

ESTUDO TÉCNICO

N.º 01/2011

Tipologia de capacidade de gestão em
Assistência Social – TACGAS:
proposta metodológica e validação empírica

MDS

SAGI

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO A SALA 323

CEP 70054-960 BRASÍLIA DF TEL. 61 3433 1501

Estudo Técnico

No. 01/2011

Tipologia de capacidade de gestão em Assistência Social – TACGAS: proposta metodológica e validação empírica

Técnico responsável

Rafael Siqueira Barreto

Colaboração

Alexander Cambraia Nascimento Vaz

André Luiz Lara Resende Saraiva

Paulo de Martino Jannuzzi

Revisão

Joana Akiyo Nemoto

Paulo de Martino Jannuzzi

Estudos Técnicos SAGI é uma publicação seriada da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação criada para sistematizar notas técnicas, estudos exploratórios, produtos e manuais técnicos, relatórios de consultoria e reflexões analíticas produzidas na secretaria, que tratam de temas de interesse específico do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome para subsidiar, direta ou indiretamente, o ciclo de diagnóstico, formulação, monitoramento e avaliação das suas Políticas, programas e ações.

O principal público a que se destinam os Estudos são os técnicos e gestores das Políticas e programas do MDS na esfera federal, estadual e municipal. Nesta perspectiva, são textos técnico-científicos aplicados com escopo e dimensão adequados à sua apropriação ao Ciclo de Políticas, caracterizando-se pela objetividade, foco específico e tempestividade de sua produção.

Podem vir a se transformar em artigos para publicação Cadernos de Estudos, RBMA ou outra revista técnica-científica, para alcançar públicos mais abrangentes.

Palavras-chave: *capacidade de gestão, Assistência Social, tipologia.*

Unidade Responsável**Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 307

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 3433-1501 | Fax: 3433-1529

www.mds.gov.br/sagi

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Paulo de Martino Jannuzzi

Secretária Adjunta

Paula Montagner

Apresentação

Um dos problemas recorrentes reportados nos estudos empíricos de Políticas Públicas é a dificuldade de implementação dos programas, advinda da baixa capacidade de gestão do agente público ou não governamental na ponta.

Este Estudo Técnico tem, pois, como objetivo, propor uma tipologia de capacidade de gestão para análise dos programas e ações do MDS, especialmente às atividades e prestação de serviços relacionados ao Sistema Único da Assistência Social. Depois de sua apresentação metodológica, a tipologia de capacidade de gestão em assistência social – TACGAS – é validada empiricamente com base em vários indicadores.

1. Capacidade de gestão em assistência social e oferta de serviços socioassistenciais: a tipologia

Nesta seção apresentar-se-á a Tipologia Analítica de Capacidade de Gestão da Assistência Social, doravante TACGAS. Essencialmente, trata-se de tipologia cuja finalidade consiste na avaliação da capacidade dos municípios brasileiros de gerir políticas, recursos e apresentar resultados na área de assistência social.

Nesse âmbito, a TACGAS busca servir de aporte ao planejamento público e ao fortalecimento das políticas sociais no nível local, por meio do estabelecimento de padrões e perfis de classificação dos municípios brasileiros quanto às suas respectivas capacidade de gestão e administração na área de assistência social, através da análise de um leque de dimensões e fatores correlatos à temática.

Preliminarmente, cabe ressaltar que as fontes de informações que embasaram, no que se refere à escolha dos dados, a construção da TACGAS foram os Suplementos 2005 e 2009 da Assistência Social da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, elaborada pelo IBGE.

Não obstante haja outras pesquisas capazes de municiar uma análise sobre a capacidade de gestão dos municípios no âmbito da Assistência Social, nenhuma delas agrega as características do suplemento supracitado em termos de abrangência (5.565

municípios) e foco na temática. À guisa de ilustração, na edição de 2009 foram coletados dados sobre a caracterização e infraestrutura do órgão gestor da política de assistência social, recursos humanos, legislação e instrumentos de planejamento, conselhos municipais, recursos financeiros, convênios e parcerias e serviços socioassistenciais, caracterizando a MUNIC como uma pesquisa institucional e de registros administrativos da gestão pública municipal que procura fazer um levantamento detalhado de informações sobre a estrutura, dinâmica e funcionamento das instituições públicas municipais.

A parceria entre o MDS – lócus da política de Assistência Social no País –, e o IBGE – principal provedor de dados e informações do Brasil, concretizada já por duas vezes e com previsão de um terceiro suplemento em 2013, garantiu ainda uniformidade metodológica em termos da coleta dos dados (o que se reflete em sua posterior análise, conseqüentemente), permitindo também que, além de maior robustez na elaboração do construto de que trata este Estudo Técnico, haja, naturalmente, comparabilidade entre os anos de 2005 e 2009, bem como com novos suplementos que possam ser publicados.

Especificamente, a TACGAS foi construída levando em consideração uma perspectiva multivariada e pretende expressar, de maneira sintética, a situação dos municípios brasileiros no tocante a algumas dimensões específicas, geralmente percebidas como relevantes indicadores da capacidade de gestão e administração de políticas públicas.

