ou partes (...) não importando se essas estruturas de colaboração envolvem

organizações não-lucrativas ou vínculos com empresas lucrativas. (O'TOOLE, 1997, p. 45)". (FLAURY, 2005, p. 80)

É sabido, assim como defende Fleury (2005), que nenhum dos atores presentes em uma realidade social consegue controlar inteiramente os recursos necessários para sanar todas as demandas, fato que justifica a criação de redes de implementação, as quais articulam os diversos atores, públicos e privados, para uma ação em parceria, objetivando o maior alcance dos resultados esperados. Dessa maneira, o *policy network* compreende as inter-relações entre os diversos atores envolvidos nos ambientes nos quais a política pública transita (PIRES; GOMIDE, 2016).

Em vista dessa ideia, pode-se afirmar que as redes lançam luz, justamente, para a etapa da implementação após o movimento de reforma do Estado citados por Abrúcio (2005), Arretche (2012) e Souza (2018), considerando o "(...) deslocamento do objeto da análise do ator individual para o padrão de vínculos e interação como um todo" (FLEURY, 2005, p. 79). Logo, as redes funcionam através de mecanismos de mediação desses diversos atores envolvidos na implementação das políticas públicas - assim como se apresenta o MROSC na AS.

No caso específico da política de AS são utilizadas redes socioassistenciais para implementação do SUAS, as quais reúnem o maior número de atores envolvidos na política visando à garantia de sua melhor implementação. Diversos documentos legais da política de AS referem-se a redes socioassistenciais, as quais são definidas como o (...) conjunto integrado da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social mediante articulação entre todas as unidades de provisão do SUAS (BRASIL, 2012, p. 05).

Dessa forma, pensar que as ideias da descentralização federativa, associadas ao entendimento de governança desvalorizam a autonomia do papel político do Estado, coloca as redes com atores não-estatais como forma de complementariedade do controle sobre o processo de implementação das políticas públicas:

(...) as redes nesse campo são fruto da incapacidade de qualquer dos atores, governamentais ou não-governamentais, em controlar o processo de formação e implementação das políticas públicas e da impossibilidade de qualquer um deles controlar os recursos necessários para atender às demandas sociais. (FLEURY, 2005, p. 86)

Essa realidade de falta de autonomia estatal apresentou dificuldades de se manter as políticas em funcionamento por conta de aspectos como: “(...) accountability, informação incompleta, captura da política por grupos de interesse, corrupção e coordenação das redes envolvidas no processo decisório, na formulação da política e veto de instâncias mais altas dos governos” (KULL et al., 2017 *apud* SOUZA, 2018, p.35). Nessa perspectiva:

A volta ao centro e à política, particularmente com vistas à coordenação de políticas públicas, foi uma reação de vários governos como forma de trazer a política de volta e diminuir a fragmentação que resultou dessas reformas. (SOUZA, 2018, p. 36)

Para o entendimento do processo de implementação em suas distintas dimensões é central problematizar a coordenação das redes de seus diferentes atores presentes nos processos de transferência de poder horizontais nas relações do Estado com outros entes não governamentais – objetivo deste trabalho -, reconhecendo a complexificação, tanto da sociedade quanto do Estado, após a experiência democrática, pois o poder é diverso, não descentralizado, haja vista que os atores que necessitam compartilhar recursos para atingir um objetivo em comum podem estar inseridos em diversas redes ao mesmo tempo (MANDELL, 1990 *apud* FLEURY, 2005), como fala a autora no seguinte trecho:

(...) as análises deveriam começar pela identificação das redes de atores e agências e a forma como tentam resolver os problemas que surgem (Hjern; Hull, 1982), ou seja, como a coordenação das políticas é exercida no momento da implementação dado a multiplicidade de agências e atores envolvidos. (SOUZA, 2018, p. 27)

Assim, embora Arretche (2012) demonstre um processo de centralização das ações no governo federal em detrimento dos entes subnacionais, a partir da diferenciação dos conceitos de *policy making* referindo-se a apenas à transferência da execução das políticas, e *policy decision making*, agregando o entendimento de poder decisório às ações de execução dessas políticas. Considerando que “a capacidade do governo federal de formular políticas que afetam os interesses e os recursos das esferas subnacionais não significa que o

espaço de atuação das instâncias subnacionais, embora limitado, inexista” (SOUZA, 2018, p. 44), deve-se atentar para como esses aspectos de coordenação se mostram nas diferentes realidades do país, a partir de suas diversas realidades socioeconômicas e consequentes capacidades locais.

Portanto, tendo em vista que o conceito de governança coloca-se como um impulsionador da descentralização das arenas de disputas pelo poder normativo, faz-se necessário verificar quais capacidades estatais possuem os órgãos gestores responsáveis pela implementação das políticas públicas, isto é, nas instâncias municipais, em especial, quais as capacidades estatais burocráticas e relacionais para lidar com essa dimensão de interação entre os atores envolvidos. Isso pode auxiliar a delimitar o espaço de autonomia do Estado nessas relações com os demais atores implementadores.

2.2 Capacidades estatais em um Estado autônomo

O conceito de capacidades estatais, apesar de muito discutido, ainda é pouco sistematizado na literatura nacional. De modo geral, associa-se à habilidade do Estado em implantar decisões e conseguir alcançar seus fins (GOMIDE; PIRES, 2014; 2016; GOMIDE; BOSCHI, 2016; GOMIDE et al, 2017; SOUZA, 2017).

Cingolani (2013) apresenta uma série de autores que trabalharam com a ideia de capacidades estatais, auxiliando na construção de um mapa em meio à tamanha amplitude de ideias⁸ existentes em torno do conceito. A partir dessa síntese, a autora identificou sete dimensões do poder do Estado, de forma muito simplificada, são elas: (1) Capacidade Coercitiva, que é a capacidade militar dos estados de controlar o território, desencorajando o conflito interno e protegendo as fronteiras da invasão externa; (2) Capacidade Fiscal, que é o poder do Estado para extrair recursos da sociedade, principalmente sob a forma de impostos; (3) Capacidade Administrativa, a qual diz respeito à tradição weberiana em relação ao Estado moderno e à existência de uma burocracia profissional e isolada; (4)

⁸ . Crescimento e desempenho econômico, industrialização (EVANS, 1995), inovação (WEISS, 1998), prevenção de guerras civis e conflitos (FEARON e LAITIN, 2003; FEARON, 2005; DEROUEN e SOBEK, 2004; DEROUEN et al., 2010), contágio de guerra (BRAITHWAITE, 2010); a implementação de acordos de paz (DE ROUEN et al., 2010), entre outros (CINGOLANI, 2013).

Capacidade de transformação ou industrialização, que é a capacidade do Estado de intervir em um sistema produtivo e moldar a economia; (5) Capacidade Relacional, que é a capacidade do Estado de permear na sociedade e internalizar as interações sociais em suas ações; (6) Capacidade Legal, que é a capacidade do Estado de obter um sistema legal estável que permita compromissos confiáveis e a execução de contratos; e (7) a Capacidade Política, a qual se refere à capacidade do Estado de elaborar suas políticas, tendo em conta seus diferentes atores institucionais e pontos de veto.

Além de ser um conceito multidimensional, ele está relacionado a fatores políticos, institucionais, administrativos e técnicos (CINGOLANI; THOMSSON; CROMBRUGGHE, 2013). Ademais, a determinação das funções do Estado depende de aspectos contextuais, ideológicos e disciplinares. Portanto, a questão mais importante ao abordar o conceito de capacidade estatal é: capacidade para o quê?

Esse aspecto pode ser exemplificado como a exaltação da capacidade coercitiva com Tilly (1975) e Skocpol (1979) nos anos 1970, junto à crise do petróleo, e a atual retomada desse conceito por conta da globalização. Ou, ainda, o fato de os autores Evans, Skocpol e Ruchermayer (1985) considerarem como positiva a intervenção estatal, isto é, como um indicador de maior capacidade estatal para implementação de políticas. Sendo assim, a capacidade estatal como volta a apresentar-se como um conceito em disputa, acaba por correr o risco de ser facilmente interpretada a partir do senso comum, em uma tentação de não o medir com o devido cuidado, mas recorrer a considerações intuitivas (CINGOLANI, 2013).

Ademais, as capacidades estatais, sejam quais forem, não são fixas e atemporais, variam no tempo, no espaço e conforme a área de atuação do Estado (GOMIDE, 2016). Por essa razão, procurou-se situar o interlocutor atentando para quais aspectos e sobre quais perspectivas este trabalho enxerga e tratará o conceito de capacidades estatais em geral, e o conceito de capacidades estatais burocráticas e relacionais, em especial, a partir da apresentação do entendimento do neoinstitucionalismo, mais especificamente a

partir da compreensão de Estado autônomo, através do conceito de autonomia inserida (*embedded autonomy*) de Peter Evans (1992; 1995)⁹.

2.2.1 O Estado autônomo em Peter Evans

Em uma perspectiva histórica, após a segunda guerra mundial, o Estado passou a ser considerado uma opção importante na conquista de mudanças estruturais a partir do incentivo à industrialização e à modernização, e um caminho para o desenvolvimento das nações. Todavia, como afirma Evans (1993; 2004), passada essa “primeira onda” de análise, com a crise do petróleo no final da década de 1970, o Estado passou a ser visto a partir de uma ótica minimalista, como um obstáculo para a conquista de desenvolvimento, incapaz de lidar com os problemas econômicos e, por essa razão, a fim de evitar sua ineficiência, dever-se-ia diminuí-lo ao mínimo de intervenção possível, substituindo seus controles burocráticos pelo andamento “natural” do mercado.

A partir de meados dos anos 1980 e início dos anos 1990 houve um retorno do Estado como importante elemento explicativo na resolução dos problemas sociais, políticos e econômicos. A publicação do livro “*Bringing the state back in*”, de Evans, Rueschemayer e Skocpol (1985), foi um marco para a consolidação de uma perspectiva teórica que buscou demonstrar a relevância das instituições sobre os processos, reconhecendo a importância da capacidade de ação do Estado, no sentido de uma estrutura institucional durável e efetiva. Como adverte Evans (2004), não se tratava de uma defesa irrestrita do Estado como um ator sempre benevolente e competente. Reconheceu-se que este permaneceu como um ator imperfeito.

O debate sobre a ação do Estado não é algo recente. Distintas correntes teóricas já se dedicaram a pesquisar sobre o tema, contudo este trabalho concentrou-se na perspectiva de análise neoinstitucionalista. Esta corrente

⁹ O conceito *embedded autonomy* foi apresentado pelo autor Peter Evans “*The state as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change*”, in Stephan Haggart/Robert Kaufman (eds.). *Politics of Economic Adjustment* Princeton University Press, 1992. Este estudo foi traduzido e publicada na Lua Nova: Revista de Cultura e Política em 1993. O mesmo ocorreu com o livro “*Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995, o qual foi traduzido pela editora da UFRJ e publicado em 2004.

teórica tem como objetivo de, segundo Hall e Taylor (2003)¹⁰, investigar a forma pela qual as instituições moldam as estratégias políticas e seus resultados.

Pensar em ação política remete à autonomia do Estado. Em especial para a corrente de análise do institucionalismo histórico¹¹, a autonomia só é possível a partir da adição de estudos históricos sobre cada sociedade e seu respectivo processo de formação do Estado. Para este entendimento, o Estado não pode ser subordinado aos interesses individuais dispostos na sociedade. Para que haja essa autonomia, como afirma Arretche (1995), a burocracia é peça fundamental: esse grupo necessita permanecer relativamente isolado dos interesses particulares da sociedade para que seja capaz de cumprir sua função de construção de um projeto direcionado ao bem comum. Logo, as capacidades do Estado de agir, segundo a autora, dependem do grau de burocratização e autonomia do Estado na relação com a sociedade, os quais são determinadas pelo processo de formação desse Estado.

É nesse contexto que este trabalho traz para a discussão o conceito de *embedded autonomy* (autonomia inserida), desenvolvido em diversos trabalhos, definido por Peter Evans (1993) como:

A 'autonomia inserida' é o inverso da dominação absolutista incoerente do Estado predatório e constitui a chave organizacional para a eficácia do Estado desenvolvimentista. Essa autonomia depende de uma combinação aparentemente contraditória entre isolamento burocrático weberiano e inserção intensa na estrutura social circundante. A forma de se obter tal combinação depende, é claro, tanto do caráter historicamente determinado do aparelho de Estado como da estrutura social na qual está inserida. (EVANS, 1993 p. 125)

¹⁰ Hall e Taylor (2003) apresentam três tipos de neoinstitucionalismo: histórico, da escolha racional e sociológico, os quais possuem diferentes concepções sobre o significado das instituições. De forma geral as instituições são as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais. Neste trabalho optou-se pela utilização da vertente do neoinstitucionalismo histórico, que defende a incorporação de particularidades específicas de cada situação histórica e contextualiza os atores, os interesses e as estratégias, não negando a importância das classes sociais ou dos grupos de interesse, mas sem evidenciá-los como determinantes.

¹¹ O neoinstitucionalismo histórico reserva especial atenção para o fato de as relações entre Estado e sociedade ocorrerem nos dois sentidos e, desta forma, enfatiza a mediação realizada pelas instituições. Os teóricos desta vertente explicam as mudanças nas instituições por meio do conceito de *path dependency* (dependência de trajetória), isto é, considera que o caminho trilhado por uma instituição ao longo da história aumentará os custos para a mudança institucional, portanto só ocorrendo em momentos de crise (HALL; TAYLOR, 2003).

Para Weber (1974), a capacidade do Estado de apoiar o desenvolvimento estava intimamente ligada à existência de uma burocracia corporativamente coerente e predisposta a agir por meio da especialização das ações administrativas objetivas, perseguindo ações impessoais. Partindo desse pressuposto, Evans (2004) defende que essa concepção weberiana acerca do papel do Estado precisa ser ampliada, na medida em que Estado deve estar também inserido e não apenas insulado em relação à sociedade, enfocando não mais a questão da quantidade de intervenção estatal, mas sim na qualidade dessa interação. E, a partir disso, poder separar aspectos internos, relativos à capacidade do governo de administrar problemas, e aspectos externos, relativos à capacidade do governo de alcançar um equilíbrio nessa inserção.

Evans (1993) analisa seis países em seu estudo de caso comparado: Zaire, Japão, Coréia do Sul, Taiwan, Brasil e Índia, estabelecendo uma tipologia acerca da capacidade de autonomia dos Estados para o desenvolvimento. Lançando mão do conceito de dependência de trajetória, ele considerou o grau dessa autonomia como produto das circunstâncias históricas e não apenas de um pacto social entre capital e Estado. Estabeleceu uma tipologia em três tipos de relações entre Estado e sociedade.

O primeiro tipo foi o que o autor chamou de Estado predatório, cujo exemplo foi o Zaire, o qual apresentou uma estrutura burocrática inversa ao ideal weberiano, tornando a sociedade sua “presa”. Nesse exemplo, o Estado era controlado diretamente pelo pequeno grupo de indivíduos ligados ao chefe de Estado por laços pessoais, não havendo parâmetro de impessoalidade ou meritocracia na seleção do corpo burocrático, caracterizado por um baixíssimo grau de institucionalização e desincentivando o investimento a longo prazo, e, conseqüentemente, impedindo o desenvolvimento.

Já, o segundo tipo foram os Estados desenvolvimentistas em que o autor trouxe como exemplo o Japão, a Coréia do Sul e Taiwan, os quais apresentaram insulamento burocrático, no sentido de capacidade da burocracia formular e implementar decisões independentemente dos desejos individuais da sociedade. Os funcionários possuíam um status especial na sociedade, carreiras de longo prazo e agiam de acordo com regras e normas estabelecidas, bem aos moldes do tipo ideal de burocracia weberiana. Concomitantemente, apresentavam uma

inserção dessa burocracia, isto é, o estabelecimento de relações com os atores não estatais.

Por fim, o último grupo de exemplo formado por Brasil e Índia foi apresentado por Evans como um misto de Estados predadores e desenvolvimentistas, os quais apresentavam cada qual algumas características de autonomia (insulamento e inserção), concomitantemente a aspectos de desorganização vistos nos Estados considerados predadores, tais como a corrupção, os chamados “bolsões de eficiência”, as tradicionais práticas clientelísticas e a autonomia excessiva.

Portanto, para o autor, um Estado inteiramente autônomo não teria a capacidade suficiente nem a habilidade para pôr em prática seus objetivos de forma descentralizada, isto é, capilarizada na sociedade. Em contrapartida, quando redes de interesses sociais não encontram um Estado com estrutura interna robusta, este se torna incapaz de resolver os problemas de “ação coletiva” e de transcender os interesses individuais dos atores sociais. Logo, a capacidade de ação do Estado exige coerência interna e conexão externa (EVANS, 1993).

Trazendo novamente as multidimensionalidades do conceito de capacidades estatais, apresentado por Cingolani (2013), pode-se dizer que a coerência interna e a conexão externa apontadas por Evans (1993, 2004) seriam contempladas a partir das dimensões burocrática e relacional do conceito, em que a primeira diz respeito à tradição weberiana em relação ao Estado moderno e à existência de uma burocracia profissional e isolada; e a segunda se refere à capacidade do Estado de permear na sociedade e internalizar as interações sociais em suas ações (CINGOLANI, 2013), sendo essas as duas dimensões tratadas nesse trabalho.

2.2.2 Operacionalização do conceito de Capacidades estatais

A operacionalização do conceito de capacidades estatais ainda é vista como um desafio para essa literatura por conta, principalmente, da imprecisão na definição de indicadores de meios e fins para suas multidimensionalidades (CINGOLANI, 2013).

A grande maioria dos estudos que tratam da utilização do conceito para analisar fenômenos sociais no país o fazem a partir de estudos com pesquisas em nível federal (GOMIDE; PIRES, 2014; 2016; GOMIDE; BOSCHI, 2016; GOMIDE et al, 2017; SOUZA, 2017). Alguns poucos autores fazem esse apontamento especificando as realidades do nível municipal (GRIN, 2012; MARENCO, 2017; MARENCO *et al*, 2017).

Pires e Gomide (2016) propuseram um modelo de análise do conceito de capacidades estatais para implementação de políticas públicas que englobasse tanto a abordagem weberiana tradicional associada à autonomia burocrática, quanto os aspectos atuais produzidos pelas reformas democráticas no país após a CF/88, isto é, “(...) dedicada a capturar as capacidades derivadas da inclusão e interações entre os múltiplos atores nos processos de políticas públicas” (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 126 e 127), operacionalizando seus indicadores através de arranjos institucionais¹² de implementação. Assim, as duas dimensões centrais para a demonstração do conceito de capacidades estatais para implementação de políticas públicas tratadas pelos atores são:

- i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; (ii) político-relacional, associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 127)

Essa exposição vai ao encontro do entendimento de Estado para Evans (1993), em que a capacidade de ação do Estado exigiria coerência interna e conexão externa. E, ao mesmo tempo, exige a coordenação por parte do Estado para a implementação das políticas, assim como exposto por Souza (2018).

Marengo (2017), fazendo uma análise sobre políticas regulatórias, coloca em pauta o questionamento se burocracias profissionais ampliam a capacidade estatal para implementar políticas. Tomando os dados sobre estatutários com

¹² Arranjos institucionais podem ser definidos como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma pela qual se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. Sendo assim, concebe-se que tais arranjos, quando bem organizados, têm o potencial de dotar o Estado das capacidades necessárias para a execução bem-sucedida de políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014 *apud* PIRES; GOMIDE, 2016).

formação superior como *proxy* de uma burocracia profissional weberiana, isto é, por recrutamento meritocrático, conclui que:

Provavelmente, o insulamento provocado pela autonomia e estabilidade de carreiras públicas permite uma redução de custos de transação políticos associados à implementação de políticas regulatórias. Burocratas de carreira não estão submetidos aos ciclos políticos e eleitorais, tendo, desta forma, mais incentivos para equacionar vetos e resistências mobilizados pela imposição de custos concentrados gerados por este tipo de legislação. (MARENCO, 2017, p. 1048)

Em referência à dimensão de capacidades político-relacionais, isolando, especificamente, o aspecto da capacidade relacional, e entendendo esta como a capacidade do Estado de permear na sociedade e internalizar as interações sociais em suas ações (CINGOLANI, 2013), pode-se fazer uma relação com a literatura de redes, na medida em que a coordenação das redes de implementação pode garantir qualidade dessa interação entre Estado e os demais atores sociais citada por Evans (1993) como necessária para um Estado inserido.

Na sessão “Gestão de redes: em busca de um paradigma”, Fleury (2005) se dedica a apresentar alguns indicadores de coordenação das redes sobre os quais se pode destacar a institucionalização referente às regras que orientam os atores, apontada por Bruijn e Heuvelhof (1997 *apud* FLEURY, 2005) “(...) um importante instrumento para a coordenação das redes porque especifica a posição dos atores na rede, a distribuição de poder, as barreiras para ingresso, etc” (FLEURY, 2005, p. 83).

Nesse mesmo sentido, o monitoramento é citado como um ponto importante nas gestões das redes por conta da volatilidade inerente às interações entre os atores. Juntamente com a comunicação a qual garante “(...) o desenvolvimento de valores e objetivos coletivos, permitindo a emergência de uma teia de interdependências e o crescimento da coordenação interorganizacional, que não ameaça o equilíbrio da rede” (FLEURY, 2005, p. 85).

Mediante essa exposição teórica pode-se responder à pergunta realizada anteriormente: capacidades estatais para o quê? Para este trabalho seria a capacidade para alcançar ações estatais autônomas na inserção do Estado nas relações com outros atores, sejam eles do mercado ou da sociedade civil, assim

como Evans (2010), mais recentemente, reconhece que o Estado do século XXI deve realizar parcerias não apenas com o empresariado, mas com diversos grupos sociais, ampliando o papel da autonomia inserida também para aspectos sociais e não apenas econômicos.

Sendo assim, a pesquisa empírica trazida no capítulo a seguir propõe-se a utilizar o cruzamento das literaturas de capacidades estatais e redes de implementação de políticas a partir do entendimento de Estado inserido de Peter Evans (2004). Na análise considera-se a coordenação das redes de implementação como *proxy* de capacidade relacional, utilizando-se as categorias analíticas de institucionalização, monitoramento e comunicação nas redes, a partir de indicadores próprios do processo de implementação do MROSC pelas redes de implementação dos serviços do SUAS.

Mas, para isso, faz-se necessário descrever o contexto no qual se insere o objeto de análise desta pesquisa, isto é, a política de AS no Brasil, que será tratada no capítulo a seguir.

3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E AS RELAÇÕES ENTRE ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E O ESTADO A PARTIR DO MROSC

Historicamente, a assistência social teve forte presença de OSCs na provisão de suas ações em todo o mundo, materializando-se mais como ações filantrópicas¹³ do que como uma política pública de Estado¹⁴. No Brasil, a pobreza era tratada como “caso de polícia” pelo Estado por intermédio de seus aparelhos repressivos até a década de 1930. E foi em meio a essa realidade que surgiu o primeiro órgão estatal da AS no país, o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). Logo após, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que passou a atuar por meio de ações pontuais e emergenciais, institucionalizando a prática de assistencialismo no país, sem qualquer oposição de entendimento por parte do Estado (MESTRINER, 2001; BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

A LBA era liderada pela então primeira dama, Darcy Vargas, com o objetivo de dar apoio às famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial. Com o término da guerra se tornou um órgão de assistência às famílias necessitadas em geral, e suas ações se constituíam como um lugar de arranjos clientelísticos e caritativos, e tinham como responsáveis as esposas dos governantes. Assim ficou este período denominado como “Primeiro-Damismo”. Essa situação perdurou, de forma geral, até a promulgação da CF/88 (IAMAMOTO; CARVALHO, 1996; RAICHELIS, 2000).