Com esse intuito, a concepção da TACGAS está embasada em princípios teóricos e normativos, como o pressuposto, expressamente ratificado pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB/RH do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, de que a qualificação profissional, consubstanciada, seja no aumento da escolaridade, seja na melhoria do vínculo empregatício dos profissionais atuantes na assistência social, é condição basilar para a adequada operacionalização dos serviços socioassistenciais em nosso País.

Destarte, a formulação da TACGAS iniciou-se pela seleção de suas dimensões constituintes, cada uma abarcando um rol específico de variáveis cujo atual arcabouço normativo sugere que sejam determinantes com suficiente poder de discriminação das condições de operacionalização da assistência social nos municípios.

De forma geral, as dimensões foram construídas tendo-se como lógica estruturante a distinção entre os agentes da ação social local, as atividades de gestão em si da assistência social e o ambiente, em sentido amplo, no qual essas atividades se desenvolvem.

Esquemáticamente, as dimensões constituintes da TACGAS encontram-se representadas no Diagrama 1.

Diagrama 1
Dimensões componentes da TACGAS



Fonte: elaboração própria

Nesse contexto, a dimensão Institucional concerne o ambiente ou contexto de fatores disponíveis para a gestão da assistência social em âmbito municipal. Destarte, abarca os aspectos de infraestrutura física, arcabouço normativo e recursos financeiros.

A infraestrutura física disponibilizada para as atividades de planejamento e gestão em assistência social tem sua relevância elementar como condicionante na qualidade e escala das atividades de gestão desempenhadas reconhecida em diversas instruções normativas e cadernos de orientações técnicas, inclusive na seara específica da assistência social¹.

¹ Vide bibliografia para exemplo de estudo efetuado sobre espaços mínimos para sua conformação às atividades desempenhadas nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS em (CASTRO, 2007).

No caso da TACGAS, este aspecto foi representado por meio da variável Caracterização do Órgão Gestor, cuja categorização varia desde a conformação da assistência social como secretaria exclusiva até os municípios onde a gestão dessa área é compartilhada com outros setores. A suposição aqui é que os órgãos com estrutura exclusiva tenderão a apresentar resultados superiores àqueles obtidos por entes que têm de dividir seus respectivos instrumentos de trabalho, como salas, computadores, telefones e outros.

No concernente ao arcabouço normativo, aqui referido como Legislação e Instrumentos de Gestão, emprega-se o pressuposto de que a qualificação da gestão dos serviços e programas de políticas públicas advém da estabilidade de sua operacionalização e, principalmente, de seu acompanhamento, monitoramento e avaliação ao longo do tempo. Esses processos permitem ao gestor otimizar o emprego de recursos, sejam físicos, financeiros e/ou humanos, bem como realizar eventuais correções nas atividades em curso, viabilizando o planejamento contínuo e a prevenção de erros e/ou resultados aquém do esperado. A operacionalização dessa subdimensão é realizada através de duas variáveis: Frequência do Monitoramento do Plano Municipal de Assistência Social – PMAS e realização do Cadastramento Único pelo órgão gestor.

A primeira informa não somente a existência ou não de um Plano Municipal de Assistência Social, como sua frequência, desde que existente, de monitoramento/acompanhamento. A importância de um plano dessa estirpe é reconhecida e ressaltada pela própria Norma Operacional Básica – NOB de 2005, a qual instituiu o PMAS como pré-requisito para habilitação à gestão municipal de recursos, e decorre do fato deste constituir-se fundamentalmente em instrumento que confere previsibilidade e, principalmente, concretude ao planejamento das ações no campo, ao enunciar as metas e escala dos serviços socioassistenciais a serem ofertados, as quais servirão de referencial para aferição da eficácia e eficiência dos resultados atingidos ao término de cada exercício, quando contrapostos aos dados informados anualmente pelos municípios no demonstrativo sintético de execução financeira.

Obviamente, a elaboração original de cada PMAS não é suficiente em si, e deve ser atualizada periodicamente de forma a revelar o seu uso efetivo na condução das

políticas de assistência social, aspecto este que, conjuntamente com a relevância em si do instrumento, justifica a incorporação da variável relativa à frequência de seu monitoramento.

Por sua vez, hoje o Cadastro Único é reconhecido como ferramenta basilar para a identificação, caracterização e seleção de públicos-alvo para políticas destinadas à população de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social. Neste sentido, seu controle, atualização e efetiva utilização é tarefa significativa sob a ótica da capacidade municipal de planejamento e de focalização de políticas na seara da assistência social.

O último fator relativo à dimensão Institucional refere-se aos Recursos Financeiros, os quais, logicamente, são componente fundamental para a consecução de atividades e ações para qualquer tipo de política pública (ou mesmo projeto privado). A subdimensão financeira é representada por duas variáveis: existência de Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS como unidade orçamentária e, vinculação de percentual do orçamento municipal para utilização compulsória no campo da Assistência Social.