¹³ A prática da filantropia tem origem na antiga civilização grega, cuja etimologia da palavra vem das expressões gregas *philos* e *anthropos*, as quais podem ser traduzidas como “amor” e “ser humano”. Concretizou-se enquanto prática social, tal como se conhece atualmente, nas sociedades cristãs ocidentais, nas quais carregava em sua origem a intenção de, individual ou coletivamente, ajudar ao próximo sem esperar retribuição por seu ato, seguindo os preceitos bíblicos da caridade e de amor ao próximo (ARAÚJO, 2015).

¹⁴ A Inglaterra do século XX foi o primeiro país a colocar a figura do Estado enquanto protetor das necessidades coletivas, prática que depois se espalhou por toda a Europa Ocidental, em maior ou menor grau, sob o conceito de assistência social. Os cursos de serviço social no mundo nascem com a ascensão da sociedade burguesa e o aparecimento de classes sociais diferentes, em que a dominante classe burguesa necessitava de um profissional que cuidasse dessa área social acompanhando a classe proletária em suas adversidades (IAMAMOTO; CARVALHO 1996).

É necessário pontuar aqui o entendimento de assistencialismo tratado neste trabalho. A assistência social teve sua origem no auxílio ao próximo, ou seja, na assistência aos mais necessitados. Como visto acima, seu surgimento está intimamente ligado às entidades filantrópicas¹⁵, majoritariamente religiosas, através de ações caritativas. No Brasil, a partir dos anos 1960, após a criação dos primeiros cursos de serviço social, as ações em assistência social se profissionalizaram e se aproximaram dos movimentos sociais (estudantis, religiosos, operários, camponeses). A partir disso, como diz Yolanda Guerra (2005), o projeto ético-político da profissão passou a buscar uma intervenção comprometida com transformação social, não mais centrada nas necessidades imediatas do indivíduo. Não que esse indivíduo não mais as tivesse, mas estas passaram a ser entendidas como fruto de um meio social. Nas palavras da autora:

(...) têm uma determinação fundante; são sequência de um tipo determinado de relação social (no capitalismo, de exploração do trabalho pelo capital); têm uma situação que extrapola aquela situação imediata e não nascem na situação imediata nem se extinguem nela. (GUERRA, 2005, p. 149)

A partir dessa explicação pode-se conceituar como assistencialismo toda a ação que nasce com a intenção de abonar uma necessidade imediata e se extingue nela mesma, sem qualquer ligação com a garantia de direitos (civis, sociais ou políticos) ou superação de uma realidade de vulnerabilidade social (GUERRA, 2005). Entendendo vulnerabilidade social como situações ou ainda identidades que podem levar à exclusão social dos sujeitos. Essas situações se originam no processo de produção e reprodução de desigualdades sociais, nos processos discriminatórios e segregacionistas engendrados nas construções históricas que privilegiam alguns pertencimentos em relação a outros (BRASIL, 2004). Foi com esse entendimento que, como descreve Couto (2006), os sindicatos dos profissionais da AS, em conjunto com as universidades¹⁶ que

¹⁵ O entendimento de ações filantrópicas no país surgiu com a fundação do primeiro hospital construído no Brasil e na América Latina, que foi a Santa Casa da Misericórdia de Santos, em 1543, referência no acolhimento dos pobres (FIGUEIREDO, 2000). Desde lá, a formação histórica brasileira enquanto país arraigada aos preceitos católicos fez da Igreja o berço de todas as ações voltadas ao auxílio de necessitados, através da caridade (SPOSATI, 2007).

¹⁶ O surgimento do primeiro curso superior de serviço social no Brasil se deu em meio a um entendimento cristão de assistência ao próximo, pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo, em 1936, mas só foi oficializado pela lei nº 1889 de 1953, e regulamentado pela

ofereciam o curso de Serviço Social, realizaram as discussões sobre o rumo que a AS tomaria a partir a CF/88. Todos esses debates convergiram em dois princípios básicos: participação e descentralização político-administrativa. Assim, com a CF/88 houve diversas tentativas de institucionalização¹⁷ dessas ideias. Como todo preceito constitucional exige regulamentação, a partir da década de 1990, várias legislações buscaram definir as diretrizes desta política pública, iniciando pela aprovação da Lei Orgânica da AS (LOAS), em 1993, construída no âmbito da Conferência Zero da Assistência Social (SPOSATI, 2007).

A Lei nº 4100/93 da LOAS criou o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), com propósito de controlar a implementação da política de AS sobre esta nova realidade institucional. A partir de então, a AS deu um passo adiante no seu reconhecimento e foi alçada ao status de política pública em âmbito nacional compondo a seguridade social, junto com a saúde e a previdência social¹⁸, por intermédio da formulação de parâmetros estatais de garantia de direitos, passando a ser considerada direito de todo cidadão e dever do Estado (SPOSATI, 2007).

A aprovação da primeira Norma Operacional Básica da AS, em 1997, se deu em meio a um contexto econômico composto por políticas neoliberais que visavam à construção de um Estado mínimo, principalmente focadas na flexibilização econômica e do trabalho, forçando o protagonismo do chamado Terceiro Setor. Em 1995, alegando a existência de desvios de verbas, o então presidente República Fernando Henrique Cardoso extinguiu a LBA, ligada ao

Lei nº 3252, em 1957. A partir do golpe de Estado civil-militar de 1964 a prática de assistência social se laicizou ao aproximar-se dos movimentos sociais, em um contexto de retirada de liberdades da população, diversos movimentos estudantis, religiosos, operários e camponeses voltaram a se articular, com objetivos diferentes, mas com um único propósito: de pôr fim à repressão do sistema ditatorial vigente, abrindo espaço, assim, para novas formas de organização social, não apenas com objetivos assistenciais, mas também de garantia de direitos (IAMAMOTO; CARVALHO 1996).

¹⁷ Tal como os projetos de Leis nº 3099/89 e nº 3154/91, que vinculavam as ações da Legião Brasileira de Assistência ao Ministério da Ação Social, propostos no I Simpósio Nacional de Assistência Social, mas sem força política, acabaram por serem vetados pelo então presidente Fernando Collor de Mello.

¹⁸ Assim como consta no texto constitucional, mais especificamente nos artigos 203 e 204, e de forma geral no Art.194, o qual afirma que “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1998, art. 194).

Ministério do Bem-Estar do Menor, na época, delegando a provisão de serviços da assistência inteiramente aos municípios (SPOSATI, 2001).

Essas perspectivas fragmentadas e seletivas deram base para o entendimento de descentralização no primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social, em 1998, que determinou que toda a operacionalização da política de assistência, tanto na formulação quanto na implementação, se desse por iniciativa municipal (PAPI, 2017). Dessa forma, afora algumas poucas experiências de protagonismo local, os municípios permaneceram concedendo a oferta e execução de serviços, majoritariamente, a partir do fomento público das OSCs de AS, muitas vezes distantes dos objetivos da LOAS e reproduzindo o status assistencialista anteriormente vivenciado (MESTRINER, 2001).

A despeito dos municípios terem assumido as funções de formulação e implementação da política pública, historicamente as capacidades burocráticas e de gestão concentraram-se em nível federal, sendo que as responsabilidades delegadas aos municípios, em geral, não foram acompanhadas de apoio federativo na produção de capacidades estatais locais, vigendo, em muitos municípios brasileiros, a precariedade e a improvisação na gestão de políticas públicas (PAPI, 2017). Essa conjuntura de descentralização, com baixo apoio federal, foi sendo substituída inicialmente por ações e programas coordenados pela União durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em meados dos anos 1990 (SPOSATI, 2001).

A realidade de descentralização, com baixo apoio federal, crise fiscal e corte de gastos perdurou até a eleição do primeiro governo de centro-esquerda no país, em 2003, o qual passou a operar e instituir parâmetros nacionais de regulação da política, haja vista que este tinha como um de seus objetivos fundamentais o enfrentamento da pobreza e das desigualdades socioeconômicas. Por essa razão, foram instituídos programas federais na área de AS, como o Programa Bolsa Família e, posteriormente, o SUAS, seguindo a lógica do que já ocorria na área da saúde com o Sistema Único de Saúde (SUS) (COUTO *et al.*, 2013).

Importantes construções institucionais marcaram os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2007 e 2007-2011) na área da AS, como a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004, e no

mesmo ano a aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e sua operacionalização, através do SUAS, que foi proposta pela IV Conferência Nacional da Assistência Social. A partir de então, o Estado, principalmente na figura do governo federal, passou a se posicionar como protagonista na formulação e condução da política de AS no país (COUTO *et al.*, 2013).

No âmbito da implementação houve a criação de aparelhos públicos de prestação de serviços, como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), os Centros de Atendimento Especializado à População de Rua (Centros Pop), além dos Abrigos de acolhimento. Esses aparelhos públicos atendem os distintos níveis de proteção – proteção básica, média complexidade e alta complexidade -, garantindo direitos à população em situação de vulnerabilidade social, por meio de diferentes serviços delimitados na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais de 2009.

As autoras Couto, Yazbek, Silva e Raichelis (2013) afirmam que a partir da criação de todo esse aparato legal e institucional, o Estado se colocou como um dos principais agentes da política de AS. Houve, então, tanto em âmbito federal quanto no âmbito local, esforços para a criação de capacidades estatais burocráticas que contribuíssem com a formulação e a implementação dessa política pública. O MDS empenhou esforços na construção institucional a partir da contratação de profissionais altamente qualificados, assim como de formação de setores especializados. Tais equipes e setores contribuíram com a implementação da política em nível local, por meio das equipes de apoio para os gestores municipais com dados e informações atualizadas¹⁹, capacitação de gestores e incentivo previstos nas Normas Operacionais Básicas (NOBs 2005, 2006, 2010a, 2012) às novas contratações, através de concursos públicos, na intenção de que os municípios obtivessem uma burocracia estável e qualificada, tanto de médio escalão, junto aos órgãos gestores locais, quanto na ponta, na oferta de serviços pelos aparelhos públicos.

¹⁹ Muitos dados foram produzidos na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), do MDS, para melhor sistematização dos dados coletados na ponta por meio de formulários e relatórios enviados pelos equipamentos de gestão das prefeituras, sobre os quais eram desenvolvidos índices sobre as inúmeras ações realizadas na política de AS, servindo tanto para as ações de monitoramento e avaliação da política, como de instrumento de gestão para o governo federal, de um modo geral e, para os municípios, de modo particular (PAPI; ROSA; HAMERSKI, 2017).

Salienta-se que a NOB-SUAS-RH, surgiu em um contexto de reestruturação e requalificação do setor público no Brasil, com um decisivo investimento na máquina administrativa estatal e nos servidores públicos, objetivando a continuidade dos serviços prestados pela política de AS de forma estável, assim como expresso no texto oficial:

À medida que o SUAS se consolida pela expansão de serviços socioassistenciais, a necessidade de vínculos estáveis dos seus trabalhadores vai ficando cada vez mais urgente e necessária. Ou seja, a continuidade dos serviços supõe a estabilidade dos vínculos dos seus trabalhadores. Nesse sentido, a lógica do concurso público se presta à consolidação de equipes profissionais, que garantam a continuidade e a qualidade dos serviços públicos, rompendo com a alta rotatividade na assistência social. (FERREIRA, 2010, p.113 *apud* BRASIL, 2006, p. 47).

Contudo, independente do fortalecimento da formulação, coordenação e provisão estatal de serviços da AS após o SUAS, as OSCs de AS, sobretudo as municipais, permaneceram como locais importantes da prestação de serviços, uma vez que os equipamentos públicos (apesar do crescimento quantitativo) não sanavam as demandas por atendimentos. Ademais, tais OSCs, lançando mão de uma inserção comunitária prévia e da proximidade do público alvo da política pública, oportunizaram maior capilarização dos serviços da AS nos territórios, algo que não era possível apenas com os equipamentos e serviços públicos.

Por conta disso, a PNAS de 2004 prevê a oferta de serviços não apenas públicos, mas também de ordem privada de maneira complementar, como citado anteriormente. De forma complementar, uma atualização do CNAS na LOAS, em 2011, passou a especificar os tipos de OSCs de acordo com seus serviços prestados, como consta no trecho abaixo:

Art. 3º. Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011). (BRASIL, 1993, p. 2)

As principais diretrizes estão descritas na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, na qual apenas o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a

Famílias e Indivíduos (PAEFI) são exclusivos dos aparelhos públicos, todos os outros são autorizados para realização também nas OSCs de AS, assim como descrito no quadro abaixo:

Quadro 1 – Serviços prestados pelos SUAS de acordo com a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais

PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA (Responsável: CRAS)		<ol style="list-style-type: none"> 1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); (Exclusivo do CRAS) 2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; 3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL (Responsável: CREAS)	Média Complexidade	<ol style="list-style-type: none"> 1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (PAEFI); (Exclusivo do CREAS) 2. Serviço Especializado em Abordagem Social; 3. Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); 4. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; 5. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.
	Alta Complexidade	<ol style="list-style-type: none"> 6. Serviço de Acolhimento Institucional; 7. Serviço de Acolhimento em República; 8. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; 9. Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

Fonte: Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, 2009, p. 8. (Com alterações e grifo próprio).

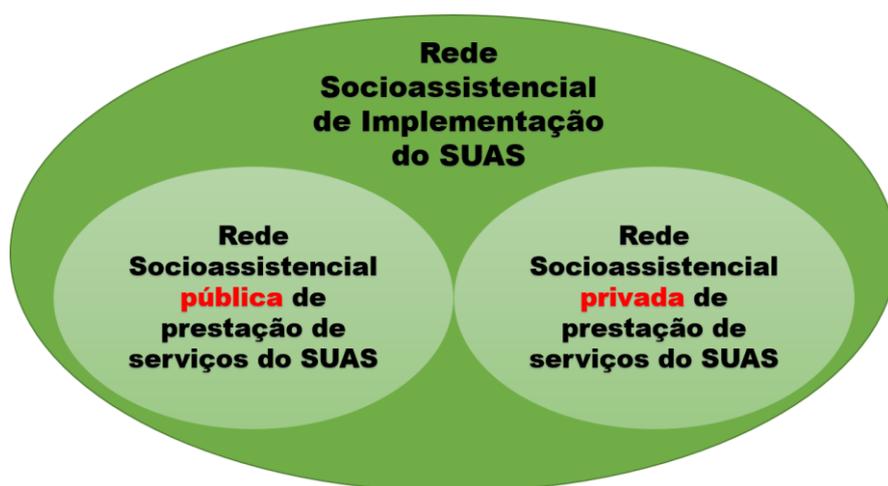
Portanto, a PNAS determina a implementação do SUAS, por meio de uma rede socioassistencial de prestação de serviços composta por locais públicos e

os locais privados, apontados como “iniciativas da sociedade”, como se pode observar:

A rede socioassistencial é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade. (BRASIL, 2004, p.94)

Sendo assim, de forma simplificada, a rede socioassistencial de implementação do SUAS é composta pelas redes públicas e privadas de prestação de serviços da AS, como demonstrado na figura a abaixo:

Figura 4 – Composição da rede socioassistencial de implementação do SUAS



Fonte: Elaboração Própria.

A partir da NOB-SUAS de 2012, procurando uma melhor gestão da política de assistência, foi proposto o Pacto de Aprimoramento do SUAS, instrumento pelo qual são estabelecidas as metas e as prioridades nacionais no âmbito desse sistema, e se constitui como mecanismo de aprimoramento da política de AS nos estados e municípios brasileiros. A partir disso, a gestão da proteção social no Brasil passou a se dar de forma compartilhada, com cofinanciamento e cooperação técnica entre os três entes federativos, de modo complementar, assim como consta no texto da NOB:

O Pacto de Aprimoramento do SUAS compreende: I - definição de indicadores; II - definição de níveis de gestão; III - fixação de prioridades e metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS; IV - planejamento para o alcance de metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS; V - apoio entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para o alcance das metas pactuadas; e VI - adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação. (BRASIL, 2012, art. 24)

A partir dessas diretrizes, os procedimentos de monitoramento e avaliação da política passaram a ser valorizados no interior dos órgãos de gestão. O setor de Vigilância Socioassistencial, o qual já constava desde a primeira NOB-SUAS de 2005, passou a ter um status de maior relevância, justamente por ser responsável por realizar o trabalho de sistematização das informações trazidas da Rede de Implementação. Com isso, pretendia-se estimular as gestões locais a produzirem dados e conhecimento sobre seus territórios, de modo que esses se tornassem subsídios para o planejamento da política, tornando-a mais próxima das reais demandas locais (PAPI; ROSA; HAMERSKI, 2017).

É a Vigilância também, a responsável por coordenar, de forma articulada com as áreas de Proteção Básica e de Proteção Especial das Secretarias, as atividades de monitoramento de todos os serviços prestados pelos locais públicos e privados, de forma a avaliar periodicamente a observância dos padrões de referência relativos à qualidade dos serviços ofertados, de acordo com a Tipificação dos Serviços. Dessa forma, esse setor se coloca como central para a coordenação das redes socioassistenciais de Implementação.

A partir de dados atualizados do Censo SUAS de 2017 pode-se observar que as OSCs permanecem representando importante parcela da rede de implementação da política de AS no país²⁰, conforme mostra a figura abaixo:

²⁰ E essa propensão se confirma ao longo do tempo. Ver apêndice 1 deste trabalho: “Percentual de Locais Privados da Rede Socioassistencial de atendimento por macrorregião do país”.

Figura 5 – Mapa da porcentagem de locais privados de prestação de serviços Socioassistenciais no Brasil²¹



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo SUAS (2017).

A distribuição da presença das OSCs, tanto em termos absolutos como em percentuais, se apresenta com uma clara divisão territorial diante das macrorregiões do país. Levando-se em conta a proposta de desenvolvimento social sustentada pelo SUAS (BRASIL, 2004), pode-se comparar esses dados sobre a presença das OSCs no país com o um índice socioeconômico que demonstre essa tendência.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)²² é um indicador de desenvolvimento que reúne informações de saúde, educação e renda,

²¹ O mapa foi elaborado a partir dos dados mais recentes disponibilizados pelo Censo SUAS do ano de 2017. Primeiramente foram sistematizados os dados referentes ao número de CRAS, CREAS, Centro POP, Acolhimento institucional Público, Centros de Convivência Públicos e Centros Dia Públicos para compor a variável “Locais Públicos de Prestação de Serviços Socioassistenciais”. E, posteriormente, os dados referentes ao número de Acolhimento institucional Privado, Centros de Convivência Privados e Centros Dia Privados para compor a variável “Locais Privados de Prestação de Serviços Socioassistenciais”.

²² O IDH foi criado pelos economistas Mahbub ul Haq e Amartya Sen e publicado pela primeira vez em 1990 no Relatório de Desenvolvimento Humano das Organizações das Nações

colocando-se, como uma alternativa multidimensional ao indicador de Produto Interno Bruto (PIB), que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento (BRASIL, 2013).

No Brasil este índice tem sido utilizado pelo governo federal e por administrações regionais através do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) desde 1998. O IDHM é divulgado pelo Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, com informações sobre todos os municípios e estados do país e o Distrito Federal. A versão mais atualizada do Atlas foi lançada em 2013, com dados do Censo 2010. Apresenta faixas de classificação que vão de: 0 a 0,499, considerado muito baixo; 0,500 a 0,599, considerado baixo; 0,600 a 0,699, considerado médio; 0,700 a 0,799, considerado alto; e 0,800 a 1, considerado muito alto (BRASIL, 2013).

Combinado a esse índice, trouxe também o índice de pobreza calculado pelo IBGE através da Síntese de Indicadores Sociais para o ano de 2017, uma vez que a pobreza se mostra central para a caracterização da demanda e oferta dos serviços prestados pela política de assistência social.

Sendo assim, ao comparar-se os dados apresentados no mapa sobre a presença de OSCs no país com dois indicadores socioeconômicos apontados - o IDH e índice de Pobreza – pode-se identificar uma tendência da presença de locais privados de prestação de serviços da AS em locais de melhores condições socioeconômica, como mostra o quadro abaixo:

Quadro 2 – Relação da presença de locais privados de prestação de serviços da AS, com o IDH e o Índice de Pobreza por estado brasileiro

Unidas (ONU). É calculado anualmente, com o objetivo de classificar os países pelo seu grau de "desenvolvimento humano". Os pesquisadores reuniram três requisitos para a expansão das liberdades das pessoas: 1) saúde, a oportunidade de se levar uma vida longa e saudável, medida pela expectativa de vida ao nascer; 2) educação, ter acesso ao conhecimento, medido pela combinação da média de anos de educação de adultos a partir de 25 anos de idade com a expectativa de anos de escolaridade para crianças ao iniciar a vida escolar; e 3) renda, poder desfrutar de um padrão de vida digno, medido pela Renda Nacional Bruta per capita (BRASIL, 2013).

	Estados	% Locais Privados	IDH	Índice de Pobreza - Projeção 2017
1º	SP	61,4	0,78	14,90%
2º	DF	60	0,82	13,90%
3º	MG	46,4	0,731	20,90%
4º	RS	43,9	0,746	13,50%
5º	PR	36	0,749	14,80%
6º	MS	35,1	0,729	18,90%
7º	RJ	35	0,76	19,00%
8º	ES	34,5	0,74	21,70%
9º	AM	29,3	0,674	47,90%
10º	SC	28,5	0,774	8,50%
11º	CE	24,1	0,682	44,70%
12º	GO	21,9	0,735	17,30%
13º	AL	18,3	0,631	48,90%
14º	BA	17,5	0,66	44,80%
15º	MT	14,2	0,725	17,10%
16º	AC	13,5	0,663	47,70%
17º	PI	13,3	0,646	45,30%
18º	RN	12,1	0,684	39,00%
19º	SE	11,5	0,665	42,40%
20º	PE	10,9	0,673	41,40%
21º	MA	9,1	0,639	54,10%
22º	PA	6,7	0,646	46,00%
23º	RO	6,2	0,69	26,10%
24º	AP	5,8	0,708	45,90%
25º	TO	5,8	0,699	32,70%
26º	PB	5	0,658	39,70%
27º	RR	0	0,707	36,10%

Fonte: Elaboração própria com os dados de estimativas para 2018 do IBGE (IBGE, 2018) e do Atlas Brasil PNUD (BRASIL, 2013).

Os oito casos que apresentam mais de 30% de locais privados de provisão de serviços AS possuem menos de 30% de sua população abaixo da linha da pobreza, com um IDH classificado como Alto ou Muito Alto. Já, no outro ponto da tabela, os oito estados que apresentam 10% ou menos locais privados de provisão de serviços AS possuem três casos acima de 30%, três casos acima de 40% e um caso com mais de 50% de sua população abaixo da linha da pobreza, com exceção de Rondônia, o qual possui um índice de 26,10%, com apenas 2 estados com IDH considerado alto, e o restante dos 6 locais classificados como médio.

Em meio a esse cenário surgiu a lei do MROSC, propondo um aprimoramento das diretrizes de relação dessas OSCs com o Estado.

3.1 O Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

No início do ano de 2007, a bancada de oposição da época conseguiu assinaturas necessárias para a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), no Senado Federal, para a investigação de transferência indevida de recursos públicos para as organizações da sociedade civil, incluindo as OSCs de AS. Após mais de três anos de sua instauração, a chamada “CPI da ONG’s” chegou ao fim, munida por um relatório de 1.478 páginas, o qual não foi levado à apreciação e posterior votação, fazendo com que o processo fosse arquivado pouco antes das eleições presidenciais do ano de 2010 (GOMES, 2015).

A partir disso houve uma articulação por parte das OSCs, em torno de uma plataforma digital, reivindicando, junto aos presidentiáveis, um novo marco regulatório de aprimoramento jurídico e institucional em torno das parcerias entre Estado OSCs. Com a eleição da Presidenta Dilma Rousseff houve a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), composto por governo e sociedade civil no âmbito da Secretária-Geral da Presidência da República, para rever e propor mudanças sobre o assunto. Após um ano de trabalho o GTI apresentou seu relatório contendo um diagnóstico e propostas para o aprimoramento das diretrizes. Entretanto, apenas no ano de 2014 foi sancionada a lei nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, o MROSC (BRASIL, 2017).

Todavia, a lei passou por duas prorrogações por meio de Medidas Provisórias (MP), uma no mesmo ano de sanção da lei e outra no ano seguinte (MP 68/2014 e MP 684/2015), culminando na criação da Lei nº 13.204/2015, que alterou e definiu a entrada em vigor das novas regras para janeiro de 2016 em nível federal e estadual, e para janeiro de 2017 nos municípios. Assim, foi publicado em abril de 2016 o Decreto Federal nº 8.726/2016, regulamentando o MROSC em nível federal. A partir daí os estados passaram a elaborar seus

decretos²³ de acordo com suas realidades regionais para a adaptação do novo regramento (BRASIL, 2017).

De modo geral, o MROSC extinguiu a realização de convênios entre os governos federal, estaduais e municipais com OSCs, criando novos instrumentos de parcerias voluntárias específicos, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros para essa relação, entendendo como parceria voluntária:

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. (BRASIL, 2014, art. 2º)

A partir desse entendimento, a lei estabeleceu dois instrumentos jurídicos para a formalização de repasse de recurso financeiro público para as organizações da sociedade civil: termo de colaboração e o termo de fomento, quais sejam:

Para os fins desta Lei, considera-se: VII - termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros; VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros. (BRASIL, 2014, art. 2º)

Dessa forma, quando partir do Estado a iniciativa de transferir voluntariamente recursos para as OSCs, selecionadas por meio de chamamento público, em regime de mútua cooperação, o instrumento indicado é o termo de colaboração. Contudo, quando a iniciativa partir das OSCs o instrumento a ser celebrado será o termo de fomento.

Todavia, parcerias que não envolvam transferência de recursos financeiros, mas, em contrapartida, prevejam a cedência de espaço ou bens públicos, móveis

²³ O estado do RS aprovou seu Decreto Estadual nº 53.175, de 25 de agosto de 2016, regulamentando o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública Estadual e as organizações da sociedade civil, previsto na Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

ou imóveis, equipamentos, servidores públicos às OSCs devem ser realizadas por meio do acordo de cooperação, o qual constitui-se como:

Para os fins desta Lei, considera-se: VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros. (BRASIL, 2014, art. 2º)

Independente da modalidade de parceria, ficou estipulado no artigo 22 a obrigatoriedade de apresentação de Plano de Trabalho das atividades realizadas pelas OSCs, as quais a lei especifica como:

Para os fins desta Lei, considera-se: I- organização da sociedade civil: a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.; c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos. (BRASIL, 2014, art. 2º)

Mesmo enquadrando-se nessas descrições, as OSCs possuem uma série de vedações descritas no artigo 39 da lei do MROSC, principalmente relacionadas à ausência de documentações mínimas para a realização de parcerias. O seu artigo 3º aponta quais parcerias entre Estado e OSCs não se aplicam às novas regras:

Não se aplicam as exigências desta Lei: I- às transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições específicas dos tratados, acordos e convenções internacionais conflitarem com esta Lei; III - aos contratos de gestão celebrados com

organizações sociais, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998; IV - aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal; V - aos termos de compromisso cultural referidos no § 1º do art. 9º da Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014; VI - aos termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999; VII - às transferências referidas no art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004, e nos arts. 5º e 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009; IX - aos pagamentos realizados a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de organismos internacionais ou entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por: a) membros de Poder ou do Ministério Público; b) dirigentes de órgão ou de entidade da administração pública; c) pessoas jurídicas de direito público interno; d) pessoas jurídicas integrantes da administração pública; X - às parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos.” (BRASIL, 2014, art. 3º)

Assim, todas as demais parcerias voluntárias, envolvendo OSCs, sujeitam-se ao MROSC e deverão ser firmadas por meio de procedimento específico para sua seleção: o chamamento público, presente no artigo 23 da lei, ressalvados os excepcionais casos cuja legislação expressamente afasta a necessidade de chamamento público. A lei do MROSC especifica em seu artigo 46 também quais gastos são e não são permitidos de serem realizados com as transferências de recursos públicos. Basicamente, é vedada a utilização de recursos para finalidade alheia ao objeto da parceria, nos termos do art. 45, da Lei do MROSC, e para o pagamento de servidor ou empregado público vinculados à parceria. Assim, são permitidos todos os gastos que constarem no Plano de Trabalho apresentado pelas OSCs durante a seleção de chamamento público, dentro do prazo de validade da parceria:

Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria:(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) I - remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) II - diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija; (Redação dada pela Lei nº

13.204, de 2015) 15 III - custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) IV - aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais (BRASIL, 2014, art. 46).

Todos esses gastos serão avaliados por meio da prestação de contas da OSC, um dos principais avanços trazidos pelo MROSC, o qual define o procedimento como:

Para os fins desta Lei, considera-se: XIV - prestação de contas: procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos. (BRASIL, 2014, 2º)

Na prática, a prestação de contas se dará a partir da entrega da descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados parceirizados por parte das OSCs. E, posteriormente, pelo parecer técnico de análise de prestação de contas por parte do órgão gestor responsável, que deverá obrigatoriamente conter: a) os resultados já alcançados e seus benefícios; b) os impactos econômicos ou sociais; c) o grau de satisfação do público-alvo e d) a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado; sobre os quais o gestor responsável deverá expressar qualitativamente seu entendimento sobre a parceria realizada.

Em conjunto com essa prestação de contas final há a obrigatoriedade junto à Sessão VII da lei do MROSC, da realização de procedimentos de monitoramento e avaliação durante todo o período da parceria, com a confecção de relatório técnico, o qual deve conter:

I - descrição sumária das atividades e metas estabelecidas; II - análise das atividades realizadas, do cumprimento das metas e do impacto do benefício social obtido em razão da execução do objeto até o período, com base nos indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho; III - valores efetivamente transferidos pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015); V - análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela organização da sociedade civil na prestação de contas, quando não for comprovado o alcance das metas e resultados estabelecidos no respectivo termo de colaboração ou de fomento; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) VI - análise de eventuais auditorias realizadas pelos controles interno e externo, no âmbito da fiscalização preventiva, bem como de suas conclusões e das medidas que tomaram em

decorrência dessas auditorias. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Por fim, salienta-se que a Sessão II da lei do MROSC denomina-se “Da Capacitação de Gestores, Conselheiros e Sociedade Civil Organizada”, destinando os artigos 7º e 8º como forma de considerar que “I - considerará, obrigatoriamente, a capacidade operacional da administração pública para celebrar a parceria, cumprir as obrigações dela decorrentes e assumir as respectivas responsabilidades (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)” (BRASIL, 2014). Fato que coloca como responsabilidade do órgão gestor a realização de capacitações para os atores envolvidos na implementação da política.

Dito isso, ressalta-se que dado o cenário do processo de *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff, em 2016, e aprovação de leis como a Emenda Constitucional nº 95 (PEC 55/2016), que prevê o congelamento dos investimentos em políticas sociais por vinte anos, assim como, os cortes orçamentários específicos para o SUAS, faz com que se repense as maneiras pelas quais esses serviços permanecerão sendo ofertados pelos municípios, incluindo agora, os novos procedimentos de coordenação da rede privada de prestação de serviços da AS.

Nessa perspectiva, parte-se para a operacionalização dos conceitos apresentados para a incorporação desse novo regramento pelas redes socioassistenciais de implementação do SUAS, enfocando a análise de capacidades estatais em geral, e de capacidades burocráticas e relacionais em específico, relacionando o entendimento de coordenação de redes de implementação de políticas públicas à política de AS.

4 A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS ATRAVÉS DAS REDES SOCIOASSISTENCIAIS A PARTIR DO MROSC

Transpondo o modelo de Estado de Evans (2004), sobre desenvolvimento econômico, para desenvolvimento social na realidade brasileira a partir da política pública de AS, pode-se analisar a forma pela qual se dá a implementação coordenada do SUAS através das redes socioassistenciais de implementação indicadas na PNAS, a qual une locais públicos, compondo a rede pública, e locais privados, compondo a rede privada, na execução dos serviços propostos. E percebendo o MROSC como uma normativa de aprimoramento da interação entre Estado e OSCs, questiona-se como vem ocorrendo a coordenação das redes privadas do SUAS a partir da implementação do MROSC.

Para dar conta desse objetivo, a opção metodológica adotada residiu na descrição dos processos de implementação da política pública de AS através da comparação de suas redes socioassistenciais de prestação de serviços de oito casos de municípios da RMPA: Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Gravataí, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapucaia do Sul e Viamão.

A escolha desses municípios justifica-se por serem eles os entes responsáveis pela etapa da implementação da política de AS. Na intenção de salientar a existência do fenômeno analisado, escolheu-se esta por ser a região com a maior concentração de OSCs de prestação de serviços socioassistenciais do estado²⁴.

Foram selecionados todos os municípios da RMPA classificados, segundo a PNAS, como “municípios de grande porte”, isto é, que possuem mais de 100 mil habitantes, se diferenciando, a fim de observar a tendência nacional, a partir de aspectos socioeconômicos.

Especificamente, a pesquisa baseou-se em técnicas qualitativas, com a utilização de dados secundários do Censo SUAS dos anos de 2010 a 2017, com o objetivo de caracterizar, ao longo do tempo, a implementação do SUAS nos casos pesquisados. Concomitantemente, foram realizadas entrevistas nos

²⁴ Ver apêndice 2 deste trabalho: “Mapa presença das entidades no RS”.

órgãos locais de implementação da política, por meio de roteiro semiestruturado²⁵.

A partir do Decreto nº 7.334, de 19 de outubro de 2010, foi instituído o Censo SUAS, com a finalidade de coletar informações sobre os serviços, programas e projetos de AS realizados no âmbito das unidades públicas e OSCs, bem como sobre a atuação dos Conselhos de Assistência Social. Portanto, o censo SUAS é um mecanismo de monitoramento que coleta dados por meio de um formulário eletrônico preenchido pelas Secretarias e Conselhos responsáveis pela política de AS dos Estados e Municípios, por meio de uma ação integrada entre a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a SAGI (BRASIL, 2019).

Os dados do Censo são separados por municípios, sendo realizado anualmente desde 2007, quando foram disponibilizados dados sobre os primeiros CRAS em funcionamento. Nas duas edições seguintes, de 2008 e 2009, foram adicionados os dados referentes aos CREAS. A partir de 2010 foram adicionados dados, separadamente, sobre as Gestões Municipais e Estaduais, os Conselhos Municipais e Estaduais e também da Rede Privada. Em 2011 foram adicionados os dados sobre os recém-criados Centros POP e, em 2012, os dados sobre a Rede Privada foram substituídos por “Unidades de Acolhimento”. Em 2014 vieram os dados sobre os Centros de Convivência, referentes ao SCFV da proteção básica, lançado nessa época. A partir de 2015, os dados começaram a ser desmembrados em pastas individuais e os dados sobre os Centros Dia foram adicionados ao censo. Por fim, em 2017, os dados sobre Famílias acolhedoras passaram a fazer parte dos mais recentes dados sobre a política de AS no país.

Como a intenção era utilizar os dados para a caracterização das Redes de implementação, pode-se utilizar os dados a partir de 2010, quando passaram a ser discriminados os dados sobre locais públicos e privados. Dessa forma, foram utilizados dados de todas as pastas dos anos de 2010 até 2017 para a construção das variáveis “locais públicos” e “locais privados”.

Basicamente, foram somados os locais obrigatoriamente públicos de prestação de serviços, isto é, CRAS, CREAS e Centros Pop. E os locais que

²⁵ Ver apêndice 3 deste trabalho: “Roteiro de entrevista semiestruturada aplicada aos municípios pesquisados”.

podem ser compostos, tanto por entes públicos como por entes privados, foram classificados por meio da pergunta “Indique a Natureza desta Unidade” como “governamental” ou “não governamental” de cada um dos locais, ficando dispostos em: Unidades de Acolhimento Públicas, Centros de Convivência Públicos e Centros Dia Públicos para compor a variável sobre variáveis “locais públicos”²⁶. E Unidades de Acolhimento Privadas, Centro de Convivência Privados e Centros Dia Privados para compor a variável “Locais Privados”, variando ao longo do tempo de acordo com a disponibilidade do dado.²⁷

Finalizada essa primeira etapa, partiu-se para os dados qualitativos de fonte primária: as entrevistas. Foram realizadas 12 entrevistas com gestores e conselheiros nos municípios pesquisados, entre os meses de agosto de 2018 e fevereiro de 2019.

Inicialmente foram realizadas quatro entrevistas nos locais de trabalho dos entrevistados nos municípios de Canoas, Alvorada, Viamão e São Leopoldo nos meses de julho a setembro de 2018. Entretanto, o período de eleições presidenciais entre os meses de outubro e novembro, combinado com o período de férias no mês de dezembro, acentuaram as limitações à realização de entrevistas *in loco*. Assim, optou-se pela realização das mesmas através de ligações telefônicas gravadas. Para garantir a equidade nas informações de todos os casos foram realizadas entrevistas nesta modalidade em todos os municípios – mesmo onde já tinham ocorrido – entre os meses de janeiro e fevereiro de 2019, as quais foram consideradas nessa análise.

A escolha dos informantes qualificados dentre os gestores das secretarias deu-se por uma escala de preferências: primeiramente, optou-se por um representante do setor de Vigilância Socioassistencial – responsáveis diretos pela gerência das redes de implementação – na ausência deste ator, optou-se por algum gestor com cargo de coordenação, podendo ser Diretor(a) da proteção básica ou especial; por fim, na ausência desses, aceitou-se gestores do setor de contratos/financeiro ou jurídico.

²⁶ Os dados sobre “Famílias acolhedoras” não foram utilizados por terem iniciado apenas em 2017, sem nenhum outro ano como referência.

²⁷ Ver apêndice 4 deste trabalho: “Dados da tabela do Censo SUAS para a construção das variáveis “locais públicos” e “locais privados” utilizadas ao longo do tempo”.

Em relação aos informantes do Conselho Municipal de AS, bastava ser membro para ser considerado apto à realização da entrevista. Dessa forma, ao entrar em contato com o órgão gestor municipal, já era pedida uma indicação de um representante do Conselho, que em todas as oportunidades estava presente na própria Secretaria, sendo a entrevista realizada na mesma oportunidade.

Logo, como forma de identificação das entrevistas e buscando preservar o sigilo dos informantes, optou-se pela apresentação dos seguintes códigos de modo a apresentar as citações ao longo do texto:

Quadro 3 – Código de identificação das entrevistas

Entrevista	Município	Entrevistados
1	Gravataí	Setor de Contratos/Financeiro e Representante do CMAS
2	Sapucaia do Sul	Diretora da Proteção Básica e Representante do CMAS
3	Viamão	Setor de Vigilância Socioassistencial e Representante do CMAS
4	Alvorada	Diretora da Proteção Especial e Representante do CMAS
5	São Leopoldo	Setor Assessoria Jurídica e Representante do CMAS
6	Cachoeirinha	Setor de Contratos/Financeiro e Representante do CMAS
7	Canoas	Setor de Vigilância Socioassistencial e Representante do CMAS
8	Novo Hamburgo	Setor de Vigilância Socioassistencial e Representante do CMAS

Fonte: Elaboração Própria, 2019.

Antes de apresentar as análises dos dados apresenta-se uma breve contextualização histórica dos casos pesquisados.

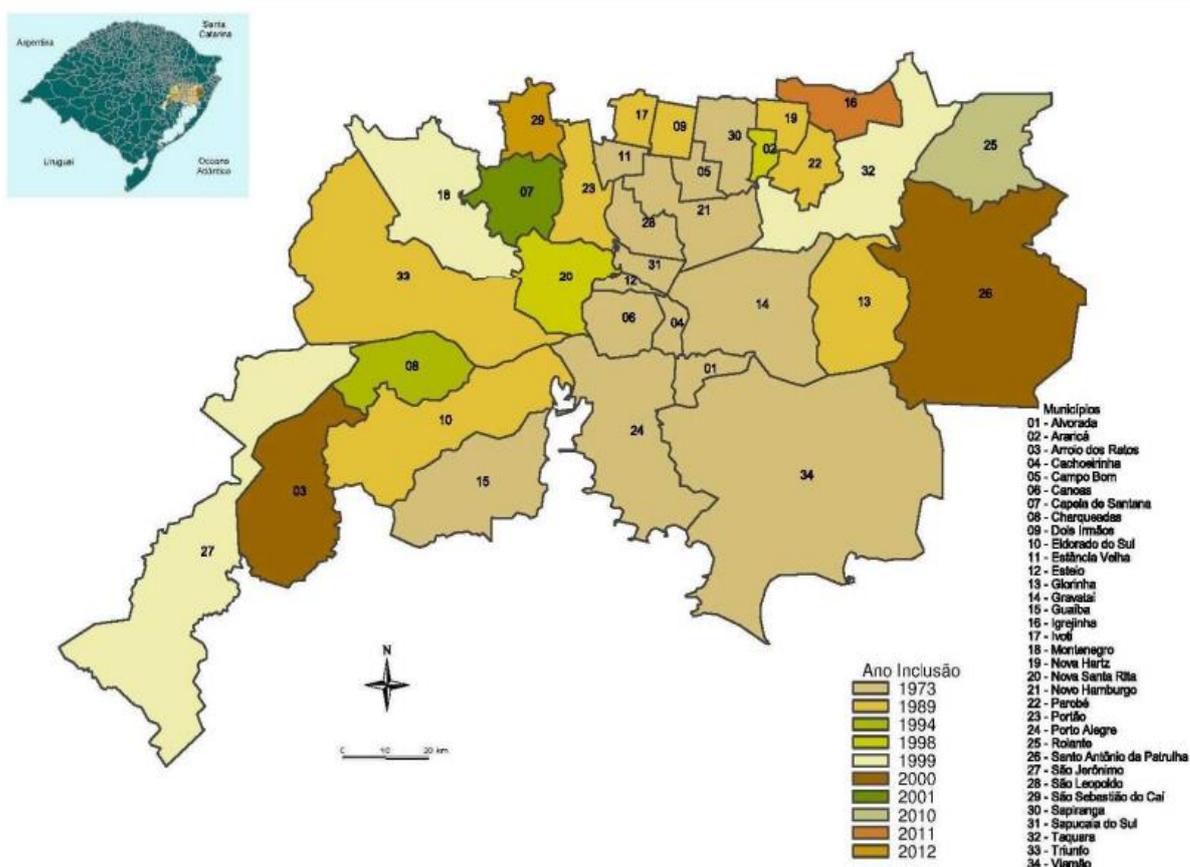
4.1 Caracterização socioeconômica dos municípios pesquisados na RMPA

Seguindo a tendência nacional, o estado do Rio Grande do Sul viveu o seu processo de urbanização mais intenso nos anos 1970, substituindo sua principal atividade econômica baseada na agropecuária pelas indústrias, o que levou a formações de aglomerações urbanas (FERREIRA et al., 2013).

A maior de todas aglomerações do estado se deu em torno de sua capital Porto Alegre, configurando uma região metropolitana. Criada pela lei

complementar federal nº 14, de 8 de junho de 1973, a Região Metropolitana de Porto Alegre iniciou sendo composta por 14 municípios (MARTINS, 2013). Atualmente possui mais de 4,3 milhões de habitantes, sendo a quinta região metropolitana mais populosa do país e a 82ª do mundo, com o quarto maior PIB do país, reúne 34 municípios do estado e corresponde a uma área de 10.234 km² (BRASIL, 2018), conforme pode-se observar no mapa abaixo:

Figura 6 – Mapa da configuração territorial da Região Metropolitana de Porto Alegre



Fonte: (MARTINS, 2013).

Como pode-se notar, os oito municípios pesquisados - Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Gravataí, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapucaia do Sul e Viamão - fazem parte da formação inicial dos 14 municípios da RMPA, tendo passado por esse momento de industrialização e urbanização nos anos 1970 e inchaço populacional que deu origem à RMPA, hoje, juntos, possuem quase metade da população da RMPA (MARTINS, 2013).

Viamão é o município mais antigo do estado do RS, tendo dado origem até mesmo à capital Porto Alegre, tornou-se o maior município em extensão territorial da RMPA com uma área de 1.497,094km², onde se distribuem seus mais de 250 mil habitantes, configurando o 7º município mais populoso do estado (IBGE, 2018). Sustenta também o triste título de município mais violento do estado, e o 21º do país, com 77,1 casos de mortes violentas para cada 100 mil habitantes (BRASIL, 2018). Com um PIB per capita de R\$13.126,06, Viamão ocupa apenas a 493ª posição do estado, com 9,9% de sua população ocupada formalmente com um salário mensal médio de 2,4 salários mínimos. Sua taxa de escolarização até 15 anos é de 95,9 %, ficando no 454º lugar no estado (IBGE, 2018).

Alvorada era um antigo Distrito de Viamão, denominado Passo do Feijó. Garantiu sua emancipação política em 1965. Atualmente, com 73km² de extensão territorial e área urbana de 52 km², é um dos menores municípios do estado. Seus quase 210 mil habitantes tornam Alvorada uma das cidades mais populosas da região e também uma das mais violentas. Alvorada é a segunda colocada entre os municípios gaúchos, e ocupa o 30º lugar no país, com 71,8 mortes violentas a cada 100 mil habitantes (BRASIL, 2018). Combinado a essa realidade, Alvorada possui menor PIB per capita do estado: R\$12.166,04, com 10,6% de trabalhadores formais recebendo, em média, 2,3 salários mínimos. Possui uma taxa de escolarização de 95,3% (IBGE, 2018).

Ambos os municípios não acompanharam a industrialização ao longo das rodovias federais que cortam a RMPA, a BR-116 e a BR-290 (Free-Way) e são considerados cidades-dormitório, por abrigarem a maioria da população pobre que migrou para as cidades em busca de emprego (MAMMARELLA; BARCELLOS, 2009).

Por sua vez, o município de Gravataí consolidou seu processo de industrialização nos anos 1990, com a instalação do Complexo Industrial da General Motors, muito por conta de seu acesso a BR-290 (MAMMARELLA; BARCELLOS, 2009). Atualmente, Gravataí ocupa uma área de 463,758 km², sendo 121,37 km² em perímetro urbano, com uma população de quase 280 mil pessoas, sendo a 6ª maior população do estado, com taxa de urbanização da ordem de 91% (IBGE, 2018) e taxa de escolarização até 15 anos de 95,7 %. Economicamente, Gravataí é o 157º maior PIB per capita do estado com R\$

36.629,74. Seu salário médio mensal é de 2,9 salários mínimos e a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total é de 20,4%. Aparece na 6º posição dentre os municípios mais violentos do estado e 124º do país, com uma taxa de 42 casos de mortes violentas a cada 100 mil habitantes (BRASIL, 2018).

Canoas conquistou sua emancipação de Gravataí e São Sebastião do Caí um ano após a instalação do antigo 5º Comando Aéreo Regional (V Comar), em 1937, fato que incentivou sua industrialização logo após a Segunda Guerra Mundial (MAMMARELLA; BARCELLOS, 2009). Atualmente, Canoas é a segunda maior economia do estado, sede de grandes empresas nacionais e multinacionais nos ramos de gás, metalomecânico e elétrico, com um PIB per capita de R\$56.995,33, ocupando a posição 207º no país, distribuído em uma população de quase 345 mil habitantes, com um salário médio mensal dos 27,6% de trabalhadores formais de 3,2 salários mínimos. A cidade é considerada um polo universitário por possuir, além de um campus do Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS) outras cinco instituições privadas de Ensino Superior. Assim, possui uma taxa de escolarização até 15 anos de idade de 95,9 % (IBGE, 2018). Entretanto, Canoas é a 5º cidade mais violenta do estado e a 108º do país, com 47,9 casos de morte violenta por cada 100 mil habitantes (BRASIL, 2018).