A primeira variável permite aferir-se não somente a existência de um fundo ligado à Assistência social, como também sua caracterização como unidade orçamentária. Essa qualificação é relevante, pois revela a existência de autonomia no tocante à movimentação de recursos, prescindindo, portanto, de outras instâncias para a execução financeira, fator este que tende a colaborar para a previsibilidade, transparência e planejamento nos gastos efetuados nessa seara, bem como consubstancia-se em diretriz expressa constante da NOB no capítulo que versa sobre o financiamento da assistência social.

Complementarmente, a segunda variável ratifica os componentes de planejamento, previsibilidade e, principalmente, transparência nos gastos da assistência social, os quais tendem a ser mais presentes em administrações municipais que se dispõem a vincular percentual de seu orçamento para consecução de gastos na seara em tela.

Resumidamente, a dimensão Institucional e seus componentes estão discriminados no diagrama 2.

Diagrama 2
Componentes da dimensão Institucional TACGAS



Fonte: elaboração própria.

Por seu turno, outra dimensão também contemplada pela TACGAS e de significativa relevância para a gestão de políticas consiste nos Recursos Humanos disponíveis.

Efetivamente, a quantidade e a qualificação dos profissionais que lidam e respondem pela operacionalização das políticas podem constituir-se em variáveis determinantes para o sucesso ou o fracasso dessas políticas. Neste caso, devido ao amplo espectro do fenômeno a ser mensurado, optou-se por sua ramificação em duas subdimensões: instrução/escolaridade; e vínculo empregatício ou composição da força de trabalho.

O grau de escolaridade foi utilizado como aproximação para se representar as habilidades e tipos de *expertise* dos técnicos e indivíduos que atuam na área da assistência social nos municípios, e sua utilização na composição da TACGAS baseou-se no emprego de duas variáveis.

Em primeiro lugar, a escolaridade do titular do órgão gestor foi considerada em função de sua importância na determinação das habilidades do principal administrador na gestão da temática. A segunda variável selecionada refere-se ao grau de instrução do pessoal ocupado na área de assistência social, o qual, de forma análoga,

subentende-se como indicativo poderoso para a mensuração da *expertise* dos técnicos e indivíduos envolvidos no trabalho e gestão da área. De fato, a relevância da formação em nível superior e de capacitação continuada dos profissionais da assistência social é reiteradamente destacada na NOB-RH do SUAS.

A segunda subdimensão dos Recursos Humanos, denominada de Vínculo/Composição, presta-se tentativamente à mensuração do grau de comprometimento e rotatividade dos trabalhadores de Assistência Social em nível local, bem como seu adequado dimensionamento. Sua operacionalização assenta-se em dois indicadores.

O indicador de vínculo do pessoal ocupado na área de assistência social mensura o percentual de funcionários celetistas e/ou estatutários ocupados nas atividades de campo. Quanto maior a proporção de funcionários contratados nessas modalidades, depreende-se que tenda a ser menor o rodízio de trabalhadores atuantes nessa seara.

Efetivamente, a rotatividade de profissionais pode constituir grave problema para a gestão de políticas, uma vez que tende a comprometer a estabilidade de atendimentos, o acúmulo de conhecimentos e o planejamento de uma forma geral. Por conseguinte, espera-se que municípios nos quais a proporção de funcionários com vínculos empregatícios mais estáveis, como os celetistas ou concursados, seja maior apresentem também melhores resultados em termos de administração.

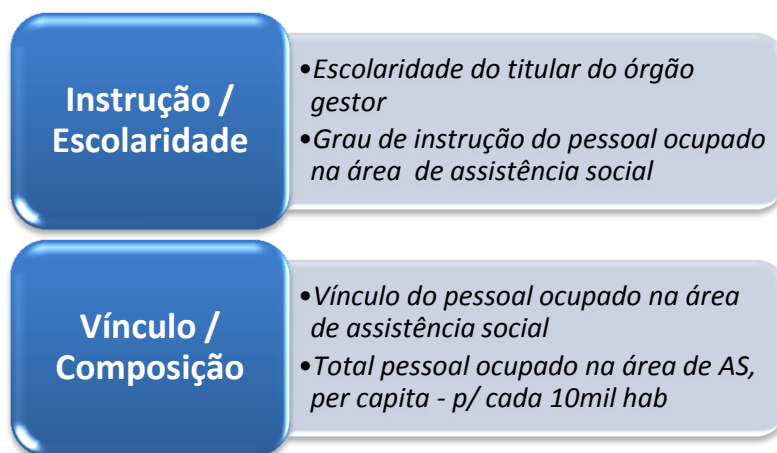
Essa percepção coaduna-se com o princípio norteador da NOB-RH do SUAS, a qual preceitua a formação progressiva de um maior número de servidores exclusivos para atuação na área de assistência social.

Nesse sentido, o segundo indicador também lida com uma proporção, desta feita concernente ao dimensionamento da força de trabalho, por meio do número de funcionários da área para cada grupo de 10 mil habitantes, denominada Total de pessoal ocupado na assistência social.