No período militar, Cachoeirinha, outro distrito de Gravataí alcançou sua emancipação política em 1966, impulsionada pela instalação de seu distrito industrial nessa época, hoje se configura em um importante polo logístico (MAMMARELLA; BARCELLOS, 2009). Atualmente, o município conta com quase 130 mil habitantes, que se dividem em 44 km² de área territorial, com um PIB per capita de R\$ 41.565,54, 36,9% de sua população encontra-se ocupada, a qual recebe em média 2,3 salários mínimos. Possui uma taxa de escolarização até 15 anos de 96%. Aparece na 7ª colocação dentre os municípios mais violentos do estado e 135º posição no país, com 39,5 casos de morte violenta para cada 100 mil habitantes (BRASIL, 2018).

O Vale do Rio dos Sinos é considerado o berço da colonização alemã no país, desde a vinda dos primeiros imigrantes em 1824. Incentivados pela política de branqueamento instalada no país, na época, o local ficou marcado pelo segregacionismo, e mesmo após a abolição da escravidão, negros e brancos

não dividiam os mesmos espaços até meados dos anos de 1940 (MAMMARELLA; BARCELLOS, 2009).

São Leopoldo foi o primeiro município dessa região a se emancipar de Porto Alegre, em 1846. Ligava a capital e as zonas coloniais mais distantes do estado, pela primeira linha férrea da província, o que tornou a localidade um importante centro comercial (MAMMARELLA; BARCELLOS, 2009). Atualmente, com uma área de 102,738 km², o município de São Leopoldo é o maior polo de informática do estado, vinculado à Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Com uma população de mais de 230 mil pessoas, possui um PIB per capita de R\$ 31.853,01, estando na 205^o posição no estado, 28,5% de sua população está ocupada formalmente com uma média salarial de 3 salários mínimos, o que deixa o município bem colocado na 15^o posição no estado e 167^o no país. Possui uma taxa de escolarização de 96,8%, sendo o 387^o no país (IBGE, 2018). Entretanto, o município ocupa a 8^o posição dentre os mais violentos do estado e o 142^o do país, com 37,4 casos de mortes violentas para cada 100 mil habitantes (BRASIL, 2018).

Novo Hamburgo, em função da expressiva oferta de emprego no setor fabril calçadista, conquistou sua emancipação de São Leopoldo em 1927. Entre 1960 e 1990 o município ficou conhecido como "Capital Nacional do Calçado" e teve um aumento populacional de cerca de 282%, originando a maior parte dos problemas sociais enfrentados a partir do final da década de 1990 com a crise econômica, agravada com a concorrência chinesa nos mercados internacionais (MAMMARELLA; BARCELLOS, 2009).

Novo Hamburgo iniciou uma nova fase de diversificação industrial nos anos 2000 e conta com um PIB per capita de R\$ 34.620,19, ocupando a posição 786^o no país. Com uma população de mais de 240 mil habitantes, 38,2% estão em trabalhos formais com uma média salarial de 2,4 salários mínimos. E uma taxa de escolarização de até 15 anos de idade de 97%, ficando apenas na posição 387^o no estado (IBGE, 2018). O município ocupa o 14^o lugar das cidades mais violentas do estado e o 187^o do país, com 25,7 casos de mortes violentas para cada 100 mil habitantes (BRASIL, 2018).

Outra localidade de São Leopoldo que se beneficiou do crescimento econômico da região na área comercial foi o 7^o Distrito de São Leopoldo, que conquistou sua emancipação em 1961, passando a se chamar Sapucaia do Sul

(MAMMARELLA; BARCELLOS, 2009). Atualmente o município possui mais de 140 mil habitantes, distribuídos em 58,309 km². Com um PIB per capita R\$ 22.514,85 e 17,2% de sua população ocupada formalmente com um salário médio mensal de 2,9 salários mínimos. Apresenta taxa de escolarização de até 15 anos de idade de 97,4 % (IBGE, 2018). Esse aumento na população trouxe consigo o aumento dos problemas sociais, deixando Sapucaia do Sul como o 4º município mais violento do estado e 98º do país, com 50,4 casos de mortes violentas para cada 100 mil habitantes (BRASIL, 2018).

Tendo em conta a trajetória histórica, combinada às características socioeconômicas apresentadas nessa sessão, pode-se fazer um grande apanhado comparativo com os dados socioeconômicos dos municípios pesquisados. Como forma de buscar a comparação da tendência encontrada nacionalmente, de que quanto melhores os índices socioeconômicos, medidos a partir dos dados do IDH e o índice de pobreza dos estados, maiores suas redes socioassistenciais de implementação do SUAS - tanto em relação à rede pública, quanto em relação à rede privada – os municípios da amostra foram ordenados a partir dos mesmos indicadores socioeconômicos.

Assim, percebe-se que todos os municípios pesquisados apresentam um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) considerado “Alto”, com exceção de Alvorada, considerado médio. Entretanto, os casos diferem em relação aos seus índices de pobreza, os quais concordam com as diferenciações dos demais dados socioeconômicos apresentados ao longo da descrição, possibilitando, assim, ordená-los em três faixas – alta, média e baixa - como mostra a tabela abaixo:

Tabela 1 – Dados socioeconômicos dos municípios pesquisados

Municípios	IDHM	Índice de Pobreza (%)	Área territorial (km ²)	População	Taxa de Escolarização (%)	PIB per capita (R\$)	Salário Médio (salários mínimos)	Pessoas ocupadas formalmente (%)	Taxa de Violência (Casos de mortes violentas para cada 100 mil habitantes)
Cachoeirinha	0,757	3,91	44	129.307	96	41.565,54	2,3	36,9	39,5
Novo Hamburgo	0,747	3,91	224	246.452	97	34.620,19	2,4	38,2	25,7
Canoas	0,750	4,40	131.097	344.957	95,9	56.995,33	3,2	27,6	47,9
Sapucaia do Sul	0,726	4,94	58,309	140.311	97,4	22.514,85	2,9	17,2	50,4
Gravataí	0,736	5,39	463,758	279.398	95,7	36.629,74	2,9	20,4	42
São Leopoldo	0,739	5,96	102,738	234.947	96,8	31.853,01	3	28,5	37,4
Viamão	0,717	7,08	1.497,094	254.101	95,9	13.126,06	2,4	9,9	77,1
Alvorada	0,699	7,32	73	209.213	95,3	12.166,04	2,3	10,6	71,8

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de estimativas para 2018 do IBGE (IBGE, 2018) e do Atlas Brasil PNUD (BRASIL, 2013).

Portanto, é a partir dessa classificação socioeconômica que foi disposta a exposição dos casos que serão analisados na sessão a seguir.

4.2 A implementação do SUAS através das Redes Socioassistenciais na RMPA

Nessa sessão são descritos os dados da análise das capacidades estatais de cada município para a implementação do MROSC, a partir da classificação apresentada na sessão anterior sobre a caracterização socioeconômica dos municípios pesquisados.

Inicialmente apresenta-se a estrutura administrativa para a implementação do SUAS nos municípios pesquisados. Fazendo a relação entre as literaturas de Pires e Gomide (2016) e Marengo (2017) sobre capacidades estatais, quando aqueles se referem à dimensão de capacidades “técnico-

administrativas”, e este às capacidades estatais burocráticas. Ambos são conceitos correspondentes e essenciais para a implementação de políticas públicas.

Desse modo, sustenta-se a aferição do percentual de burocracias estáveis na AS do município como *proxy* de capacidades burocráticas, relacionando a estrutura administrativa de implementação local do SUAS, em um conjunto de informações sobre a formalização dos espaços, contendo inclusive o ano de criação dos conselhos municipais de AS, como forma de configurar o início das ações estatais na AS em nível municipal e das interações entre órgãos gestores municipais responsáveis pela implementação da política da AS e os demais atores envolvidos no processo, em especial, as OSCs. Posteriormente, faz-se a apresentação do tamanho e composição das redes, entre locais públicos e privados de prestação de serviços socioassistenciais.

E, por fim, descreve-se, a partir das entrevistas realizadas com gestores, a forma pela qual as redes privadas vêm sendo coordenadas a partir do MROSC, como *proxy* de capacidades relacionais. Para tanto, foram utilizadas as categorias de análise: institucionalização, monitoramento e comunicação, medidas pelos indicadores de implementação das diretrizes do MROSC.

4.2.1 A implementação do SUAS através das Redes Socioassistenciais nos municípios de Alvorada e Viamão

Ambos os municípios, tiveram a criação de seus conselhos municipais de AS ainda na década de 1990. Viamão acompanhou uma primeira leva de criação dos conselhos de AS no estado, três anos após a fixação das diretrizes para o estabelecimento desses locais contidos na LOAS. Por conta dessa precedência, tanto Viamão como Alvorada acabaram por constituir um legado de discussões anteriores aos preceitos do SUAS. Nessa época, como não existia a obrigatoriedade de locais públicos de prestação de serviço, as OSCs que já vinham realizando esse trabalho tomaram a frente nas ações da AS, formulando, planejando e executando em conjunto com os departamentos, assessorias e coordenadorias destinados à AS, geralmente ligados às secretarias municipais de saúde.

É difícil estipular exatamente o ano de adesão dos municípios ao SUAS, por conta de não terem a obrigatoriedade da criação da lei que regulamenta os preceitos estipulados nas normas. Viamão não possui a lei até hoje, e em Alvorada a lei foi aprovada apenas no ano de 2014. Sendo assim, como os CRAS foram os primeiros locais públicos de atendimento incentivados pelo governo federal na implementação do SUAS nos municípios. Escolheu-se expor as datas desses equipamentos pioneiros como forma de demarcar o início da oferta de serviços públicos, já de acordo com o regramento do SUAS: Viamão novamente se mostra pioneiro, com seu primeiro equipamento implementado no mesmo ano de criação do MDS e de lançamento do SUAS. Alvorada instalou seu primeiro CRAS dois anos depois, em 2006.

Atualmente a política de AS em Alvorada tem como órgão gestor responsável pela política de AS a Secretaria Municipal de Trabalho, Assistência Social e Cidadania. Apesar de estar registrada como uma Secretaria Conjunta, ela tem os serviços do SUAS como seu principal objeto de trabalho, enquanto a Secretaria da Cidadania e Assistência Social faz este serviço em Viamão.

Este conjunto de informações forma a estrutura administrativa de implementação do SUAS dos casos estudados, como exibido no quadro abaixo:

Quadro 4 – Estrutura administrativa de implementação do SUAS nos municípios de Alvorada e Viamão

Municípios	Ano de criação do Conselho de AS	Ano de Implementação do 1º CRAS	Ano da Lei Municipal de Regulamentação do SUAS	Status do Órgão Gestor	Setor de Vigilância Socioassistencial
Alvorada	1999	2006	2014	Secretaria Conjunta	Na estrutura formal do órgão gestor
Viamão	1996	2004	Não possui	Secretaria Conjunta	Na estrutura formal do órgão gestor

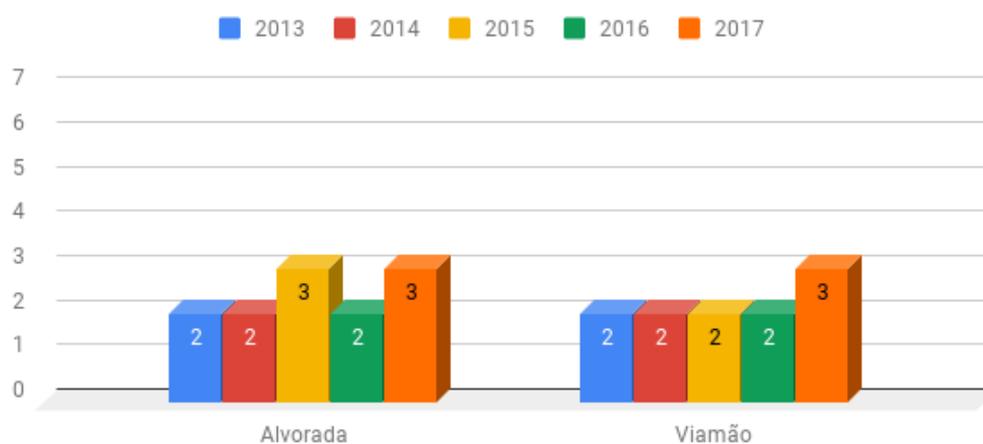
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo SUAS (2017).

O Setor de Vigilância Socioassistencial é responsável pela realização de monitoramento das ações da rede socioassistencial como um todo (pública e privada) e está previsto na PNAS (2004) e nas NOBs. Entretanto, nem todos os municípios possuem o setor de forma a sistematizar os dados de atendimento da

ponta, permitindo que a gestão possa se antecipar aos problemas ou, ao menos, ter controle sobre suas ocorrências.

Ambos os municípios possuem o setor formalizado no organograma das suas secretarias, garantindo sua continuidade com pelo menos dois funcionários exclusivos para esta função desde o ano de 2013, quando foi incluída nos questionários do censo SUAS a pergunta sobre a presença de funcionários exclusivos que realizem apenas as funções de monitoramento das ações da rede de atendimento, como pode-se ver na figura abaixo:

Gráfico 1 – Número de funcionários exclusivos da vigilância socioassistenciais de Alvorada e Viamão



Fonte: Elaboração própria a partir dos Censos SUAS (2010 a 2017).

Atualmente os dois municípios possuem três funcionários exclusivos para o setor de Vigilância. Essa valorização do setor é reflexo de uma conservação do número de funcionários vinculados à assistência nos municípios desde o ano de 2013, como mostra a figura que segue:

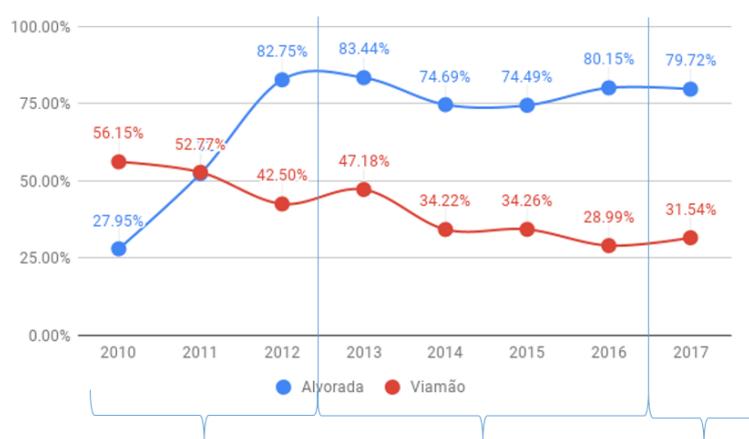
Gráfico 2 – Número total de funcionários vinculados à AS de Alvorada e Viamão



Fonte: Elaboração própria a partir dos Censos SUAS (2010 a 2017)

Sabe-se que o número de funcionários demonstra a importância dada à agenda pela administração municipal. Entretanto, como os municípios variam em termos populacionais, trabalhar com números absolutos não proporciona grau de comparação. Por essa razão, trabalhar com o percentual de funcionários estatutários, além de expor a estabilidade da política, permite comparar os municípios. Tendo o percentual de funcionários estáveis como *proxy* de capacidades burocráticas, observa-se o gráfico a seguir:

Gráfico 3 – Percentual de funcionários estatutários da AS de Alvorada e Viamão



Municípios	Gestões Municipais por Partido Político do Prefeito			
	2005-2008	2009-2012	2013-2016	2017-2020
Alvorada	PTB	PTB	PT	MDB
Viamão	PT	PT	PSDB	PSDB

Fonte: Elaboração própria a partir dos Censos SUAS (2010 a 2017).

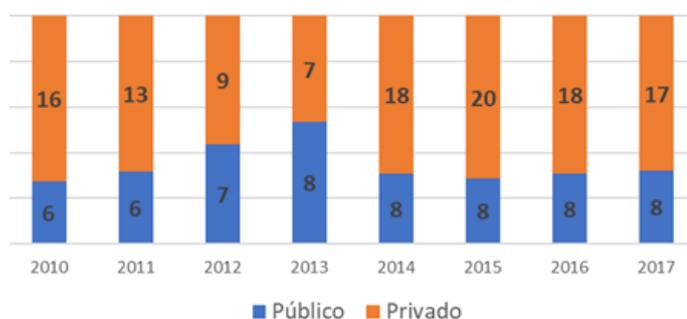
Ambos os municípios passaram os oito primeiros anos do SUAS sem alternância de governo, todavia, nota-se que os municípios andavam em caminhos inversos durante a gestão 2009-2012, em relação à consolidação de seus quadros de funcionários. Viamão, apesar de ter alinhamento político com o governo federal, aparece em constante queda do número de funcionários estáveis ligados à política de AS. Ao analisar-se os números absolutos, pode-se aferir um aumento do número de funcionários contratados diretamente pelo órgão gestor, sem estabilidade. E esse cenário permanece, uma vez que Viamão diminuiu em mais de 15 pontos percentuais seu número de estatutários desde a troca de governo, em 2013, até o ano de 2017, mesmo tendo um aumento do número total de funcionários, ainda que com a permanência do partido na gestão municipal.

Alvorada aumentou significativamente seus percentuais de funcionários estáveis no quadro entre 2010 e 2011. Seguindo as diretrizes de NOB-SUAS-RH de 2006, a qual orientou de maneira expressa a abertura de concursos para a AS, através de suportes de planos de incentivo financeiro, Alvorada passou seu quadro de funcionários estáveis de 27,95% para mais de 50%.

Entretanto, o aumento ocorrido em Alvorada entre 2012 e 2013 deve ser analisado em conjunto com o gráfico 3, no qual demonstra-se uma drástica diminuição nos funcionários da AS, provavelmente motivada pela troca de governo no ano seguinte. Isso comprova a necessidade da realização de concursos e, a consequente contratação de funcionários estáveis, evitando permanentes recomeços de entendimento da política com as alternâncias de governo (BRASIL, 2004).

A rede de Alvorada é composta, majoritariamente, por locais privados de prestação de serviços, contando com 17 locais privados e 8 locais públicos. Fazendo-se uma análise ao longo do tempo, apenas em 2013 sua rede foi majoritariamente pública, por conta da diminuição de locais privados desde o ano anterior, como pode-se observar na figura abaixo:

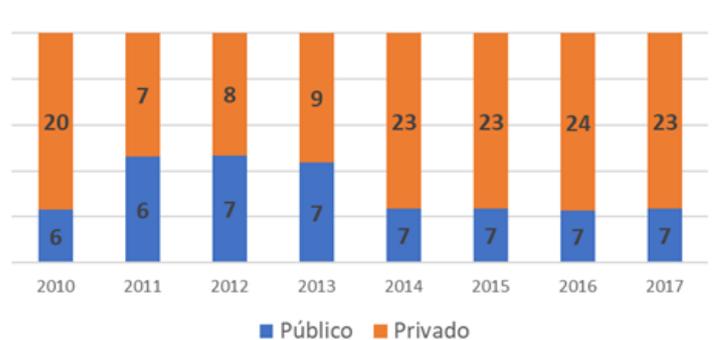
Gráfico 4 - Composição da rede socioassistencial de implementação do SUAS – Alvorada



Fonte: Elaboração própria a partir dos Censos SUAS (2010 a 2017).

Este mesmo cenário se repete em Viamão, que possui um dos mais baixos números de locais públicos dos casos pesquisados – apenas maior que Sapucaia do Sul, que possui 6 locais públicos -, apresentando 23 locais privados de atendimento e apenas 7 locais públicos. Apesar de alguma diminuição dos locais privados entre os anos de 2011 e 2013, esses persistem em maior número durante todo o período analisado, como demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 5 - Composição da rede socioassistencial de implementação do SUAS – Viamão



Fonte: Elaboração própria a partir dos Censos SUAS (2010 a 2017).

Apesar das similitudes quanto às capacidades burocráticas e as configurações de suas redes socioassistenciais de implementação do SUAS, Alvorada e Viamão diferem quanto à incorporação do MROSC em suas práticas na coordenação das redes privadas de prestação de serviços da AS. Enquanto Alvorada regularizou o MROSC no município através de seu Decreto nº 18, de 06 de março de 2017, Viamão encontra-se um passo atrás, ainda discutindo sobre a formulação de seu Decreto Municipal de adesão ao MROSC.

De acordo com os entrevistados, esse processo de mudança ainda é muito ambíguo para ambos os municípios. Eles seguem procurando capacitações para a equipe de coordenação para implementar o novo regramento. Dizem que esse processo de adequação com as OSCs sempre foi difícil desde a adesão ao SUAS, ampliando-se ainda mais com as regras do MROSC. Sentem-se despreparados e sem o apoio dos setores financeiros das secretarias responsáveis pela AS, anteriormente responsáveis por essas questões contratuais com as OSCs, como se pode observar nos relatos abaixo:

A gente está com a lei desde o ano passado, a gente foi a algumas capacitações, mas estamos com muitas dúvidas em relação a ela (...) Nossa dúvida maior é nessa questão mesmo da análise da prestação de contas. (...) A gente meio que resistiu, eu e minha colega que nem eu falei pra você, que a gente acha que o financeiro tinha que estar junto, que não é só a gente. (ENTREVISTA 4)

Ah, dificultou nas questões relacionadas em como fazer o Plano de trabalho, todas essas questões assim (...) Na verdade, essa questão com as entidades, ela vem desde a implantação do SUAS. Com a tipificação, com todo o processo que as entidades teriam que começar a se adequar pra serem consideradas entidades que desenvolvem serviços de assistência social. Na verdade, então, essa reclamação vem ocorrendo desde esse

período. E o Marco Regulatório, na verdade, veio dar uma complicada nessa situação, nesse sentido. (ENTREVISTA 3)

Por essa razão, ambos os municípios não realizaram discussões com as OSCs para a adaptação da lei federal à realidade local. Os conselhos municipais de AS não são citados como atores partícipes desse processo, como relatam os entrevistados, referindo-se à falta de preparo também por parte dos conselheiros:

A lei ficou confusa nessa questão do Conselho, muito aberta. Eles não participaram desse processo. Na verdade, a gente ficou meio solitário, digamos assim, porque eles deveriam participar né. (ENTREVISTA 4)

Vou te dizer que a grande dificuldade do Conselho é a falta de capacitação dos conselheiros. A falta de conhecimento, até mesmo sobre o próprio Marco Regulatório. (ENTREVISTA 3)

Viamão ainda não possui regramento municipal relacionado ao MROSC, mas os entrevistados afirmam que, mesmo sem uma garantia legal, eles vêm adaptando alguns contratos, à medida que os mesmos precisam de renovação. Alvorada afirma que realizou o processo de chamamento público a partir das novas regras, mas que não apareceram novas OSCs:

Sim, a gente mantém as mesmas. É porque a gente abriu o edital e daí não teve outras novas concorrendo, então se manteve as mesmas. (ENTREVISTA 4)

Não. Decreto Municipal sobre o Marco, especificamente, não. (...) As regras a gente já está seguindo, já adequamos várias parcerias. (...) assim, deixa eu te explicar... na verdade, o que que acontece, foram renovados os convênios e termos de cooperação com as entidades já baseados no novo Marco. (ENTREVISTA 3)

Em relação às capacitações, nenhum dos municípios promoveu qualquer tipo de exposição do novo regramento, tanto para seus gestores, quanto para as OSCs:

A gente não teve aquela capacitação que a lei prevê, que teria que ter uma capacitação com as entidades junto com o município né. Que o município proporcionasse isso. A gente não teve específico dentro do município. Alguns eu sei que tiveram. A gente foi aqui e algumas instituições foram também na DPM

(Delegações de Prefeituras Municipais)²⁸ em Porto Alegre.
(ENTREVISTA 4)

Capacitação ainda não (...) na verdade elas (as OSCs) procuram conhecer as regras só quando têm alguma oportunidade de conveniamento. (ENTREVISTA 3)

Questionados sobre o trabalho de seus setores de vigilância socioassistencial junto aos serviços prestados pela rede privada, ambos os municípios afirmaram realizar o monitoramento dessas ações:

Sim, a vigilância aqui no município é muito ativa, faz o monitoramento da rede toda (...) também das entidades.
(ENTREVISTA 3)

Ah, sobre o monitoramento, sim a vigilância faz, sim, de todos.
(ENTREVISTA 4)

Perguntados sobre as modificações no processo de contratação das OSCs após as novas regras do MROSC, os entrevistados divergiram expondo em qual estágio de discussão e entendimento cada local se encontra na coordenação de suas redes privadas:

Mas eu vou te dizer que ainda está muito... muito inicial ainda esse processo... Eu acredito que não tenha provocado nenhuma mudança em termos de confiabilidade ou não... Eu acho que o que acontece é que tanto as entidades ainda não estão preparadas para essas novas regras, quanto a própria gestão aqui, que teve muita dificuldade em adequar esses contratos.
(ENTREVISTA 3)

Eu acho que transparência nesses serviços né. Porque quando era contrato, agora não é mais.... Antigamente era contrato, e o que ocorria: ah eu quero abrir alguma coisa aqui em Alvorada, vou lá no gabinete do prefeito e eles conseguiam fazer isso. Então eu acho que isso também deu uma outra cara para isso. Hoje não mais ocorre. Eles não conseguem ir lá no gabinete do prefeito e dizer que querem abrir porque existe todo um processo, uma avaliação técnica, um edital de chamamento e uma avaliação que a lei a isso garantiu. Eu vejo isso bem positivo. A gente não fica mais amarrado, entre linhas, dentro da política. Vai lá o político e quer favorecer alguém, hoje não mais, pelo menos aqui em Alvorada não. (ENTREVISTA 4)

²⁸ A Delegações de Prefeituras Municipais Ltda. surgiu após a extinção do Departamento das Prefeituras Municipais, órgão integrante da Secretaria do Interior e Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, ocorrida em 17 de março de 1965, através do Decreto nº 17.230. Mais informações acessar: < <https://borbapauseperin.adv.br/index.php> >. Acessado em: 25/01/2019.

Alvorada parece estar realizando modificações, apresentando uma visão quanto às novas práticas e divergindo de alguns procedimentos como exposto abaixo:

Ah, teve várias modificações! Algumas que a gente não concordou e tivemos que aceitar. Por exemplo, a prestação de contas, tem um setor financeiro aqui na secretaria que era responsável por essa prestação de contas das entidades. Aí ia para esse setor. Aí, com essa lei treze mil, nas capacitações que a gente entendeu que quem tem que fazer as prestações é o gestor, que eu sou gestora de alguns aqui. Daí a gente discutiu, a minha outra colega aqui também não concordou muito. Mas nessa capacitação que a gente foi a pessoa disse lá, que era do jurídico, que quem tinha que fazer as prestações de contas, a análise das contas era o gestor, daí a gente acabou discutindo e discutindo aqui e acabou sendo o gestor responsável por isso. (ENTREVISTA 4)

Ao mesmo tempo, refletindo um pouco mais, o entrevistado ressalta pontos positivos de responsabilização direta dos gestores sobre as parcerias, para que os órgãos gestores possuam mais informações, conheçam mais de perto a realidade dos serviços prestados pelas OSCs e seus graus de entendimento sobre a política em geral, como exemplifica a fala abaixo:

E aí em momentos eu acho que é até positivo o próprio gestor fazer a prestação de contas porque tu vai lá e verifica o serviço, a parte técnica e já verifica outras questões. Hoje a gente tem feito uma prestação de contas muito mais.... Não vou dizer que não era eficiente antes, entendeu, mas com muito mais qualidade, cobrando muito mais. Daí esse gestor se empodera um pouco mais na cobrança, que a gente sabe que as entidades, nós temos aqui de 10 anos e tem coisas que elas vêm perguntar que eu fico horrorizada. Tipo dez anos está aqui, fazendo serviço, recendo verba do município e daí tu não sabe disso que é óbvio né. Às vezes eu faço essa pergunta. Como estava sendo analisado isso antes né. (ENTREVISTA 4)

Assim, a capacidade relacional medida pela coordenação das redes privadas de prestação de serviços da AS nos dois municípios desse primeiro grupo demonstram diferenças significativas. Apesar das semelhanças socioeconômicas, os municípios de Alvorada e Viamão se encontram em diferentes momentos em relação à incorporação das diretrizes do MROSC em suas realidades de implementação.

Alvorada alcançou todos os indicadores referentes às categorias analíticas da coordenação das redes privadas de prestação de serviço da AS, de institucionalização e monitoramento. Entretanto, enfrenta dificuldades em relação aos indicadores da categoria de análise de comunicação, tanto na construção do regramento no município, não havendo reuniões de discussão com o Conselho Municipal de AS e com as OSCs, nem com relação a realização de capacitações para adequação do MROSC. Viamão percorre um caminho ainda anterior na formulação de seus parâmetros locais, sem ter realizado um Decreto Municipal de adesão ao MROSC. Todavia, afirma que seu setor de vigilância socioassistencial realiza o monitoramento de toda a rede de implementação, incluindo os serviços prestados pelas OSCs.

Embora os municípios apresentem contextos político-partidários com trocas similares de governo durante a construção da política – nas gestões de 2005 a 2012 -, Viamão viveu uma continuidade no governo anterior. Já, Alvorada modificou o partido no comando de sua prefeitura nas últimas eleições. Apesar disso, olhando-se para os aspectos de capacidade burocrática, junto aos percentuais de funcionários estatutários, Alvorada vem em uma escala crescente, alcançando a marca de 79,72% de funcionários estáveis em 2017. Viamão trilha o caminho oposto, diminuindo seu percentual de funcionários estatutários ao longo do tempo ao ponto de alcançar um pouco mais de 30% em 2017. Pode-se dizer que as características socioeconômicas garantiram certa similaridade quanto ao contexto administrativo da coordenação local, também similares em relação à composição de suas redes socioassistenciais, majoritariamente compostas por OSCs de prestação de serviços.

A seguir parte-se para a descrição dos locais que apresentaram índices socioeconômicos intermediários em comparação com os demais municípios pesquisados.

4.2.2 A implementação do SUAS através das Redes Socioassistenciais Gravataí, São Leopoldo e Sapucaia do Sul

Dos três municípios que compõem este grupo, apenas Gravataí teve a criação de seu Conselho Municipal de AS ainda na década de 1990,

acompanhando as primeiras iniciativas do estado após as diretrizes da LOAS/1993, em relação à regulamentação da AS como política pública de responsabilidade estatal. São Leopoldo teve a regulamentação de seu Conselho junto com a adesão ao SUAS, no ano de 2005. Sapucaia do Sul foi, dentre todos os municípios dos casos analisados, o que mais tarde adotou as diretrizes da AS, criando seu Conselho apenas no ano de 2010.

Sapucaia do Sul também foi o último município pesquisado a implementar locais públicos de prestação de serviços seguindo os preceitos do SUAS, com seu primeiro CRAS datado de 2009. No entanto, Gravataí, apesar do pioneirismo em relação ao estabelecimento de seu Conselho Municipal de AS, teve a criação de seu primeiro CRAS apenas no ano de 2008. São Leopoldo, assim como Alvorada, teve seu primeiro CRAS dois anos após o lançamento do SUAS, em 2006.

É possível fazer uma relação entre a ideologia dos partidos dos governos municipais com a denominação dos órgãos gestores municipais responsáveis pela pasta de AS. São Leopoldo e Sapucaia do Sul possuem seus órgãos gestores responsáveis pela AS denominados como Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, assim como o Ministério do Desenvolvimento Social, que lançou o SUAS em 2004, as quais possuem prefeitos filiados ao Partido dos Trabalhadores (PT), mesmo partido da situação no governo federal à época.

Gravataí denomina seu órgão gestor de Secretaria da Família, Cidadania e Assistência Social, assim como os atuais Ministério da Cidadania e Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, ambos responsáveis pela pasta de AS em âmbito federal. Gravataí possui o prefeito filiado ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido do atual Ministro do Ministério da Cidadania – o qual permanece à frente da agenda desde o processo de *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, em 2016.

Coincidindo ou não com essa questão ideológica, é fato que apenas Gravataí não possui Lei Municipal que regulamente o SUAS. Sapucaia do Sul teve sua lei sancionada no mesmo ano do seu Conselho Municipal de AS, em 2010, e São Leopoldo passou a ter a lei em 2013.

O quadro abaixo apresenta as estruturas administrativas de implementação do SUAS nos três municípios:

Quadro 5 - Estrutura administrativa de implementação do SUAS nos municípios de Gravataí, São Leopoldo e Sapucaia do Sul

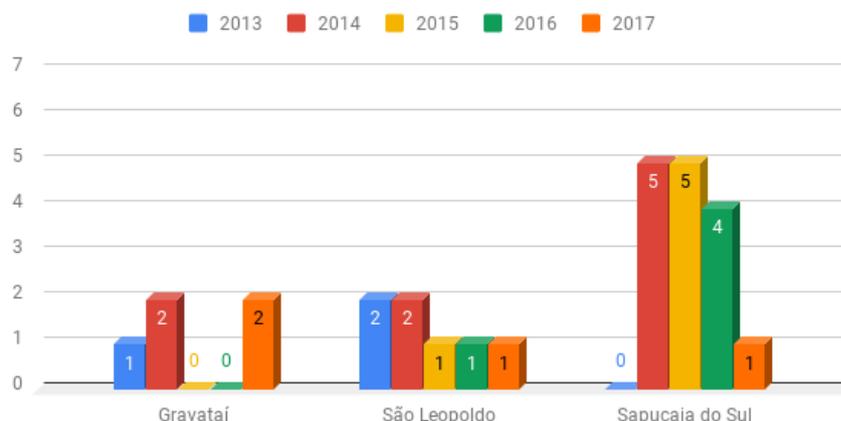
Municípios	Ano de criação do Conselho de AS	Ano de Implementação do 1º CRAS	Ano da Lei Municipal de Regulamentação do SUAS	Status do Órgão Gestor	Setor de Vigilância
Gravataí	1996	2008	Não possui	Secretaria Exclusiva	Na estrutura formal do órgão gestor
São Leopoldo	2005	2006	2013	Secretaria Exclusiva	De maneira informal
Sapucaia do Sul	2010	2009	2010	Secretaria Exclusiva	De maneira informal

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo SUAS (2017).

Quanto ao setor de vigilância socioassistencial, responsável pelas atividades de monitoramento e avaliação das informações das redes de implementação da política, apenas Gravataí possui o setor na estrutura formal de sua Secretaria, com dois funcionários exclusivos para essa função, enquanto os outros dois municípios possuem apenas um servidor.

Apesar de possuir o setor de maneira informal na administração de suas secretarias, São Leopoldo não deixou de ter funcionários exclusivos para essa função desde 2013, após o Pacto de aprimoramento da gestão. Sapucaia do Sul chegou a ter cinco funcionários nessas atividades, reduzindo para apenas um no ano de 2017, como mostra o gráfico abaixo:

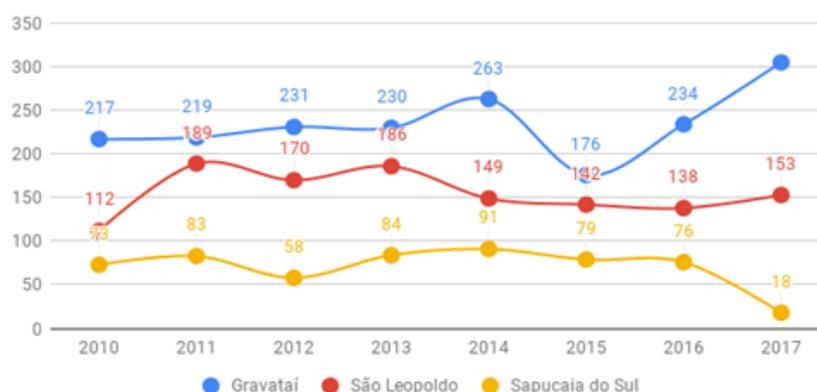
Gráfico 6 - Número de funcionários exclusivos da vigilância socioassistencial de Gravataí, São Leopoldo e Sapucaia do Sul



Fonte: Elaboração própria a partir dos Censos SUAS (2010 a 2017).

A inconstância no setor de vigilância em Gravataí pode ser reflexo da oscilação do número total de funcionários entre os anos de 2014 e 2015. São Leopoldo teve um aumento de contratações significativo entre os anos de 2010 e 2011, possivelmente influenciado pela NOB-SUAS-RH de 2006, e manteve-se estável após essa data até o momento. Sem grandes oscilações também foi o caso de Sapucaia do Sul entre os anos de 2010 e 2016, com uma brusca diminuição após a troca do governo municipal no ano de 2017, acompanhada pela forte crise político-econômica instaurada na época no país, a qual afetou os repasses federais para os municípios, como pode-se observar no gráfico abaixo:

Gráfico 7 - Número total de funcionários vinculados à AS de Gravataí, São Leopoldo e Sapucaia do Sul



Fonte: Elaboração própria a partir dos Censos SUAS (2010 a 2017).

Comparando o número absoluto de funcionários de cada município com seus respectivos percentuais de servidores públicos estatutários nota-se uma

tendência de crescimento dos percentuais de funcionários estáveis nos três municípios. Há uma clara diminuição do número dos demais funcionários não-estáveis nesse período, com oscilações opostas entre: aumento no total de funcionários e diminuição no percentual de estatutários em Gravataí e São Leopoldo; e significativa diminuição no total de funcionários e aumento da percentagem de estatutários em Sapucaia do Sul, como mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 8 - Percentual de funcionários estatutários da AS de Gravataí, São Leopoldo e Sapucaia do Sul



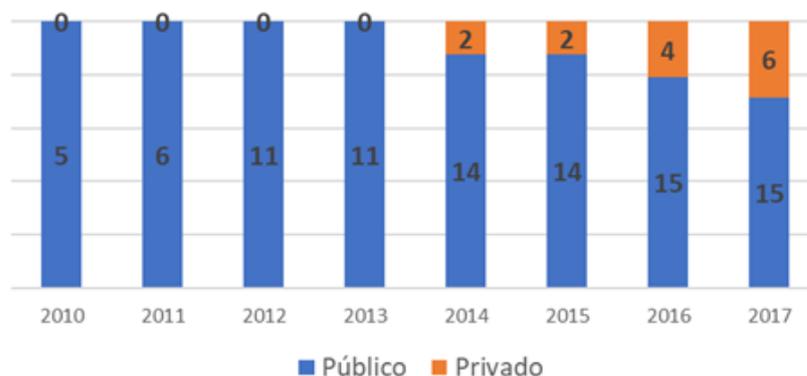
Municípios	Gestões Municipais por Partido Político do Prefeito			
	2005-2008	2009-2012	2013-2016	2017-2020
Gravataí	PT	PT/PMDB	PMDB	MDB
São Leopoldo	PT	PT	PSDB	PT
Sapucaia do Sul	PMDB	PT	PT	PT

Fonte: Elaboração própria a partir dos Censos SUAS (2010 a 2017).

A troca de governos, como já citada anteriormente, pode ser um fator de explicação para as oscilações no número de funcionários estáveis nos respectivos municípios, assim como para o tamanho e a composição de suas redes socioassistenciais de implementação do SUAS. Gravataí, destoando dos outros casos, sempre apresentou os locais públicos de prestação de serviços em maior número. Entre os anos de 2010 e 2013 o município não possuía nenhum local privado de prestação de serviços. Desde lá, Gravataí vem aumentando sua oferta a partir de locais privados e atualmente possui o maior número desses locais

desde 2010, com uma rede socioassistencial composta por seis locais privados e 15 locais públicos de prestação de serviços:

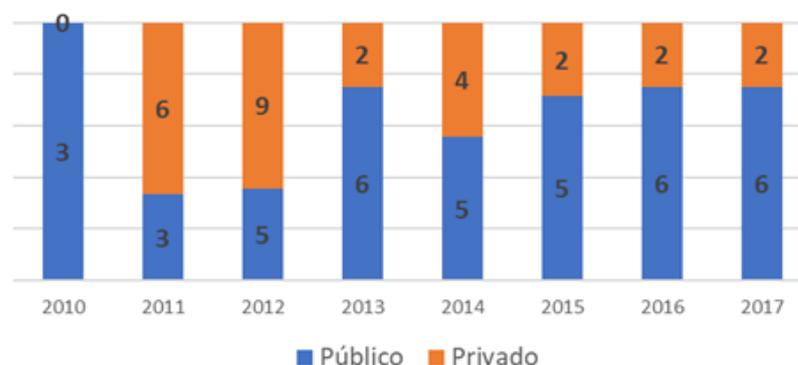
Gráfico 9 - Composição da rede socioassistencial de implementação do SUAS – Gravataí



Fonte: Elaboração própria a partir dos Censos SUAS (2010 a 2017).

Sapucaia do Sul encontra-se nessa mesma realidade, com sua rede iniciando com nenhuma presença de locais privados que, desde o ano de 2013, é composta com uma maioria de locais públicos de prestação de serviços. Atualmente o município possui seis locais públicos e dois locais privados. Apenas entre os anos de 2011 e 2012 o número de locais privados foi superior, como demonstra a figura abaixo:

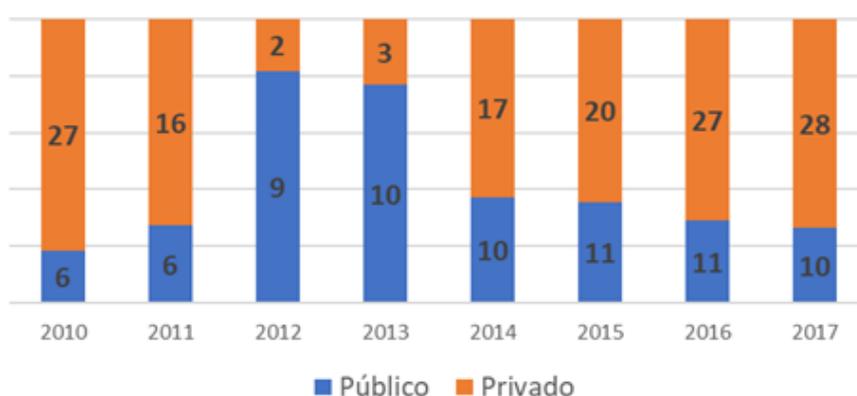
Gráfico 10 - Composição da rede socioassistencial de implementação do SUAS – Sapucaia do Sul



Fonte: Elaboração própria a partir dos Censos SUAS (2010 a 2017).

Situação muito diferente é a de São Leopoldo, com uma rede de implementação majoritariamente privada ao longo do tempo, com exceção dos anos de 2012 e 2013. Atualmente o município apresenta uma rede socioassistencial de implementação do SUAS composta por 28 locais privados e 10 locais públicos de prestação de serviços socioassistenciais.

Gráfico 11- Composição da rede socioassistencial de implementação do SUAS – São Leopoldo



Fonte: Elaboração própria a partir dos Censos SUAS (2010 a 2017).

Apesar das diferenças quanto à estrutura administrativa, a capacidade burocrática e o tamanho e composição das redes socioassistenciais de implementação do SUAS, os três municípios apresentaram similaridades em relação à capacidade relacional medida pela coordenação das redes privadas de prestação de serviços da AS.

Os três casos realizaram o Decreto Municipal referente à incorporação do MROSC em suas práticas na AS. São Leopoldo aprovou seu Decreto nº 8559, de 23 de agosto de 2016, e Sapucaia do Sul e Gravataí lançaram seus decretos municipais em 2017, sendo o Decreto nº 4274, de 10 de fevereiro de 2017 e o Decreto nº 16456, de 22 de dezembro de 2017, respectivamente.

São Leopoldo foi o primeiro a despontar na consolidação do regramento, antes ainda da obrigatoriedade para os municípios em 2017, como expõe, na sequência, o entrevistado:

Nós fizemos um Decreto em 2016. E ele foi atualizado agora no final de 2018. Então, a partir de final de 2017 e 2018 nós fizemos algumas reuniões com o Tribunal de Contas. Nós tivemos alguma

expertise maior no dia a dia e na prática, daí nós atualizamos ele. Então, agora o Decreto saiu fruto desses debates todos que a gente teve, se eu não me engano, dia 14 de dezembro que ele foi publicado. (ENTREVISTA 5)

Nós temos o Decreto do município sim, ele está disponível, naquela plataforma “leis municipais”, que é um portal, que todas as prefeituras jogam as leis municipais ali e qualquer pessoa pode acessar. Tem links nas páginas das prefeituras para acessar, inclusive (...) a lei foi aprovada aqui no município em 2017. (ENTREVISTA 2)

São Leopoldo se destaca pelo pioneirismo e por ser um local aberto ao diálogo com o Conselho Municipal de AS com discussões para a elaboração do Decreto Municipal, adaptando as realidades das necessidades locais. Assim também ocorre em Sapucaia do Sul, que viu como positivo os adiamentos da obrigatoriedade da Lei Federal aos municípios, como forma de proporcionar um tempo específico para a discussão com as OSCs e o Conselho, como expõe dos entrevistados:

Sim! A gente tenta o máximo possível colocar o Conselho dentro do processo como um todo. Por ter uma designação mais prévia, até se pensou, por causa do fechamento do orçamento que talvez pudesse fazer uma dispensa do chamamento público. A gente colocou esse debate no Conselho e ele achou que poderia gerar um precedente que não fosse bom. Então, também não fizemos. Em regra, as decisões, todas, passam pelo Conselho também. (ENTREVISTA 5)

Sim, construímos com reuniões com o Conselho de assistência e a Procuradoria Geral do Município (PGM) também, e se eu não me engano, com o Ministério Público. (ENTREVISTA 1)

Foi adiando né... Graças a Deus! Porque deu tempo de discutir daí (...) começou em 2015 e em 2017, bem no início do ano saiu a legislação. Mas a discussão foi feita junto com as OSCs e com o Conselho também. (ENTREVISTA 2)

Nenhum dos municípios realizou qualquer tipo de capacitação destinada aos atores de sua rede de implementação. Do mesmo modo, nenhum dos três municípios apresentou um processo de chamamento público concluído a partir das novas regras até o momento. São Leopoldo e Sapucaia do Sul afirmam que há previsão para realização desse procedimento neste ano:

Esse vai ser nosso primeiro edital, aqui da secretaria dentro da lei do marco regulatório, que é para contratação de ILPIs,

institutos de longa permanência para idosos. (...) o Termo de Referência, que é o serviço em si, o serviço que vamos contratar, para as empresas entenderem. O que tem que ser feito, de que forma, qual é o material humano e de equipamento que eles têm que apresentar, ou seja, toda parte técnica. E o outro é a parte de documentos e prazos para a habilitação da licitação, as formas de pagamento... (ENTREVISTA 1)

Neste ano está fazendo a licitação nova aqui em Sapucaia, mas o anterior tinha sido prorrogado. Ela ainda está no processo jurídico. Deve estar saindo agora, eu imagino assim, em fevereiro ou março, no máximo. Tem prazo até junho a para nova instituição, se for trocar, assumir. (ENTREVISTA 2)

O entrevistado afirmou que Gravataí realizou processo de chamamento público recentemente, já com as exigências das novas regras. Como estava em processo de definição do seu Decreto Municipal do MROSC, o mesmo acabou não seguindo os trâmites específicos da lei:

A nossa secretaria em particular, ela estava em processo de seleção em dezembro, e eles finalizaram o processo com a edição desse novo Decreto Regulamentador. Então, a nossa seleção ainda não seguiu os tramites do decreto, mas os termos que foram feitos, eles já foram feitos na égide do novo decreto. (ENTREVISTA 5)

Em todos os municípios houve a afirmação de que modificação das OSCs em geral é algo muito raro. Geralmente permanecem os mesmos locais com maior expertise nos serviços, independente do processo que seja realizado, muito por conta do relacionamento com o Conselho Municipal de AS:

Fica um pouco difícil, por exemplo, na proteção básica, atendimento de PCDs (pessoa com deficiência), que as APAEs têm uma expertise maior que as outras instituições, e acaba que fica elas mesmo né, mas o processo está sendo feito. (ENTREVISTA 2)