Essa proporção é relevante porque permite a comparação entre os municípios através de uma escala comum, consubstanciada no denominador de grupos de 10 mil habitantes. Uma visão geral da dimensão Recursos Humanos é apresentada no diagrama 3.

Diagrama 3

Componentes da dimensão Recursos Humanos TACGAS



Fonte: elaboração própria

A última dimensão componente da TACGAS consiste nas Atividades para gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, a qual busca aferir a aderência das atividades desempenhadas nessa seara aos critérios de efetividade, eficiência e eficácia. Alternativamente, ao contrário das duas dimensões precedentes, pretende-se aqui mensurar a adequação não dos insumos, mas das atividades meio em si perpetradas na assistência social, a boas práticas de gestão.

Com esse intuito, fez-se uso de duas variáveis. A primeira, relativa à utilização de sistemas informatizados para gestão, monitoramento e avaliação, em função da percepção disseminada de que o uso de recursos tecnológicos como ferramental de administração contribui para uma maior racionalidade, parametrização e celeridade na utilização de recursos, bem como potencializa a obtenção de resultados ótimos pelas políticas por meio de sua contínua revisão e aperfeiçoamento. Efetivamente, se as atividades de monitoramento e avaliação já constituem fatores relevantes nesse contexto, pode-se dizer que sua consecução através de recursos tecnológicos potencializa seus respectivos efeitos benéficos.

A segunda variável de operacionalização consiste no Monitoramento de serviços socioassistenciais mantidos em convênio com organizações/entidades da

assistência social. De fato, pode-se constatar que a estruturação dos programas e serviços das políticas públicas ocorre, frequentemente, com a parceria de organizações e/ou entidades privadas que detêm expertise na área.

De forma geral, essas parcerias são benéficas para a área, seja em função do envolvimento dos contratados com a temática, seja em potenciais ganhos de sinergia na oferta de serviços. Contudo, de maneira a se garantir a transparência e responsabilidade na gestão pública, evidencia-se necessário o acompanhamento sistemático das ações desenvolvidas por esses parceiros.

Destarte, supõe-se que municípios nos quais este acompanhamento é realizado tendem a apresentar melhores resultados no concernente a sua gestão, devido à racionalização dos gastos e exigência de resultados concretos. Uma vez mais, também a relevância desse componente da TACGAS, ou seja, do monitoramento dos serviços socioassistenciais e da utilização de ferramenta tecnológica para sua consecução, é reconhecida pela NOB/SUAS, a qual reserva uma seção exclusiva do capítulo de instrumentos de gestão para a “gestão da informação, monitoramento e avaliação”.

Sinteticamente, o diagrama abaixo expõe um panorama da dimensão Atividades para Gestão do SUAS.

Diagrama 4

Componentes da dimensão Atividades para Gestão do SUAS – TACGAS



Fonte: elaboração própria.

Desta forma, a delimitação das dimensões e sua estruturação por meio de suas subdimensões e variáveis constituintes assentou-se em justificativas e pressupostos

plausíveis com base na literatura e arcabouço normativo aplicáveis. Destarte, cada elemento da TACGAS pretende mensurar variações no grau de capacidade de gestão dos municípios em Assistência Social.

Por sua vez, a ponderação das opções de resposta para cada variável selecionada privilegiou a uniformidade, com o escalonamento entre 0 e 1 em tantos intervalos equânimes quantas fossem as respostas possíveis para as variáveis. Analogamente, as três dimensões tiveram ponderação de 1/3 na TACGAS e cada uma delas teve sua respectiva pontuação repartida igualmente em suas subdimensões constituintes.

As frequências de respostas a cada uma das variáveis incorporadas na TACGAS estão resumidas nos quadros a seguir, nos quais cabe ressaltar somente a exceção do grau de escolaridade do corpo técnico, cujo nível médio foi obtido a partir da agregação da pontuação obtida por cada profissional do município atuante na assistência social e subsequente cálculo da respectiva média aritmética para o conjunto.