Mas, em regra, são sempre as mesmas há muito tempo. Se tu colocar os últimos 10 anos vai ter modificação, mas se pegar os últimos cinco não. A gente previamente acaba tendo uma noção maior disso porque tem um trabalho muito próximo dos conselhos. E as entidades têm que estar no Conselho para participar da seleção. Então, mais ou menos, a gente já consegue ter antecipadamente, mesmo antes da seleção, que é aberta em uma forma de seguir as regulamentações legais, mesmo assim a gente já tem uma noção de quem vai entrar. A distribuição de metas (número de atendidos) a gente já consegue fazer ela previamente. (ENTREVISTA 1)

Para qualquer grupo prioritário atendido, como explica o entrevistado, é possível prorrogar seu contrato, mas isso não significa a estagnação do serviço, ou falta de controle por parte do órgão gestor, pois a renovação dos Termos de Referência das parcerias garante as atualizações necessárias observadas ao longo do processo anterior de execução dos serviços por parte da OSCs:

Na verdade, no geral, os serviços de acolhimento têm regras um pouco específicas dentro do Marco Regulatório por conta de que os usuários que estão nos serviços de acolhimento acabam criando um certo vínculo com as instituições. Também tem a questão de que, por exemplo, criança e idoso não dá para ficar a cada dois anos trocando de casa.... Não tem como a cada dois anos criar uma estrutura nova. Então, nesses serviços, é possível prorrogar..., Mas de qualquer forma, mesmo que permaneça a mesma, o Termo de Referência não vai ser o mesmo, vai mudar alguma coisa para qualificar o serviço, e isso vai fazer com que o serviço, mesmo que seja na mesma instituição, seja diferente, porque não é a instituição proponente que vai dizer como é o serviço. Quem vai dizer como é o serviço é a Prefeitura, que está abrindo o edital através do termo de referência. (ENTREVISTA 2)

O Marco é unanimemente reconhecido como algo positivo entre os gestores municipais deste grupo pesquisado. As modificações das novas regras no processo de coordenação da rede privada de prestação de serviços socioassistenciais estão sendo encaradas como uma forma de garantir a transparência no processo de contratação de parcerias, tornando a relação igualitária para todos os atores envolvidos por conta da maior fiscalização e, do consequente controle que os gestores passam a ter do processo:

Ah ficou bem melhor! Nossa! O Marco Regulatório ajudou muito! Tanto... Ficou uma relação... como eu posso dizer... transparente entre entidade e prefeitura, e mais qualificada, porque regularizou... Antes acabava assim, todo aquele discurso “ah é porque a entidade é boazinha e faz”, agora isso acabou! A entidade está prestando um serviço em parceria com a prefeitura. Ela tem que ter qualidade. Então o Marco regulatório melhorou isso bastante. (...). Eu sei que ele tornou a vida bem difícil para algumas instituições que não queriam se adequar em termos de serviços que estão prestando. Bah isso foi um ganho para todo mundo. (...) Todas querem... “ah sempre foi assim”. E a gente diz “ah, mas agora não pode mais, porque agora tem uma lei que regulamenta, que ampara né. (...) muito importante, muito mesmo! Isso foi um baita de um avanço. (ENTREVISTA 2)

Mas eu vejo que sim... há uma preocupação maior em relação a visitas, a supervisão para que elas estejam adequadas, isso sim. Teve um foco maior, tanto da secretaria quanto do Conselho nisso, essa fiscalização (...) dessa preocupação de se adequar mesmo, da questão de procurar capacitações para que as entidades consigam manter os convênios..., (...) E aí temos então, talvez, a mudança na prestação de contas... (ENTREVISTA 5)

Eu acho que o Marco Regulatório traz uma confiança muito mais jurídica, ele traz uma tranquilidade para todo mundo, para todos os atores, porque ele deixa tudo muito mais claro. Antes tu trabalhavas com Convênios, não era bem claro, existia uma série de apontamentos do Tribunal de Contas por entender uma coisa que era outra e isso trazia uma certa insegurança no todo. (ENTREVISTA 1)

Entretanto, uma importante ressalva é feita por um gestor responsável por São Leopoldo, que explicita que há uma diferença entre segurança jurídica e política na criação e manutenção da confiança das redes socioassistenciais de Implementação da política:

Mas no meu ver, é mais uma insegurança jurídica do que política. Porque, ao meu ver, o que cria esses vínculos mais próximos de confiança, do Conselho, das entidades com a administração é o próprio interesse da administração em colocar os demais atores da sociedade civil como partícipes das políticas públicas. Quando eles se sentem partícipes disso, eu acho que, independe qual é a norma que vai estar ali. (ENTREVISTA 1)

Assim como os municípios do grupo anterior, nenhum local realizou capacitações para sua rede de implementação conforme previsto pelo regramento. Questionados sobre a promoção de cursos de capacitações, os entrevistados de Gravataí e Sapucaia do Sul citaram os locais de apoio e fontes de aprimoramento procuradas pelos próprios gestores para a construção do entendimento interno do órgão gestor:

Não, elas estão conseguindo aos poucos, e a gente tem o apoio do jurídico aqui da prefeitura nessa questão do marco regulatório. Eles se propõem bastante a fazer capacitações, já tivemos algumas em relação a convênios... (ENTREVISTA 2)

Nós tivemos as assessorias jurídicas da PGM e alguns cursos que foram feitos e patrocinados aqui pelo município, tivemos algumas reuniões e debates junto aos conselhos vinculados às políticas onde nós temos mais atuação frente aos termos que são feitos. Então, esses conselhos participaram de alguns debates. E a PGM

teve essa relação mais próxima junto ao tribunal de contas.
(ENTREVISTA 5)

São Leopoldo é o único município que apresenta uma organização para a oferta futura desses espaços de aprendizagem junto à sua rede:

Então, agora nós estamos iniciando... tivemos ainda hoje reuniões internas das secretarias pra dialogar um pouco sobre o Decreto porque a própria 13.019 já obriga que se tenha, tanto para prestação de contas, quanto cursos de formações junto com as entidades, mas que ainda serão elaborados. Até porque há algumas particularidades... a sociedade civil... todo desenvolvimento social não tem necessariamente as mesmas características, tempos e regras. (ENTREVISTA 1)

Assim, a capacidade relacional medida pela coordenação das redes privadas de prestação de serviços da AS nos três municípios desse segundo grupo demonstra um padrão de similaridade na adesão de todos os municípios desse grupo ao MROSC por meio de Decreto Municipal. Entretanto, apesar de apenas São Leopoldo ter passado por uma troca de contexto político-partidário na última mudança de gestão – de 2017 a 2020 - nenhum dos municípios desse grupo realizou chamamento público de ampla concorrência, assim como determina o MROSC, não atendendo completamente a categoria analítica de institucionalização.

O monitoramento das redes privadas pelos setores de vigilância socioassistencial não é realizado por esses municípios. E referente à categoria de análise comunicação de coordenação das redes privadas, os três casos realizaram reuniões de construção prévia de entendimento do novo regramento, tanto com o Conselho Municipal de AS, quanto com as OSCs, todavia, nenhum dos municípios promoveu capacitações junto à sua rede privada.

E quanto a aspectos técnico-burocráticos, apenas São Leopoldo manteve o crescimento do número absoluto de funcionários e a porcentagem de estatutários, com a retomada do PT à frente de sua gestão. Já, Gravataí diminuiu seu percentual de funcionários estatutários, apesar do aumento do número absoluto de funcionários. E Sapucaia do Sul, apesar de apresentar um aumento

significativo no percentual de estatutários, diminuiu drasticamente seu número total de funcionários.

Pode-se dizer que, de certa forma, as características socioeconômicas garantiram uma similaridade quanto ao contexto administrativo da coordenação local, mas não em relação ao tamanho e composição de suas redes socioassistenciais. Enquanto São Leopoldo apresenta uma rede composta majoritariamente por locais privados de atendimento, Gravataí e Sapucaia do Sul encontram-se em situação oposta, com uma rede predominantemente composta por locais públicos.

Agora parte-se para a descrição dos municípios que apresentam maiores índices socioeconômicos em comparação com os demais municípios pesquisados.

4.2.3 A implementação do SUAS através das Redes Socioassistenciais em Novo Hamburgo, Canoas e Cachoeirinha

Os três municípios tiveram a criação de seus conselhos municipais de AS ainda na década de 1990 e acompanharam as primeiras iniciativas de discussões da AS enquanto política pública no estado, após as diretrizes para o estabelecimento desses locais contidos na LOAS/1993. Por conta dessa precedência, estes locais acabaram por constituir um legado de discussões anteriores aos preceitos do SUAS, mesmo sem a obrigatoriedade de locais públicos de prestação de serviço naquela época. E assim como nos municípios do primeiro grupo de menores índices socioeconômicos, as OSCs, que já vinham realizando esse trabalho, tomaram a frente nas ações da AS, formulando, planejando e executando em conjunto com os departamentos, assessorias, coordenadorias destinadas à AS, geralmente ligados às secretarias municipais de saúde.

Por conta desse pioneirismo, os três municípios implementaram seus primeiros locais públicos de prestação pública de serviços socioassistenciais a partir dos preceitos do SUAS, logo nos anos iniciais de lançamento da PNAS/2004. Cachoeirinha e Novo Hamburgo implementaram seus primeiros

CRAS em 2005 e Canoas no ano de 2007. Entretanto, Canoas é o único dentre os três que possui Lei Municipal de regulamentação do SUAS, sancionada em 2015.

Além de não possuir a Lei própria de regulamentação das diretrizes do SUAS, Cachoeirinha tem seu órgão gestor, a Secretaria de Assistência Social, Cidadania e Habitação, registrado como Secretaria Conjunta, isto é, não específica para a política de AS, por tratar também sobre a agenda da política municipal de habitação. As Secretarias de Desenvolvimento Social de Canoas e Novo Hamburgo estão registradas como órgãos exclusivos da AS, como demonstra o quadro com dados da estrutura administrativa dos municípios:

Quadro 6 – Estrutura administrativa de implementação do SUAS nos municípios de Cachoeirinha, Canoas e Novo Hamburgo

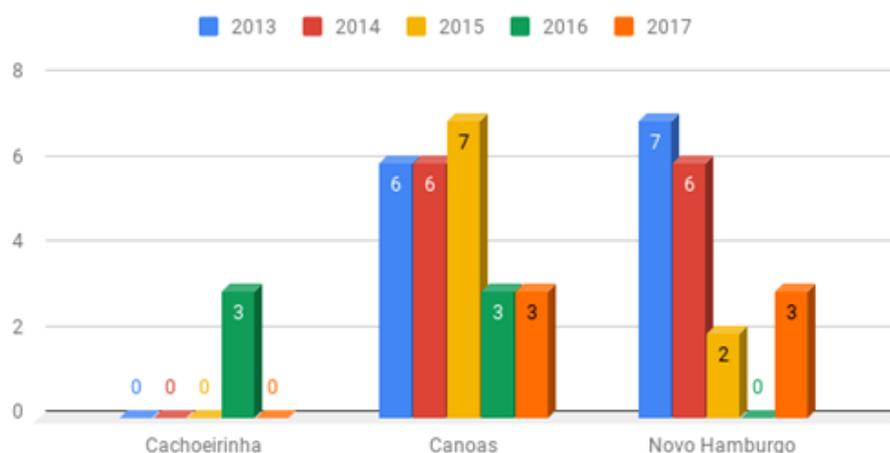
Municípios	Ano de criação do Conselho de AS	Ano de Implementação do 1º CRAS	Ano da Lei Municipal de Regulamentação do SUAS	Status do Órgão Gestor	Setor de Vigilância Socioassistencial
Cachoeirinha	1995	2005	Não possui	Secretaria Conjunta	Não constituída
Canoas	1997	2007	2015	Secretaria Exclusiva	De maneira informal
Novo Hamburgo	1996	2005	Não possui	Secretaria Exclusiva	De maneira informal

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo SUAS (2017).

Em relação ao setor de vigilância socioassistencial, Cachoeirinha é o único município, dentre todos os investigados, que não possui o setor constituído, tendo apresentado apenas em 2016 funcionários exclusivos para a realização das atividades de monitoramento e avaliação dos serviços prestados pela sua rede socioassistencial de implementação do SUAS.

Novo Hamburgo possui o setor de maneira informal no organograma de seus órgãos gestores. Apenas Canoas manteve esse setor sempre ativo, desde o Pacto de aprimoramento da gestão de 2013. Atualmente Canoas e Novo Hamburgo possuem três funcionários exclusivos para essas atividades:

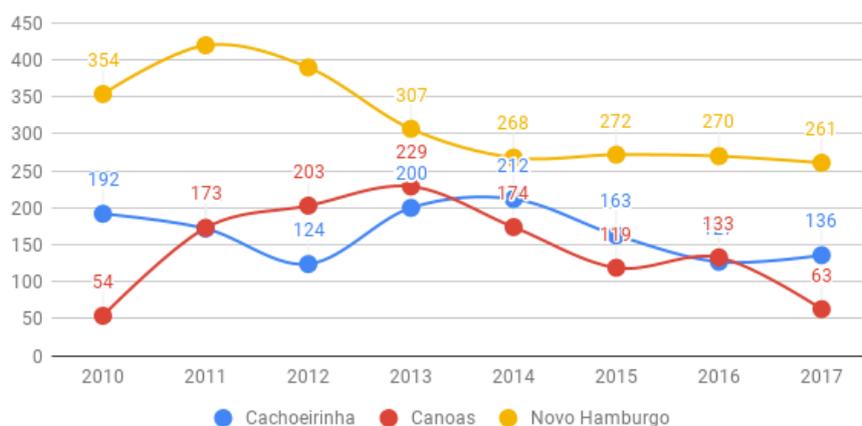
Gráfico 12 – Número de funcionários exclusivos da vigilância socioassistencial de Cachoeirinha, Canoas e Novo Hamburgo



Fonte: Elaboração própria a partir dos Censos SUAS (2010 a 2017).

Os números de servidores exclusivos da vigilância não condizem com os números totais de funcionários de cada um dos municípios. Canoas apresenta o maior contingente populacional dos casos pesquisados, com quase 345 mil habitantes, e o segundo menor número total de funcionários (apenas maior que Sapucaia do Sul) dentre todos os casos pesquisados com 63 funcionários, como se observa na figura abaixo:

Gráfico 13 - Número total de funcionários vinculados à AS de Cachoeirinha, Canoas e Novo Hamburgo

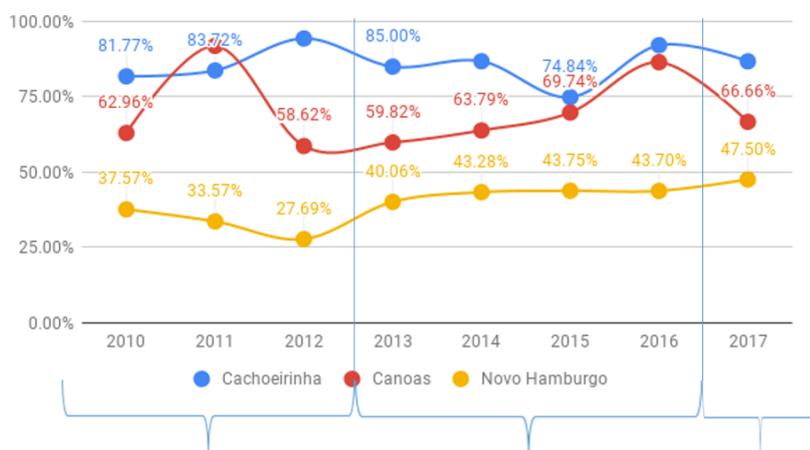


Fonte: Elaboração própria a partir dos Censos SUAS (2010 a 2017).

Novo Hamburgo apresentou oscilações na contratação de funcionários não estáveis mesmo sem troca de partido nas gestões de 2009 a 2016. Ao

compar-se os gráficos 12 e 13 nota-se que Novo Hamburgo possui o maior número total de funcionários e o menor percentual de funcionários estatutários desse grupo de municípios. Canoas, por outro lado, mesmo possuindo no governo o mesmo partido que governa Novo Hamburgo, deixa nítida a preocupação com a contratação por meio de concursos públicos no município para a área de AS. Entre os anos de 2010 e 2012 houve um aumento do número total de funcionários e do percentual de estatutários, já no período entre 2013 e 2015 há diminuição do total de funcionários e crescimento do percentual de estatutários, apesar da permanência do governo. Em 2017 houve uma brusca diminuição do número de funcionários totais e também do percentual de estatutários, como demonstra a figura a seguir:

Gráfico 14 – Percentual de funcionários estatutários da AS de Cachoeirinha, Canoas e Novo Hamburgo



Municípios	Gestões Municipais por Partido Político do Prefeito			
	2005-2008	2009-2012	2013-2016	2017-2020
Cachoeirinha	PSB	PSB	PSB	PSB
Canoas	PSDB	PT	PT	PTB
Novo Hamburgo	PMDB	PT	PT	PSDB

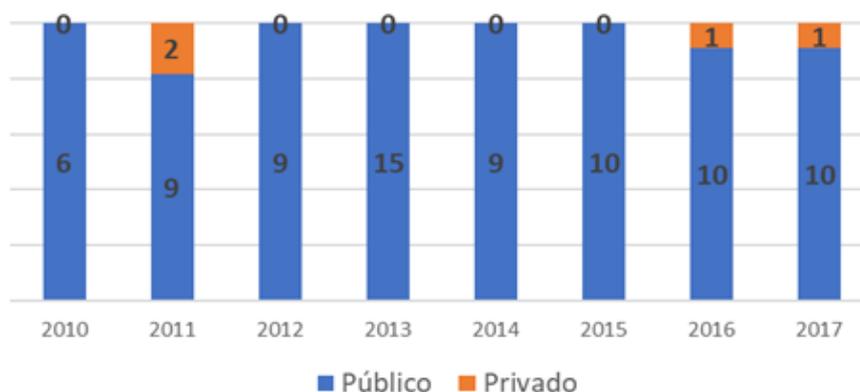
Fonte: Elaboração própria a partir dos Censos SUAS (2010 a 2017).

Ainda sobre os funcionários, apesar de Cachoeirinha apresentar o menor contingente populacional, não chegando a 130 mil habitantes, possui um número total de funcionários maior que Canoas no período inicial da implementação da

política e nos últimos quatro anos analisados. Cachoeirinha detém, também, o maior percentual de funcionários estatutários entre este último grupo analisado, com exceção do ano de 2012, ultrapassado por Canoas que beirou os 90%.

Esse cenário permite inferir que Cachoeirinha possui uma estabilidade quanto aos trabalhadores da AS, possivelmente corroborada pela permanência do mesmo partido político no poder desde o início da política no município, no ano de 2005. Estável também, se mostra a composição de sua rede socioassistencial de implementação da AS, composta quase exclusivamente por locais públicos de prestação de serviços ao longo de todo período analisado, como demonstra a figura a seguir:

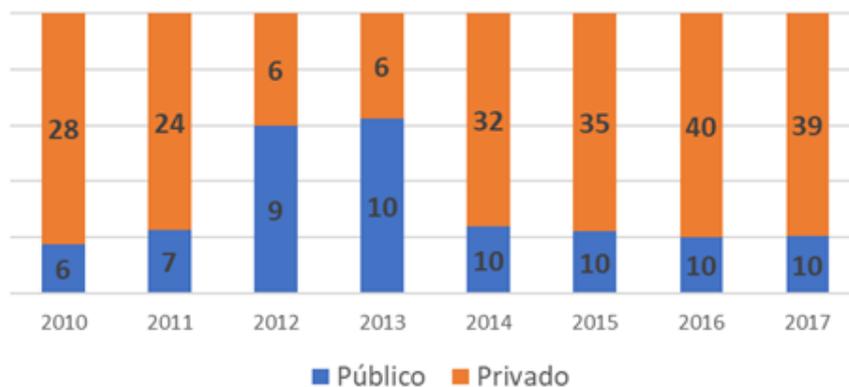
Gráfico 15 - Composição da rede socioassistencial de implementação do SUAS – Cachoeirinha



Fonte: Elaboração própria a partir do Censo SUAS (2010 a 2017).

Situações muito diferente são as de Canoas e Novo Hamburgo, com redes de implementação compostas majoritariamente por locais privados de prestação de serviços. Canoas possui, não só atualmente, como ao longo do tempo, o maior número de locais privados de todos os casos analisados, à exceção dos anos de 2012 e 2013 – também observada nos demais municípios pesquisados – chegando a 40 locais privados no ano de 2016 e apresentando 39 no ano de 2017, como mostra a figura abaixo:

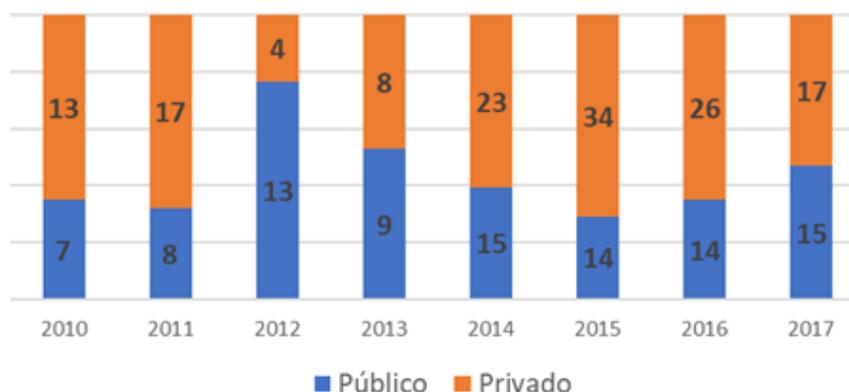
Gráfico 16 - Composição da rede socioassistencial de implementação do SUAS – Canoas



Fonte: Elaboração própria a partir dos Censos SUAS (2010 a 2017).

Diferentemente de Canoas, Novo Hamburgo – empatado com Gravataí - é o município com maior número de locais públicos de prestação de serviços dos casos pesquisados, somando 15 locais no ano de 2017. Mas, ao contrário daquele, possui uma extensa lista de locais privados compondo sua rede de implementação dos serviços da AS. Assim como os demais municípios pesquisados, teve uma queda no número de locais privados nos anos de 2012 e 2013, retomando e aumentando, ainda mais, a quantidade de locais privados nos anos posteriores. No ano de 2017 teve uma nova queda nos locais privados, mantendo o número de locais públicos e atingindo um equilíbrio na composição de sua rede socioassistencial de implementação, como demonstra a figura abaixo:

Gráfico 17 – Composição da rede socioassistencial de implementação do SUAS – Novo Hamburgo



Fonte: Elaboração própria a partir dos Censos SUAS (2010 a 2017).

Quanto à coordenação das redes de implementação da AS a partir do MROSC nesses locais de maiores indicadores socioeconômicos pesquisados, os três municípios possuem similaridade apenas no fato de todos terem aprovado o Decreto Municipal que formaliza o novo regramento: Cachoeirinha, com o Decreto nº 6121, de 24 de outubro de 2016, Novo Hamburgo, com o Decreto nº 7799/2017, de 11 de abril de 2017 e Canoas, com o Decreto nº 277, de 22 de dezembro de 2017.

Enquanto Novo Hamburgo afirmou ter realizado uma ampla discussão com todos os atores envolvidos, seja o Conselho Municipal de AS e as OSCs em particular; os gestores entrevistados de Cachoeirinha e Canoas afirmaram que os processos de construção dos documentos contaram com poucos espaços para discussões com seus conselhos municipais de AS e as OSCs presentes em suas redes de implementação.

Esses atores trataram seus conselhos municipais não como partes para a adaptação do regramento à realidade local, mas apenas como uma instância formal de aprovação do que já havia sido decidido anteriormente na companhia de outros atores, majoritariamente ligados a órgãos jurídicos, conforme expressam as falas:

Pegamos a lei 13019, aí juntou o pessoal do controle interno nosso, assessoria jurídica da PGM do nosso município, para eles adequem a lei para atender o município. O Conselho não chegou a participar, nem as entidades. Porque pra gente se adequar, tem que ser só o controle externo e a PGM mesmo (...) Vamos supor X funcionários, esses funcionários participam da reunião do Conselho com as entidades, daí a gente colocou pra eles todas as documentações que a lei exigia. Daí não adianta, “ah eu quero fazer uma parceria”, mas não saber a lei. (ENTREVISTA 6)

(Conselho) Eles aprovaram os editais todos lá de maio, mas também não se movimentou. Não teve capacitação sobre isso, nem nada. (...) E nem as entidades estão tendo discussões em relação ao marco. (ENTREVISTA 7)

Como disse um entrevistado: “O conselho da assistência é um órgão regulador, ele não é ativo. Então ele participa na medida em que avalia os

projetos, os planos” (ENTREVISTA 7). Essa visão é complementado pela fala de outro entrevistado:

Porque na realidade, a gente já tem um critério de passar essas informações internamente pelo Conselho, a secretária do Conselho já avalia as documentações e é só passar para compras. Quando chega ali e barra, porque faltou alvará, faltou isso, faltou aquilo, nem passa. Teve algumas que se interessaram, e tudo, mas não vingou. Daí hoje, apenas duas entidades, que estão dentro da lei, que estão aptas para fazer termo de parceria. (ENTREVISTA 6)

Canoas é o único município deste grupo que não realizou chamamento público já de acordo com o Marco. Como falou o entrevistado: “Teve licitação em maio de 2018, mas foi pela 8666, não foi pelo marco” (ENTREVISTA 7). Os outros dois municípios realizaram processos de chamamento público já adequados aos procedimentos do MROSC. Um dos entrevistados citou que já especificaram em seus termos de parceria que os mesmos são prorrogáveis pelo tempo limite permitido pela lei:

Ano passado quando a gente fez o termo de parceria, a gente colocou que ela fica por 60 meses. E se a prefeitura tiver interesse ela só vai renovando anualmente por meio de relatório de atividades, com limite máximo de cinco anos. (ENTREVISTA 6)

Quanto às capacitações, os municípios encontram-se em três estágios: Canoas afirma que não ofereceu nenhuma capacitação para sua Rede, e cita a também OSC Parceiros Voluntários como um local de disseminação de informações sobre o regramento no município: “E o município também não ofereceu (capacitações). O único que está fazendo, eventualmente, alguma coisa é o Parceiros Voluntários” (ENTREVISTA 7).

Por sua vez, Cachoeirinha, por possuir apenas dois contratos firmados com OSCs, realizou sua capacitação como uma espécie de consultoria para auxiliar que as mesmas se adequassem ao novo regramento, após os próprios gestores participarem de uma capacitação junto à OSC Parceiros Voluntário²⁹, como explica o trecho a seguir:

²⁹ Mais informações ver em: <<http://www.parceirosvoluntarios.org.br/project-list/projetos/>>. Acessado em: 26/01/2019.

E o que nos ajudou muito foi ano retrasado, a gente teve um curso de 60 horas com a parceiros voluntários, que fez em Porto Alegre só sobre as parcerias, e tinha as entidades lá, entendeu. E ela convidou uma ou duas prefeituras, do pessoal do compras. Para a gente sentir qual a dificuldade das entidades, o que estava mudando. Ali a gente sentiu bastante sabe. Quando a gente trouxe esse entendimento de lá, a gente começou a colocar nas nossas entidades daqui: “não, tem que ser assim”, ou “o plano de trabalho tem que ser dessa forma”, “Tem que ser essas documentações”. Daí foram as três que eu falei pra ti que se adequaram exatamente ao termo. Mas foi assim, quase seis meses trabalhando com elas, indicando documentações, “tem que ser dessa forma”, “Tem que se adequar agora assim”. (ENTREVISTA 6)

Por fim, Novo Hamburgo mostra-se como referência na realização de capacitações sobre o Marco. Foi criado um setor especificamente dedicado às questões relacionadas às novas regras das parcerias com OSCs de todas as áreas, junto à sua Secretaria de Administração, sobre a qual se muniram de profissionais com expertise para a realização de cursos para toda coordenação da rede de implementação. Na sua Secretaria de Desenvolvimento Social foi criada uma função específica para lidar com o MROSC, conforme mostra a fala abaixo:

Sim, várias. E têm ainda. Novo Hamburgo fez um amplo trabalho de formação. Inicialmente, quem começou a dar as capacitações foi a própria prefeitura. Fizeram uma contratação de gente pra capacitação. Tem uma equipe na prefeitura, junto na secretaria geral de administração que trabalha somente com o marco regulatório. Essa equipe é responsável por capacitar a rede toda. (ENTREVISTA 8)

Cachoeirinha não tem seu setor de vigilância socioassistencial constituído, enquanto Canoas e Novo Hamburgo afirmaram realizar o monitoramento dessas ações:

Nosso setor de vigilância está muito atento aos serviços prestados lá nas entidades, a gente trabalha com os dados de atendimento deles, e acaba em contato com as mudanças quanto as novas regras. (ENTREVISTA 8)

O trabalho da vigilância é monitorar né, então a gente vê os dados dos serviços de todos os lugares de atendimento, inclusive das entidades privadas. (ENTREVISTA 7)

Como Canoas acabou por implementar apenas formalmente o Decreto Municipal específico, mas sem mudanças em qualquer prática relacionada à oferta de serviços, é de se esperar que os gestores não possam citar nada diferente do que a não observância de nenhuma modificação relevante: “Não estamos com muita coisa especificamente implementada, não observo nenhuma modificação no grau de confiança, nem no geral”. (ENTREVISTA 7)

O gestor entrevistado de Cachoeirinha não poupou elogios às novas práticas, chamando a atenção para a questão da transparência promovida pelos novos procedimentos, mas sem deixar de ressaltar que toda modificação tem dificuldade de aceitação:

Olha, no começo, vou falar bem na sinceridade pra ti, tudo que é mudança tu sabe que ninguém quer né, mas faz-se assim porque tem que mudar? Bem, mas mudança é mudança. Mas ela é bem melhor. Ela exige muito mais da entidade, mas ela dá muito mais transparência. Agora não, tu já tem lá no plano de trabalho, tudo que tu vai apresentar. Mês a mês o gestor de contrato acompanha, e vai lá na ponta ver se aquela caneta está sendo utilizada, com qual finalidade que é comprada aquela caneta, e antes em convênio não se fazia isso. Eu acho assim que tem que ter a fiscalização do órgão. E hoje existe também o relatório, não é só tu ir lá e olhar e deixar por isso. Tu só pode fazer o pagamento pra entidade mediante todos os relatórios e todo pessoal da comissão tem que assinar esse relatório, dando ok, de que o serviço está de acordo com o que foi contratado. Isso pra prefeitura ficou muito bom. É mais trabalhoso? É, mas a transparência é perfeita. (ENTREVISTA 6)

Quanto à capacidade relacional medida pela coordenação das redes privadas de prestação de serviços da AS, os três municípios possuem similaridade apenas por terem realizado o Decreto Municipal de adesão ao MROSC. Todavia, Canoas não realizou processo de chamamento público, não alcançando os indicadores para categoria de análise da institucionalização. Apresentam diferenças também nos indicadores das demais categorias analíticas.

Cachoeirinha, apesar de ter promovido capacitações para a sua rede privada, enfrenta problemas de comunicação, com a falta de diálogo com seu Conselho de AS e as OSCs para a construção da assimilação do novo regramento, e também de monitoramento, por não ter constituído o setor de

vigilância socioassistencial. Canoas, por outro lado, apenas de realizar o monitoramento dos serviços prestados por rede privada através do trabalho de seu setor de vigilância socioassistencial, se deparou com dificuldades de comunicação, tanto em relação ao Conselho como um todo, quanto, especificamente, com as OSCs para a construção de entendimento do novo regramento, juntamente com falta da promoção de capacitações de adequação ao MROSC. Em contrapartida, Novo Hamburgo foi o único município (não apenas em relação a esse grupo, mas também comparado a todos os municípios pesquisados) que não apresentou problemas com nenhum aspecto de institucionalização, coordenação, nem comunicação de assimilação do MROSC em sua rede de implementação.

As características socioeconômicas contribuíram para certa similaridade quanto à estrutura administrativa de implementação do SUAS, apenas destoando quanto à existência da lei de regulamentação do SUAS, encontrada apenas no município de Canoas. Em relação ao tamanho e composição das redes de implementação do SUAS, Cachoeirinha possui uma rede majoritariamente composta por locais públicos de prestação de serviços, já Canoas, na posição contrária, possui a maioria de locais privados em sua rede e, por fim, Novo Hamburgo possui relativo equilíbrio em sua rede, apresentando 17 locais privados e 15 locais públicos.

Quanto ao contexto político, Canoas e Novo Hamburgo passaram por trocas nos partidos políticos de seus governos durante a adesão do SUAS, e no período atual. Cachoeirinha foi o único município (não apenas em relação a esse grupo, mas também comparado a todos os municípios pesquisados) que se manteve liderado pelo mesmo partido político desde a adesão ao SUAS até o período atual.

Em relação aos aspectos da capacidade burocrática, houve uma relativa continuidade, tanto do número absoluto de funcionários como da porcentagem de funcionários estatutários no município de Cachoeirinha. Canoas e Novo Hamburgo apresentam uma queda no número total de seus funcionários. Canoas acompanha essa acentuada queda no ano de 2017 também em relação aos seus funcionários estatutários. Já, Novo Hamburgo apresenta um leve e contínuo aumento no seu percentual de funcionários estatutários, mas em

nenhum ano da pesquisa chegou a ter ao menos 50% desses funcionários estáveis em seu quadro.

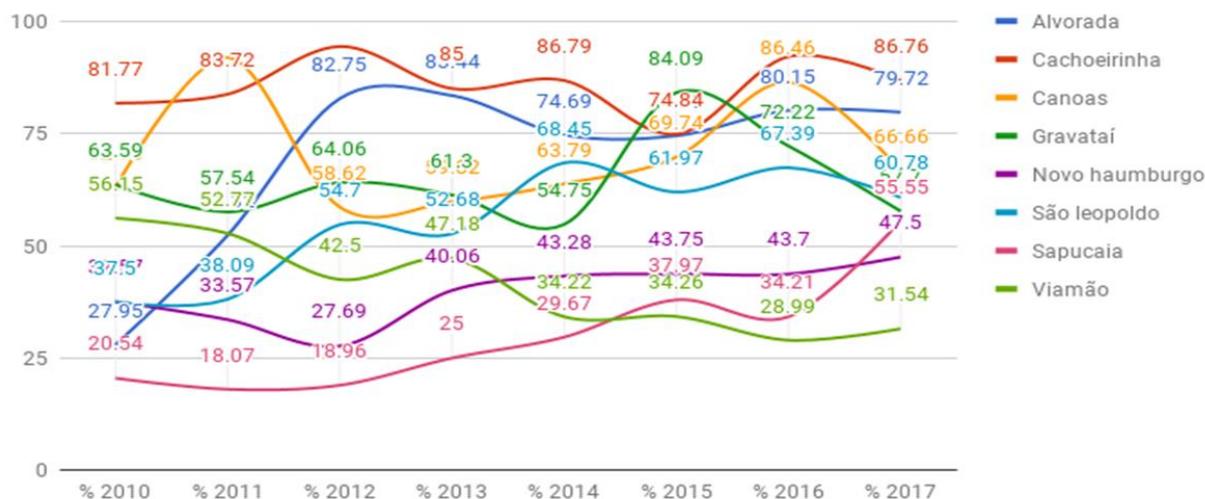
4.2.4 Análise geral dos casos pesquisados

Buscando caracterizar a implementação do SUAS através das redes socioassistenciais foram analisadas as capacidades estatais burocráticas e relacionais em municípios classificados por indicadores socioeconômicos.

Para tanto, foram expostas as estruturas administrativas de implementação do SUAS nos casos pesquisados, sobre os quais foram demonstradas a consolidação do SUAS nos municípios através: da data de criação dos seus conselhos municipais de AS, dos quais seis municípios dos oito pesquisados datam anos 1990, primeira onda de institucionalização da AS após o LOAS/1993; da implementação do primeiro CRAS, isto é, do primeiro local público sobre os preceitos do SUAS nos municípios, variando de 2004 a 2009; e da lei municipal de regulamentação do SUAS, que apenas a metade dos municípios pesquisados possui. E de suas estruturas atuais, como forma de aferir o reconhecimento concedido à política nos municípios, verificando o status do órgão gestor responsável pela implementação do SUAS nos municípios, em que três municípios ainda possuem secretarias conjuntas para AS.

Sendo assim, a divisão por indicadores socioeconômicos não correspondeu aos dados observados sobre a capacidade burocrática, observada a partir do percentual de funcionários estáveis nos municípios pesquisados, como demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 18 - Percentual de funcionários estatutários na AS Municipal dos municípios pesquisados



Fonte: Elaboração própria a partir dos Censos SUAS (2010 a 2017).

Considerada a realidade da política de AS no país e de consolidação dos serviços prestados por sua rede socioassistencial, pode-se determinar um corte mínimo de 50% de funcionários estatutários necessários para a continuidade das ações de forma estável. Assim, os únicos municípios que não chegaram a essa margem são Viamão, pertencente ao grupo dos municípios com menores índices socioeconômicos, e Novo Hamburgo, presente no grupo dos municípios com maiores índices socioeconômicos.

Na composição das redes socioassistenciais de implementação do SUAS tem-se a demonstração de que mais uma vez a classificação por indicadores socioeconômicos não respondeu a algum padrão possível de ser relacionado, como demonstra o quadro a seguir:

Quadro 7 – Composição das redes socioassistenciais dos municípios pesquisados

Municípios	Locais Públicos	Locais Privados	Total de Locais de Atendimento Socioassistenciais
Cachoeirinha	10 (91%)	1 (9%)	11 (100%)
Novo Hamburgo	15 (47%)	17 (53%)	32 (100%)
Canoas	10 (21%)	39 (79%)	49 (100%)
Sapucaia do Sul	6 (75%)	2 (25%)	8 (100%)
Gravataí	15 (72%)	6 (28%)	21 (100%)
São Leopoldo	10 (27%)	28 (73%)	38 (100%)
Viamão	7 (24%)	23 (76%)	30 (100%)
Alvorada	8 (32%)	17 (68%)	25 (100%)

Fonte: Elaboração própria a partir dos Censos SUAS (2010 a 2017).

Por fim, em relação à capacidade relacional, observada a partir da coordenação das redes privadas de prestação de serviço determinada pelo MROSC, tem-se que a divisão por indicadores socioeconômicos lançou pistas sobre padrões de implementação da política de AS nos municípios pesquisados, como mostra o quadro abaixo:

Quadro 8 - Coordenação das redes privadas de prestação de serviço determinada pelo MROSC nos municípios pesquisados

Municípios	Institucionalização		Monitoramento	Comunicação	
	Decreto MROSC	Chamamento Público	Controle dos serviços prestados pela Vigilância Socioassistencial	Capacitações	Reuniões de discussão com o Conselho/ OSCs
Cachoeirinha	X	X		X	
Novo Hamburgo	X	X	X	X	X
Canoas	X		X		
Sapucaia do Sul	X				X
Gravataí	X				X
São Leopoldo	X				X
Viamão			X		
Alvorada	X	X	X		

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas com gestores municipais (2019).

Ao considerar-se que, para obter um alto nível de coordenação das redes privadas os municípios necessitam ter marcado, pelo menos, um indicador em cada uma das categorias analíticas, constata-se que apenas Novo Hamburgo poderia ser considerado como um município com um alto nível de coordenação de sua rede privada determinada pelo MROSC.

Nota-se que há um padrão de divisão entre os municípios que apresentam suas redes majoritariamente compostas por locais públicos e privados. Os municípios de Viamão, Canoas e Alvorada possuem uma rede socioassistencial majoritariamente composta por locais privados de prestação de serviços e todos apresentam dificuldades relacionadas à comunicação entre os atores da rede. Os municípios de Gravataí, Cachoeirinha e Sapucaia do Sul, que possuem uma rede majoritariamente composta por locais públicos de prestação de serviços, apresentam dificuldades relacionadas ao monitoramento das ações. A exceção é de São Leopoldo, que apesar de possuir uma rede majoritariamente composta por locais privados, alcançou um indicador de comunicação, mas não alcançou o indicador de monitoramento.

Por fim, ao considerar-se o ponto de corte para uma capacidade burocrática alta, em 50% de funcionários estatutários e a necessidade de ter alcançado pelo menos um indicador em cada uma das categorias analíticas de coordenação das redes privadas para uma alta capacidade relacional, pode-se sintetizar a relação das capacidades estatais burocráticas e relacionais com o tamanho e composição das redes socioassistenciais de implementação do SUAS de acordo com o quadro abaixo:

Quadro 9 - Comparativo das capacidades burocráticas e relacionais com a composição dos locais públicos e privados das redes de implementação da política nos municípios

Municípios	Capacidade Relacional*	Capacidade Burocrática	Composição das redes de implementação
Alvorada	Baixo	Alto	Maioria de Locais Privados
Cachoeirinha	Baixo	Alto	Maioria Locais Públicos
Canoas	Baixo	Baixo	Maioria Locais Privados
Gravataí	Baixo	Alto	Maioria Locais Públicos
Novo Hamburgo	Alto	Baixo	Equidade
São Leopoldo	Baixo	Alto	Maioria Locais Privados
Sapucaia do Sul	Baixo	Alto	Maioria Locais Públicos
Viamão	Baixo	Baixo	Maioria Locais Privados

Fonte: Elaboração própria, 2019.

Por outro lado, Novo Hamburgo apresenta o equilíbrio de poder entre os atores participantes da rede, com uma rede comporta de 17 locais privados e 15 locais públicos, seguindo a afirmação de (BÖRZEL, 1977 *apud* Fleury, 2005) de que a distribuição homogênea de poder corrobora com a igualdade no poder de decisão e a consequente adesão às regras, sendo o único município pesquisado em que foram observados todos os indicadores das categorias analíticas sobre a coordenação das redes de implementação.

Portanto, após um exaustivo trato dos dados, pode-se cumprir com o objetivo do estudo de caso múltiplo de levantar hipóteses (YIN, 2001) para o aprofundamento da análise de fenômenos sociais, tais como a implementação do SUAS através das redes socioassistenciais, investigada neste trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No entendimento de Evans (1993; 2004), a concepção weberiana acerca do papel do Estado precisa ser ampliada, na medida em que ele deve estar inserido e não apenas insulado em relação aos demais atores sociais. A partir disso, redes de implementação de políticas públicas surgem como alternativa para essa conexão externa do Estado com os demais atores sociais (FLEURY, 2005). A coordenação dessas redes de implementação por parte do Estado se faz necessária como forma de garantir a capacidade estatal relacional, sem que se abandone a necessidade de estruturas burocráticas autônomas (SOUZA, 2018), observadas a partir das capacidades estatais burocráticas.

Assumindo, desta forma, o MROSC como um mecanismo de aprimoramento da coordenação das redes privadas na prestação de serviços de políticas sociais pelo Estado, as análises desta pesquisa se propuseram, de maneira geral, a descrever de que forma está ocorrendo o processo de implementação do SUAS através das redes socioassistenciais a partir do MROSC. Sendo assim, o objetivo da pesquisa foi relacionar a composição das redes socioassistenciais de implementação do SUAS com (1) a capacidade estatal burocrática municipal de implementação do SUAS, caracterizada pela estrutura admirativa e o perfil da burocracia local implementadora, e (2) a caracterização da capacidade relacional através da coordenação das redes privadas a partir do MROSC.

Para tanto, se fez a análise da implementação do SUAS em oito municípios da RMPA, analisando a capacidade estatal burocrática e relacional dos órgãos gestores municipais responsáveis pelas redes socioassistenciais de implementação do SUAS. As análises dos municípios pesquisados foram divididas em função de indicadores socioeconômicos, o IDHM e a projeção do índice de pobreza calculado pelo IBGE para o ano de 2018, uma vez que as condições socioeconômicas se mostram centrais para a caracterização da demanda e oferta dos serviços prestados pela política de assistência social no país.

As análises se dividiram em municípios com menores índices socioeconômicos: Alvorada e Viamão; municípios com índices intermediários: Gravataí, São Leopoldo e Sapucaia do Sul; e municípios com maiores índices

socioeconômicos: Cachoeirinha, Canoas e Novo Hamburgo. Foram caracterizadas as redes socioassistenciais de cada localidade de acordo com seu tamanho e composição, entre locais públicos e privados.

Primeiramente tratou-se dos aspectos “técnico-administrativos” (PIRES; GOMIDE, 2016), com base no pressuposto weberiano, de que Estados desenvolvidos estão intimamente ligados à existência de uma burocracia autônoma. Com essa ancoragem utilizou-se o percentual de funcionários estatutários como *proxy* de capacidades técnicas, ou melhor expostas como “capacidades burocráticas” a partir das exposições de Marengo (2017). Não se observou, a partir dessa variável de capacidade burocrática, a relação com a classificação a partir de indicadores socioeconômicos, haja visto que a sequência de percentuais de estatutários nos casos pesquisados não seguiu as subdivisões dos casos entre menores, intermediários e maiores índices socioeconômicos.

Ademais, foi realizada a caracterização das capacidades burocráticas em meio à exposição da estrutura administrativa de implementação do SUAS nos casos pesquisados, sobre os quais foram demonstradas a consolidação do SUAS nos municípios através da data da criação dos seus conselhos municipais de AS, a implementação do primeiro CRAS, isto é, o primeiro local público sobre os preceitos do SUAS no municípios, a data da lei municipal de regulamentação do SUAS, o status do órgão gestor responsável pela implementação do SUAS nos municípios, e do setor de vigilância socioassistencial, responsável pelo monitoramento dos serviços prestados pela rede socioassistencial.

Como forma de contextualizar o cenário político mostrou-se a continuidade e descontinuidade de partidos políticos que passaram pelo comando das prefeituras dos municípios pesquisados. Partindo do pressuposto de que “a escolha por burocracias estáveis e orientadas por normas “escritas e exaustivas” e, portanto, [seriam] menos submetidas à influência de políticos eleitos” (MARENCO, 2017, p. 1029), observou-se as oscilações do percentual de funcionários estáveis da AS em contexto de sucessões governamentais nos municípios pesquisados. Entretanto, se reconhece que este aspecto foi pouco explorado por este trabalho, podendo ainda ser melhor analisado em futuras pesquisas sobre a temática.

Posteriormente tratou-se dos aspectos “político-relacionais” (PIRES; GOMIDE, 2016), nos quais residiu um ganho teórico deste trabalho, na operacionalização do conceito de capacidade estatal relacional, ainda vista como um desafio para essa literatura (GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013). Foi proposta a utilização do cruzamento das literaturas de capacidades estatais e redes de implementação de políticas. Utilizou-se a coordenação das redes privadas de prestação de serviços do SUAS como *proxy* de capacidades relacionais, para a qual foram apresentadas categorias analíticas de institucionalidade, monitoramento e comunicação da coordenação de redes fundamentadas em Fleury (2005).

Entendendo-se: institucionalização, como os mecanismos legais produzidos pelos municípios; monitoramento, como o controle dos serviços prestados pela rede privada; e comunicação, como a existência de espaços de construção do entendimento do MROSC para realidade local, foram construídos indicadores para cada uma das categorias de análise, como forma de aplicá-las à realidade dos casos em questão.

Assim, institucionalização foi composta dos indicadores: ter ou não ter o Decreto Municipal com o regramento do MROSC e ter ou não ter realizado chamamento público sob a égide das novas regras; monitoramento foi composto pelo indicador controle dos serviços prestados pela rede privada por parte do trabalho realizado nos setores de vigilância socioassistencial; e comunicação, pela oferta de capacitações por parte do órgão gestor para a rede privada e pela promoção de reuniões/encontros com o Conselho Municipal de AS como um todo, ou com as OSCs em específico para a discussão sobre a adaptação das regras em nível local.