Quadro 1
Variáveis selecionadas para TACGAS e frequências de resposta

Dimensão	Seção	Variável						Frequência	Peso da variável	Peso da seção		Peso da Dimensão		
		Código		Descrição	Atributos		N							%
		2009	2005		Descritor	Peso atribuído								
Infraestrutura Física	A2	A2	Caracterização do órgão gestor	Fundação Pública	0,66	9	0,2	1	100%	0,33	33%	0,33	33%	
				Secretaria municipal em conjunto com outra política	0,66	1241	22,3							
				Secretaria municipal exclusiva	1	3916	70,4							
				Setor subordinado a outra secretaria	0,33	142	2,6							
				Setor subordinado diretamente a chefia do executivo	0,66	252	4,5							
				Não possui estrutura	0	5	0,1							
				SUBTOTAL										1
	Institucional	A100	A25	Frequência do monitoramento do Plano Municipal de Assistência Social	Anual	0,15	2146	38,6	0,5	50%	0,33			33%
					Semestral	0,33	799	14,4						
					Trimestral	0,66	473	8,5						
					Bimestral	0,66	377	6,8						
					Mensal	1	915	16,4						
					Não é monitorado	0	467	8,4						
Ignorado					0	5	0,1							
Não aplicável					0	383	6,9							
A104		A12	Cadastramento único é realizado pelo órgão gestor	Sim	1	5365	96,4	0,5	50%	0,33	33%			
			Não	0	200	3,6								
SUBTOTAL						1	100%	100%						
Recursos Financeiros	A134	A48	Se o Fundo é uma unidade orçamentária	Sim	1	4972	89,3	0,5	50%	0,33	33%			
				Não	0	467	8,4							
				Não aplicável	0	126	2,3							
	A137	A52	Existência de definição legal de percentual do orçamento	Sim	1	1258	22,6	0,5	50%					
				Não	0	4307	77,4							
SUBTOTAL						1	100%	100%		1	100%			

Quadro 2

Variáveis selecionadas para TACGAS e frequências de resposta (continuação)

Dimensão	Seção	Variável					Frequência		Peso da variável		Peso da seção		Peso da Dimensão		
		Código		Descrição	Atributos		N	%							
		2009	2005		Descritor	Peso atribuído									
Recursos Humanos	Instrução / Escolaridade	A35	A72	Escolaridade do titular do órgão gestor	Ensino fundamental completo	0,25	109	2	0,5	50%	0,5	50%			
					Ensino fundamental incompleto	0	121	2,2							
					Ensino médio completo	0,5	1156	20,8							
					Ensino médio incompleto	0,25	169	3							
					Ensino superior incompleto	0,66	733	13,2							
					Ensino superior completo	0,8	2123	38,1							
					Pós-graduação	1	1147	20,6							
					Ignorado	0	3	0,1							
					Não aplicável	0	4	0,1							
					GrInstruc	(EF, EM, ES e PG)	Grau de instrução do pessoal ocupado na área de assistência social	Sem instrução							0
	Ensino Fundamental	0,33	-	-											
	Ensino Médio	0,66	-	-											
	Ensino Superior	1	-	-											
	Pós-graduação	1,25	-	-											
	SUBTOTAL								1	100%	100%				
	Vínculo / Composição	Proporc1	Proporc1 (A74, A79, A73)	Vínculo do pessoal ocupado na área AS	Maior que 66%	1	1697	30,5	0,5	50%					
					Entre 33% 66%	0,66	1790	32,2							
					Menor que 33%	0,33	1495	26,9							
					Inexistente 0	0	583	10,5							
		Proporc5	Proporc5	Total pessoal ocupado na área de AS, <i>per capita</i> - p/ cada 10mil hab	Acima de 29,5	1	742	13,3	0,5	50%	0,5	50%			
De (exclusive) 18,3 29,5					0,75	986	17,7								
De (exclusive) 12,2 18,3					0,5	1057	19								
De (exclusive) 6,1 12,2					0,35	1641	29,5								
Até (exclusive) 6,1					0,2	1097	19,7								
Inexistente 0					0	42	0,8								
SUBTOTAL								1							

Quadro 3

Variáveis selecionadas para TACGAS e frequências de resposta (continuação)

Dimensão	Seção	Variável						Frequência		Peso da variável		Peso da seção		Peso da Dimensão	
		Código		Descrição	Atributos		N								
		2009	2005		Descritor	Peso atribuído									
Atividades para Gestão do SUAS		A246	A64	Utilização de sistema informatizado para gestão, monitoramento e avaliação	Sim	1	2934	52,7	0,5	50%	1	100%	0,33	33%	
					Não	0	2631	47,3							
		A248	A69	Monitoramento de serviços socioassistenciais mantidos em convênio com organizações/entidades AS	Sim	1	2374	42,7	0,5	50%					
					Não	0	3191	57,3							
SUBTOTAL							1	100%	100%	1	100%				

Resumidamente, a combinação das variáveis constantes dos quadros anteriores poderia ser utilizada para obtenção de um índice sintético que permitisse o ordenamento dos municípios segundo sua maior ou menor pontuação no tocante à capacidade de gestão em assistência social.

Embora essa abordagem apresente vantagens, especialmente quando se pretende a utilização da classificação ordinal dos entes municipais para fins de recebimento de repasses ou outros tipos de benefícios, o presente estudo tem por objetivo antes a formulação de uma tipologia que sirva como eixo analítico para a composição de perfis ou arquétipos de municípios, de forma a sinalizar se a inversão de recursos deva se concentrar diretamente na oferta de serviços ou se o aporte prévio de recursos, não somente financeiros, para a melhoria da capacidade de gestão seria o mais recomendável.

Com esse intuito, empregou-se a metodologia de análise *Grade of Membership* – GOM, ou grau de pertencimento/pertinência, para a delimitação da quantidade de perfis relevantes (ou latentes) de municípios, definidos como agrupamentos de municípios com características semelhantes, nesse caso, somente aquelas concernentes à capacidade de gestão em âmbito local na seara da assistência social.