Mais uma vez, assim como na capacidade burocrática, pouco pode ser dito em relação à classificação dos casos a partir de aspectos socioeconômicos. Entretanto, a partir dos indicadores observou-se um padrão de divisão entre os municípios que apresentaram suas redes compostas (1) majoritariamente por locais públicos, Viamão, Canoas e Alvorada, apresentando dificuldades relacionadas ao monitoramento das ações, (2) majoritariamente por locais privados Gravataí, Cachoeirinha e Sapucaia do Sul, apresentando dificuldades relacionadas à comunicação entre os atores da rede, e (3) o caso de Novo

Hamburgo, com equilíbrio entre locais públicos e privados, alcançando todos os indicadores das categorias analíticas elegidas por este trabalho para a coordenação das redes privadas de prestação de serviço do SUAS.

Diversos fatores podem ter influenciado neste resultado, alguns presentes na análise deste trabalho, mais ligados a questões estruturais, como o fato de Novo Hamburgo pertencer ao grupo com melhores índices socioeconômicos, sua formação histórica ligada à industrialização e à colonização alemã, muito influenciada pelos preceitos cristãos, ligados à filantropia, alimentando o voluntariado no município. E outros fatores não explorados, mais ligados à ação dos atores nesse processo como, por exemplo, o papel da ação dos burocratas envolvidos diretamente com a coordenação das redes, os chamados burocratas de médio escalão.

O trabalho não apresenta respostas causais a essa relação, até porque não se propôs a tal resultado, mas lança luz aos caminhos pelos quais se encontrarão essas respostas, as quais permanecem fazendo parte da agenda de pesquisa a serem exploradas nos próximos estudos.

Todavia, talvez a maior contribuição deste trabalho resida no fato de demonstrar que o equilíbrio na distribuição dos atores nas redes de implementação de políticas públicas é um elemento central para a coordenação das redes por parte do Estado, garantindo o cumprimento de seus objetivos e assim se mostrando capaz.

Reconhece-se que pouco se avançou na relação proposta neste trabalho sobre a contribuição das capacidades burocráticas na implementação do SUAS a partir do MROSC. Todavia, coloca-se em destaque a operacionalização do conceito de capacidade estatal relacional, trazida neste trabalho, propondo uma abertura e adaptação da observação empírica do conceito em um fenômeno social a partir do cruzamento das literaturas de capacidades estatais e redes de implementação.

REFERÊNCIAS

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

ARAÚJO, C. *Filantropia: breve histórico e análise comparativa*. Mídia Digital: Consultor Jurídico, 2015.

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

ARRETCHE, M. T. S. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. IN: *BIB*, n. 39, 1995

ARRETCHE, M. T. S. A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem. *Espaço & Debates*, São Paulo, vol. XVI, n. 39, p. 75-87, 1996.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 14, nº 1, p. 43-64, Jun. 2008.

AVRITZER, L. Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (ed.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.

BICHIR, R. M.; BRETTAS, G. H.; CANATO, P. Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. *Brasilian Political Sci. Rev.* vol.11, n. 2. 2017.

BICHIR, R.M. Governança Multinível. Boletim de Análise Político-Institucional. nº 19. Dez. 2018.

BRASIL. *Decreto Nº 7.334, de 19 de Outubro de 2010*. Institui o Censo do Sistema Único de Assistência Social - Censo SUAS. 2010

_____. *Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União*. Emenda Constitucional Nº 95, de 15 de dezembro de 2016.

_____. *Atlas da violência*. Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>> Acesso em: 20 dez. 2018.

_____. *Atlas do Desenvolvimento Humano*. 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. *Estrutura Regimental e Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança*. Decreto Nº 9.674, de 2 de janeiro de 2019. Ministério da Cidadania, 2019

_____. LOAS. *Lei Orgânica da Assistência Social*. Brasília: MPAS, Secretaria de Estado de Assistência Social, 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos*. Brasília, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB SUAS: Aprimoramento da Gestão Qualificação dos Serviços Socioassistenciais*. Brasília, agosto de 2010. 2010a

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Memória MROSC 2017*.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica Da Assistência Social*. Conselho Nacional de Assistência Social, por intermédio da Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica Da Assistência Social*. Conselho Nacional de Assistência Social, por intermédio da Resolução nº 33, 2012.

_____. *Regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil*. Lei Nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015.

_____. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. *Censo SUAS dos anos de 2007 até 2017*. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia->

social/gestao-do-suas/vigilancia-socioassistencial/censo-suas>. Acesso em 19/01/2019

_____. *Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Versão 2* - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 80 p., 2014.

CALMON, P. C. e COSTA, A. T. M. *Redes e Governança das Políticas Públicas, Centro de Estudos Avançados de Governo e de Administração*, Brasília, 2013.

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

CINGOLANI, L.; THOMSSON, K. and CROMBRUGGHE, D. *Minding Weber more than ever? The impact of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals*. Bordeaux ECPR General Conference, September 2013.

COSTA; C. E. B.; FILGUEIRAS; C. A. C.; TEODÓSIO; A. S. S. *Organizações da Sociedade Civil nas Políticas Públicas: racionalidades em embate no contexto de Minas Gerais*. XL Encontro da ANPAD, Costa do Sauípe – BA – 25 a 28 de setembro de 2016.

COUTO, B.R. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* 2. Ed. São Paulo: Cortez. 2006.

COUTO, B.R; YAZBEK, M. C.; SILVA, M. O. S.; RAICHELIS, R. *O sistema único de assistência social no Brasil: Uma realidade em movimento*. 1. Ed. São Paulo: Cortez, p.328, 2013.

D'ASCENZI, L.; LIMA, Luciana L.L. *Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

DINIZ, E. *Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil nos Anos 90*. *Dados*, vol. 38, nº 3. 1995.

ELMORE, R. F. *Complexity and control: what legislators and administrators can do about implementing public policy*. Washington, D.C.: *The National Institute of Education*, 1980.

EVANS, P. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2004.

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

EVANS, P. B. O Estado como Problema e como Solução. IN: *Lua Nova*, n. 28/29, 1993.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (eds.). *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press, 1985.

EVANS, P. Constructing the 21st Century Developmental State: Potentialities and Pitfalls. In: EDIGHEJI, Omano Emma (ed). *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: Potentials and Challenges*. Cape Town: Human Sciences Research Council, 2010.

FARIA, C. A. P. Implementação: ainda o “elo perdido” da Análise de Políticas Públicas no Brasil? In: FARIA, C. A. P. (org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas.2012

FERREIRA, G. S.; PESSOA, M. L.; MAMMARELLA, R. Aglomerações urbanas no Rio Grande do Sul: diagnóstico socioeconômico (200-10). *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 91-106, 2013.

FIGUEIREDO, G. As origens da assistência psiquiátrica no Brasil: o papel das santas casas. *Revista Brasileira de Psiquiatria*, São Paulo, v. 22, n. 3, p. 133, 2000.

FLEURY, S. Redes de políticas públicas: novos desafios para a gestão pública. *Administração em diálogo*. N. 7. P. 77-89, 2005

GOMES, A. C. Corrupção e políticas públicas: a CPI "das ongs". *Jus Populis*, v. 1, n. 1, p. 153-167, 2015.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014

GOMIDE; BOSCHI (ORG). Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

GOMIDE; PEREIRA; MACHADO. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*, v. 20, p. 3–12, 2017.

GONÇALVES, A. *O conceito de governança*. Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI. Fortaleza, nov. 2005.

GUERRA, Y. O potencial do ensino teórico-prático no novo currículo: elementos para o debate. *Revista Katálysis, Florianópolis*, v. 8, n. 2, p. 147-154, jan. 2005. ISSN 1982-0259. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6094>>. Acesso em: 23 jan. 2019. doi:<https://doi.org/10.1590/%x>.

HALL, P. A., TAYLOR, R. C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. IN: *Lua Nova*, no. 58, 2003.

HILL, M.; HUPE, P. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London. Sage. 2002.

HJERN, B.; HULL, C. Implementation research as empirical constitutionalism. *European Journal of Political Research*, v. 10, n. 2, p. 105-115, 1982.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico-metodológica* 11^a ed. São Paulo: Cortez. p. 94. 1996.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de Indicadores Sociais* 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=o-que-e>> Acesso em: 07/02/2019

INGRAM, H. Policy implementation through bargaining: the case of federal grants-in-aid. *Public Policy*, v. 25, n. 4, p. 499-526. 1977.

KLIJN, E. H; KOPPENJAN, J.; TERMEER, K. Managing Networks in the Public Sector: A theoretical study of management strategies in Policy Networks. *Public Administration*, v. 7, n. 4, p. 437-454, 1995.

KULL, M. et al. Making sense of multilevel governance and governance coordination in Brazil: the case of the Bolsa Verde Programme. *Regional & Federal Studies*, p. 1-32, 2017.

LAVALLE, A. G.; CASTELO, G; BICHIR, R. M. Protagonistas na Sociedade Civil: Redes e Centralidades de Organizações Civas em São Paulo. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. V.50, n.3, p.465-498. 2007.

LIPSKY, M. Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform. *Urban Affairs Quarterly*, v. 6, n. 4, p. 391-409, 1971.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Russel Sage Fundation, New York, 1980.

LOTTA, G; PEREIRA, G; BICHIR, R. Implementação de políticas públicas no nível intramunicipal: o caso das Supervisões de Assistência Social da cidade de São Paulo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v.3, n.1, pp. 286-311, Junho/2018.

MAMMARELLA, R.; BARCELLOS, T.M.; *Estrutura social e segmentação urbana na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA)*. Documento FEE. Porto Alegre, n.67, out. 2009.

MANDELL, M. *Network management: strategic behavior in the public sector*. In: GAGE, Robert; MANDELL, Myrna. *Strategies for managing intergovernmental policies and network*. New York: Praeger, 1990.

MARTINS, C. M. R. *Caracterização da Região Metropolitana de Porto Alegre*. Textos para Discussão FEE N° 112. Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. ISSN 1984 5588, 2013.

MESTRINER, M. L. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

NAKAMURA, R.; SMALLWOOD, F. *The policy implementation*. New York: St. Martin's, 1980.

O'TOOLE, L. J. *Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration*". *Public Administration Review*, v. 57, n.1, p. 45-56, January/February 1997.

OFFE, C. *Governance: an 'empty signifier'?* *Constellations*, 16, pp.550-562, 2009.

PAPI, L. P.; ROSA, T. B.; HAMERSKI, B. *O planejamento como ferramenta estratégica para a implementação de políticas públicas: os casos da saúde e assistência social em Porto Alegre*. In: II Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2017, Brasília. Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. Brasília, 2017. p. 347-374.

PAPI, L.P. *Governos De Centro-Esquerda e a Dinâmica Federativa de Brasil e Argentina: Estudo comparado sobre as mudanças nos desenhos de formulação e Implementação de Políticas de combate à pobreza e de assistência social (2003-2015)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – UFRGS. Porto Alegre. Pag. 231. 2017.

PAPI, L.P. *Repactuação das relações intergovernamentais na implementação da política de assistência social: uma análise na região metropolitana de porto alegre*. IX ENCONTRO DA ABCP. Brasília. Anais Eletrônicos do IX ENCONTRO DA ABCP, 2014.

PETERS, B. G. Managing horizontal government: the politics of coordination. *Public Administration*, v. 76, n. 2, p. 295-311, 1998.

PIRES, R. R. C., & GOMIDE, A. de Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 121-143. 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALVORADA. *Decreto Nº 18, de 06 de março de 2017 que regulamenta a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014.* Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/rs/a/alvorada/decreto/2017/2/18/decreto-n-18-2017>>. Acesso em: 07 fev. 2019.

PREFEITURA DE CACHOEIRINHA. DECRETO N.º 6121 DE 24 DE OUTUBRO DE 2016. que regulamenta a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Disponível em: <<http://www.cachoeirinha.rs.gov.br/portal/attachments/article/1461/Decreto%20n%C2%BA%206121.pdf>> Acesso em: 07 fev. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS. *Decreto Nº 277 de 22 de dezembro de 2017 que regulamenta a aplicação da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho 2014.* Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/rs/c/canoas/decreto/2017/27/277/decreto-n-277-2017>> Acesso em: 07 fev. 2019.

PREFEITURA DE GRAVATAÍ. Decreto nº 16456, de 22 de dezembro de 2017 que regulamenta a aplicação da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho 2014. Disponível em: <<https://gravatai.atende.net/?pg=autoatendimento#!/tipo/servico/valor/92/padrão/1/load/0/nome/Consulta%20Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Municipal/>> Acesso em: 07 fev. 2019.

PREFEITURA DE NOVO HAMBURGO. Decreto Nº 7799/2017, De 11 De Abril De 2017 que regulamenta a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/decreto/2017/779/7799/decreto-n-7799-2017>> Acesso em: 07 fev. 2019.

PREFEITURA DE NOVO HAMBURGO. Manual de Orientação para as Organizações da Sociedade Civil para adequação e cumprimentos das regras do Marco Regulatório Introduzidas pela Lei Federal n.º 13.019/2014. 2017. Disponível em: <https://marcoregulatorio.novohamburgo.rs.gov.br/arquivos/File/Manual_das_Parcerias.pdf>. Acesso em 20/11/2018.

PREFEITURA DE SÃO LEOPOLDO. Decreto Nº 8559, De 23 De Agosto De 2016 que regulamenta a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/sao-leopoldo/decreto/2016/856/8559/decreto-n-8559-2016>> Acesso em: 07 fev. 2019.

PREFEITURA SAPUCAIA DO SUL. Decreto Nº 4274, de 10 de fevereiro De 2017. Regulamenta e Disciplina no Âmbito Municipal a Aplicação das Regras da Lei Federal Nº 13.019/2.014. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/rs/s/sapucaia-do-sul/decreto/2017/428/4274/decreto-n-4274-2017>> Acesso em: 07 fev. 2019.

RAICHELIS, R. Esfera pública e conselhos de assistência social. São Paulo: Cortez, 2000.

RUA, M. G. Políticas Públicas. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. UFSC, 130pp. 2009.

SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. Policy implementation. *Encyclopedia of Policy Sciences*. New York: Marcel Dekker, 1983.

SANTOS, O. A.; RIBEIRO, L. C. e AZEVEDO, S. Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p. 11- 53.

SILVA, P. L. B. e MELO, M. A. B. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. NEPP/UNICAMP, Caderno nº 48, 2000.

SKOCPOL, T. States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China. Cambridge, England: Cambridge University Press. 1979.

SOUZA C. Relações intergovernamentais e a reforma da administração pública, pp. 37-48. In MA Melo (org.): Reforma do estado e mudança institucional no Brasil. Fundação Joaquim Nabuco & Editora Massangana, Recife. 1999.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista De Administração Pública* | Rio de Janeiro 51(1):27-45, jan. - fev. 2017.

SOUZA, C. Coordenação de políticas públicas. Brasília: Enap, 2018. 72 p.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre , n. 16, p. 20-45, Dec. 2006.

SPOSATI, A. A menina LOAS: um processo de construção da assistência social. 3º. ed.. São Paulo: Cortez, 2007. 84 p.

SPOSATI, A. Desafios para fazer avançar a política de Assistência Social no Brasil. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Ano XXII, n.º 68, p. 54-82, novembro de 2001.

TCERS. Tribunal de Contas do Estado Rio Grande do Sul. *Marco regulatório das organizações da sociedade civil: um estudo acerca da Lei nº 13.019/2014, com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.204/2015*. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: TCE/RS, 2 ed. 140 p. 2017.

TEIXEIRA, A. C. C. Identidades em Construção: Organizações Não-Governamentais no Processo Brasileiro de Democratização. São Paulo: Annablume/FAPESP. 2003.

TILLY, C.; ARDANT, G. The Formation of national States in Western Europe. Princeton, N.J., Princeton University Press. 1975.

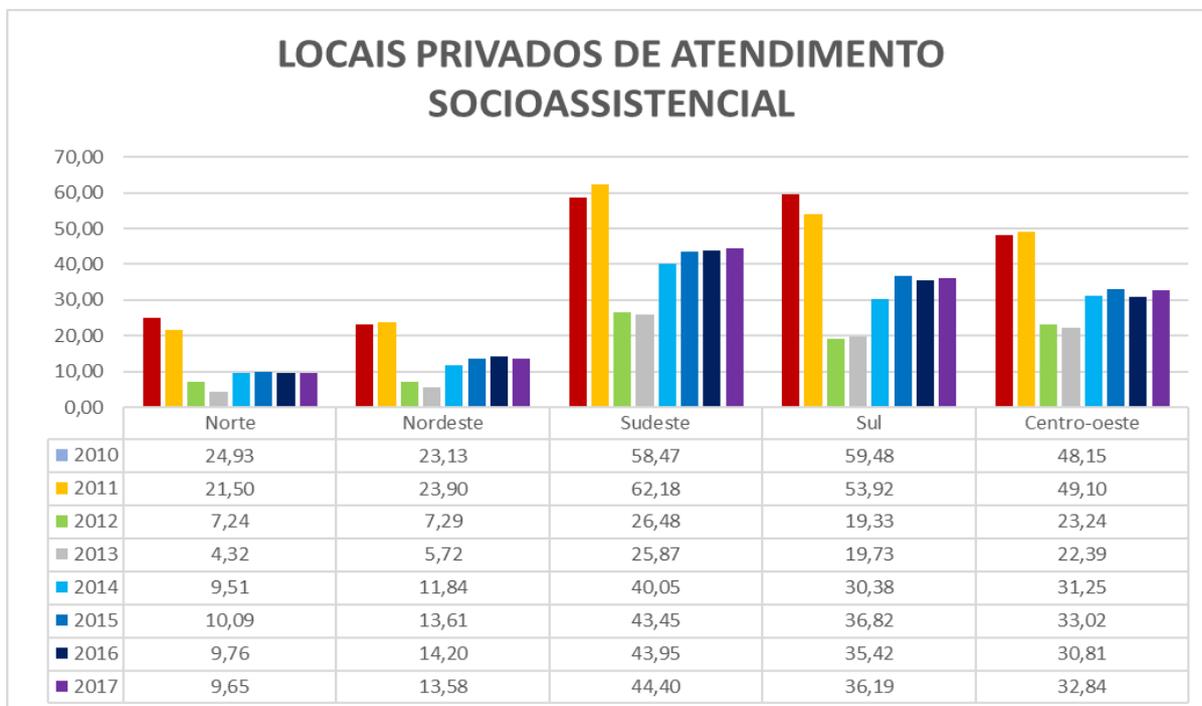
WEBER, M. Ensaio de Sociologia. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1974.

WEISS, L. The myth of the powerless state: governing the economy in a Global Era. Cambridge, England: Polity Press, 1998.

WORLD BANK. *Governance and development*. Washington, Oxford University Press. 1992

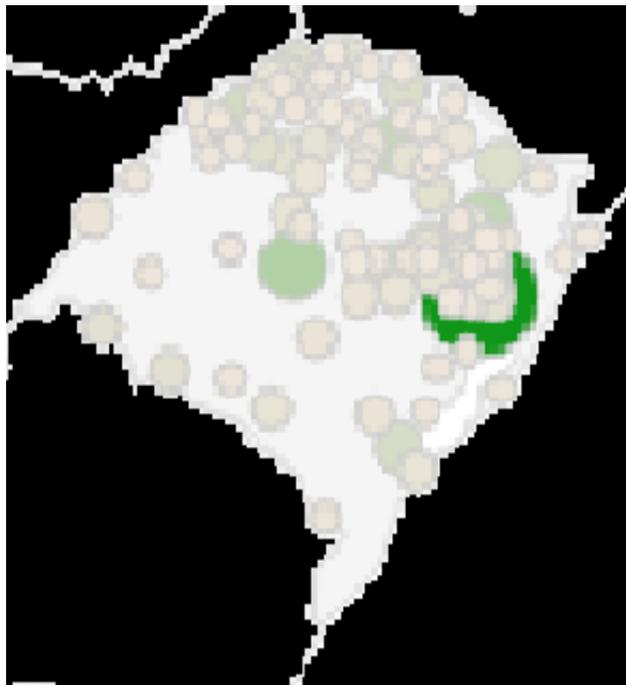
APÊNDICES

APÊNDICE 1: Percentual de locais privados da rede socioassistencial de atendimento por macrorregião do país de 2010 a 2017



Fonte: Elaboração própria a partir do Censo SUAS (2010 a 2017).

APÊNDICE 2: Mapa presença das OSCs no RS



Cidades com maior número de Entidades da Sociedade Civil no RS:

- 1ª - Porto Alegre: 107
- 2ª - Santa Maria: 30
- 3ª - Canoas: 24
- 4ª - Caxias do Sul: 22
- 5ª - Passo Fundo: 20
- 6ª - Novo Hamburgo: 17
- 7ª - São Leopoldo: 16
- 8ª - Santa Rosa: 15
- 9ª - Santa Cruz do Sul: 14
- 10ª - Alvorada/Pelotas: 13

Fonte: Elaboração própria com dados do Censo SUAS (2014).

APÊNDICE 3: Roteiro de entrevista semiestruturada aplicada aos municípios pesquisados.

Relate o histórico de implementação da política de AS no município.

1. Coordenação:

1.1. Há ações juntamente às entidades privadas de prestação de serviço?

1.1.1. Como fazem essas ações?

1.1.2. Quem faz (a vigilância)?

1.1.3 Com que frequência?

1.2. Sobre o Conselho Municipal de AS:

1.2.1. Tens uma lista de quem compõe o conselho?

1.2.2. Quem escolhe?

1.2.3. Qual a sua dinâmica de funcionamento? Horários e com que frequência se reúnem?

2. Institucionalização:

2.1. Há Decreto Municipal para o MROSC?

2.1.1. Qual seu conteúdo?

2.1.2. Como ocorreu?

2.1.3. Houve reuniões específicas com todos os envolvidos?

- Não? Por quê?

- Sim? Por quê?

- Quando foi?

- Onde foi?

- Quem participou?

3. Comunicação:

3.1. Houve nova licitação- chamamento público para a realização de contratos de fomento após o MROSC?

3.1.1. Qual seu conteúdo?

3.1.2. Como ocorreu?

3.1.3. Quando foi?

3.1.4. Quem participou?

3.2. Houve o contrato com novas entidades?

3.2.1. Quem são?

3.2.2. Por que não participavam antes?

3.2.3. Permaneceram as mesmas entidades?

3.2.4. Tiveram que se adequar ou já estavam de acordo com as novas exigências?

3.2.5. Tiveram entidades que perderam o contrato?

3.3. Houve modificação no grau de confiança entre os atores por conta do MROSC?

3.3.1. De que forma?

Apêndice 4 – Locais com dados disponibilizados pelo Censo SUAS para a construção das variáveis “Locais Públicos” e “Locais Privados” utilizadas ao longo do tempo.

Dados do Censo SUAS que compuseram as variáveis “Locais Públicos” e “Locais Privados”		
Ano	Locais Públicos	Locais Privados
2017	CRAS, CREAS, Centro Pop, Unidades de Acolhimento Públicas, Centro de Convivência Públicos e Centros Dia Públicos	Unidades de Acolhimento Privadas, Centro de Convivência Privados e Centros Dia Privados
2016	CRAS, CREAS, Centro Pop, Unidades de Acolhimento Públicas, Centro de Convivência Públicos e Centros Dia Públicos	Unidades de Acolhimento Privadas, Centro de Convivência Privados e Centros Dia Privados
2015	CRAS, CREAS, Centro Pop, Unidades de Acolhimento Públicas, Centro de Convivência Públicos e Centros Dia Públicos	Unidades de Acolhimento Privadas, Centro de Convivência Privados e Centros Dia Privados
2014	CRAS, CREAS, Centro Pop, Unidades de Acolhimento Públicas e Centro de Convivência Públicos	Unidades de Acolhimento Privadas e Centro de Convivência Privados
2013	CRAS, CREAS, Centro Pop e Unidades de Acolhimento Públicas	Unidades de Acolhimento Privadas
2012	CRAS, CREAS, Centro Pop e Unidades de Acolhimento Públicas	Unidades de Acolhimento Privadas
2011	CRAS, CREAS e Centro Pop	Rede Privada
2010	CRAS e CREAS	Rede Privada

Fonte: Elaboração própria a partir do Censo SUAS (2010 a 2017).