O método GOM se baseia na teoria dos conjuntos nebulosos e, no âmbito das análises discriminantes, estrutura-se pela estimativa de verossimilhança do i -ésimo indivíduo na l -ésima categoria da j -ésima variável. Fundamentalmente, assenta-se em três pilares (MANTON *et al*, 1994). Em primeiro lugar, a criação de perfis de referência, ou conjuntos de parâmetros puros, λ_{kjl} , que é a probabilidade (λ) da resposta (l) à variável (j) no perfil (k), que nada mais é do que os tipos de resposta que caracterizam dado perfil latente.

Em segundo lugar, a estimativa, para cada caso da amostra, g_{ik} , de pertencimento (g) do indivíduo (i) ao perfil (k), que não tem caráter probabilístico, mas se refere especificamente às características apresentadas por cada indivíduo.

Por fim, distintamente de outros métodos como a Análise Fatorial, por exemplo, a incorporação da heterogeneidade observada entre os casos no concernente às respostas para cada categoria de cada variável como uma componente específica do modelo.

Os graus de pertinência dos indivíduos constituem um conjunto nebuloso e a função de máxima verossimilhança, dada pelo produto ($\sum g_{ik} * \lambda_{kjl}$), é “maximizada” por rotações Varimax, admitindo-se que cada caso possa conter características de mais de um perfil latente, muito embora contenha características predominantes de pelo menos um deles.

A aplicação do método GOM tomou por base as categorias (l) e variáveis (j) constituintes da TACGAS para geração dos perfis latentes de referência. Como o objetivo primário consiste na caracterização dos municípios segundo seu respectivo grau de capacidade de gestão, tomou-se por base uma variável de controle que indicasse quantos perfis latentes deveriam ser gerados. Com esse intuito, tomou-se por base a divisão dos resultados da TACGAS em quintis, considerando a escala 0 a 1.

Destarte, o primeiro quintil constituiu-se de municípios com *score* da TACGAS até 0,2 e assim em diante, sendo que o último quintil constitui-se de municípios com

TACGAS acima de 0,8. Os grupos latentes para os quais se deseja informação, portanto, são controlados por inserção dentre cada quintil.

Para adequação do método GOM a essa escolha dos quintis como variável de controle, optou-se pela estruturação dos perfis Gamma, gik, pela variação PURE1. Nessa variação do método, os casos são correlacionados em função de seus respectivos scores de maneira crescente, ou seja, a organização prévia dos dados é realizada de modo que as maiores pontuações sejam dadas àquelas características que se pressupõe melhores, como, por exemplo, atribuir 1 à categoria existência de linha telefônica e ramal e 0,5 à categoria existência de apenas linha telefônica.

Em adição, optou-se pelo modelo Gom de classe única, no qual as variáveis de interesse são tratadas ao mesmo tempo no modelo. Contudo, apesar da robustez e refinamento quantitativos do método GOM, evidenciou-se que uma caracterização dos municípios diretamente por esse método seria de relativamente baixa inteligibilidade a um público mais amplo, por conseguinte, optou-se por analisar as características de cada perfil latente fornecidas pelo método e transformá-las em requisitos normativos.

Destarte, o enquadramento de cada ente seria resultante do teste de sua observância ao conjunto de requisitos mínimos para aquele perfil. Pragmaticamente, cada município seria primeiramente testado se adere ao perfil superior ou de maior capacidade de gestão. Caso negativo, testar-se-ia a aderência do ente ao perfil imediatamente inferior e assim sucessivamente, até sua eventual classificação, no caso dos municípios de gestão pouco estruturada, no perfil inferior ou nível de acesso.

Nesse contexto, o quadro a seguir explicita os cinco perfis delineados, denominados níveis de capacidade de gestão, ordenados de forma crescente segundo seu grau de estruturação na seara da assistência social:

Quadro 2

Níveis de capacidade de gestão em Assistência Social, conforme TACGAS

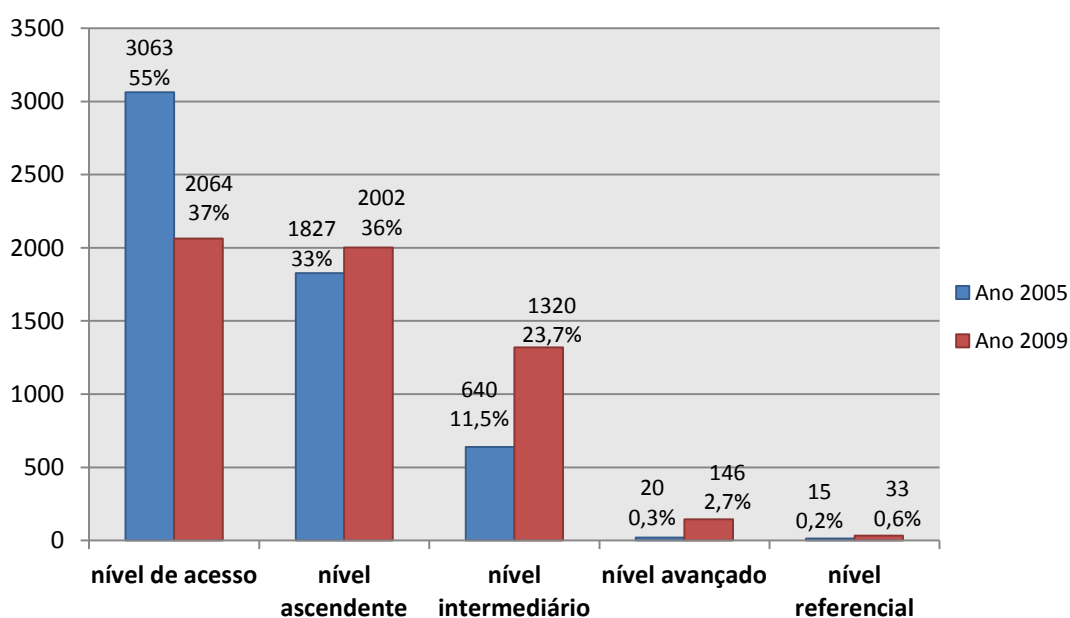
<u>Dimensão</u>	<u>Subdimensão</u>	<u>Variáveis</u>	<u>Nível de Acesso</u>	<u>Nível Ascendente</u>	<u>Nível Intermediário</u>	<u>Nível Avançado</u>	<u>Nível Referencial</u>
Institucional	Infraestrutura Física	Caracterização do órgão gestor	Não possui estrutura	Estrutura existente mas não necessariamente exclusiva	Estrutura existente mas não necessariamente exclusiva	Secretaria municipal exclusiva	Secretaria municipal exclusiva
	Legislação e Instrumentos de Gestão	Frequência do monit. do plano municipal	Não efetua	Não efetua	Anual	Semestral Bimestral	Semestral Mensal
		Cad. único realizado pelo órgão gestor	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
	Recursos Financeiros	Se o Fundo é uma unidade orçamentária	Não	Não	Sim	Sim	Sim
		Existência de def. legal de % do orçamento	Não	Não	Não	Não	Sim
Recursos Humanos	Instrução / Escolaridade	Escolaridade do titular do órgão gestor	Ensino médio incompleto ou inferior	Ensino médio completo ou superior	Ensino superior completo	Ensino superior completo	Pós-graduação
		% ponderado grau de instrução	Na média, ensino fundamental incompleto ou inferior	Na média, ensino fundamental completo	Na média, ensino médio incompleto	Na média, ensino médio incompleto	Na média, ensino médio completo
	Vínculo / Composição	% funcs estatutários/celetistas	Abaixo de 10%	Acima de 10% (>100mil hab) e acima de 15%(<100mil hab)	Acima de 15% (>100mil hab) e acima de 20%(<100mil hab)	Acima de 20% (>100mil hab) e acima de 25%(<100mil hab)	Acima de 25% (>100mil hab) e acima de 30%(<100mil hab)
		% funcs ocupados na assistência social (per capita 10mil hab)	Abaixo de 1 (>100 mil hab) e abaixo de 4 (<100mil hab)	Acima de 1 (>100 mil hab) e acima de 4 (<100mil hab)	Acima de 2 (>100 mil hab) e acima de 6 (<100mil hab)	Acima de 3 (>100 mil hab) e acima de 8 (<100mil hab)	Acima de 4 (>100 mil hab) e acima de 10 (<100mil hab)
Atividades para Gestão do SUAS		Utilização de SI para gestão, monitoramento e avaliação	Não	Não	Não	Sim	Sim
		Monit. convênios com orgs/entidades	Não	Não	Não	Sim	Sim

2. Capacidade de gestão em assistência social e oferta de serviços socioassistenciais: validação empírica

Subsequentemente à formulação da tipologia em si, o passo seguinte elementar era contrapô-la à evolução recente do setor da assistência social e, em particular, à oferta de serviços socioassistenciais, a fim de aferir sua efetiva consistência no encadeamento teórico que balizou o processo de que maior capacidade de gestão deveria colaborar para ou viabilizar o aumento da escala e diversificação da gama de serviços disponibilizados na seara da assistência social.

Ao se adotar o critério da TACGAS para classificação dos municípios, obteve-se um ordenamento dos mesmos em função da respectiva capacidade gerencial apurada. Com base nas 5 faixas de pontuação estabelecidas, tem-se a seguinte quantidade de municípios por nível, segundo comparação entre os anos de 2005 e 2009 efetuada no Gráfico 1.

Gráfico 1
Quantidade de municípios por categoria da TACGAS, por ano



Fonte: IBGE, MUNIC 2009. Elaboração própria.

Observa-se que, para ambos os anos, existe uma concentração de municípios nos perfis de acesso e ascendente, mas com uma clara melhoria no período de 2005 a 2009, com a redução da participação dos municípios do perfil 1 de mais de 50% para 37%, e com a duplicação das localidades enquadradas no perfil 3, que de 11,5% passaram a representar 23,7% do total.

Na média, em 2005 os municípios estavam a meio caminho entre os níveis de acesso e ascendente, enquanto que em 2009 já alcançavam o nível ascendente. Nos níveis superiores também houve melhora, mas ainda representam um pequeno percentual do total de municípios brasileiros.

Esses resultados são consistentes quando analisados em perspectiva histórica, se considerarmos que, em 2005, a Assistência Social como política pública sistêmica, consubstanciada no Sistema Único de Assistência Social – SUAS, e no bojo do reconhecimento do acesso aos serviços organizados no âmago desse sistema como direitos sociais, encontrava-se em fase de estruturação, uma vez que a própria Política Nacional de Assistência Social – PNAS fora promulgada no ano anterior e a Norma Operacional Básica do SUAS ou NOB/SUAS seria aprovada em 2005.

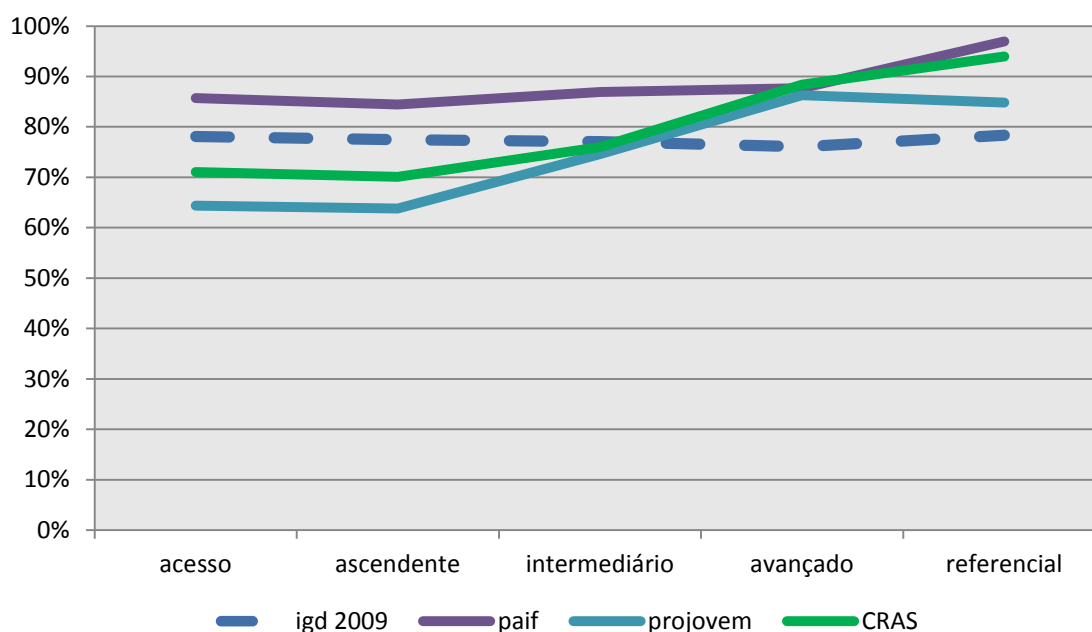
Por outro lado, em 2009 o SUAS avançara a ponto de se encontrarem em curso os censos de suas duas unidades fundamentais, os Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e Centros de Referência Especializada da Assistência Social – CREAS, bem como seria aprovada naquele ano a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. O SUAS já abarcava então mais de 5000 CRAS e 1000 CREAS, distribuídos em praticamente todo o território nacional, com diferentes serviços estruturados nos dois níveis de proteção social – básica e especial – financiados na modalidade inaugurada com o SUAS na assistência social de transferência de recursos fundo a fundo, muito mais ágil e consistente do que a lógica anterior de repasses via convênios.

De fato, esse avanço foi generalizado e constatado em todas as dimensões abarcadas pela TACGAS, com exceção somente da subdimensão recursos financeiros, a qual registrou decréscimo em sua pontuação. Em particular, essa deterioração deveu-se fundamentalmente à redução de quase 60%, ou de 2807 para 1258 municípios, que declararam não possuir vinculação legal no orçamento municipal para a área de assistência social. Como o período de 2005 a 2009 coincide com a grande expansão

dos investimentos federais para criação e consolidação do SUAS, por meio dos pisos de proteção social básica e especial custeados via MDS, essa piora no comprometimento local de recursos pode indicar um efeito *crowding out* ou substitutivo imprevisto entre recursos federais aportados e esforço orçamentário local na seara da assistência social.

No concernente ao pressuposto que a capacidade de gestão deve afetar a oferta de serviços, pode-se inicialmente verificar se realmente existe determinada correlação entre os níveis da TACGAS e o potencial de oferta de serviços socioassistenciais e ações correlatas. Acerca desse ponto, os gráficos seguintes fornecem informações importantes.

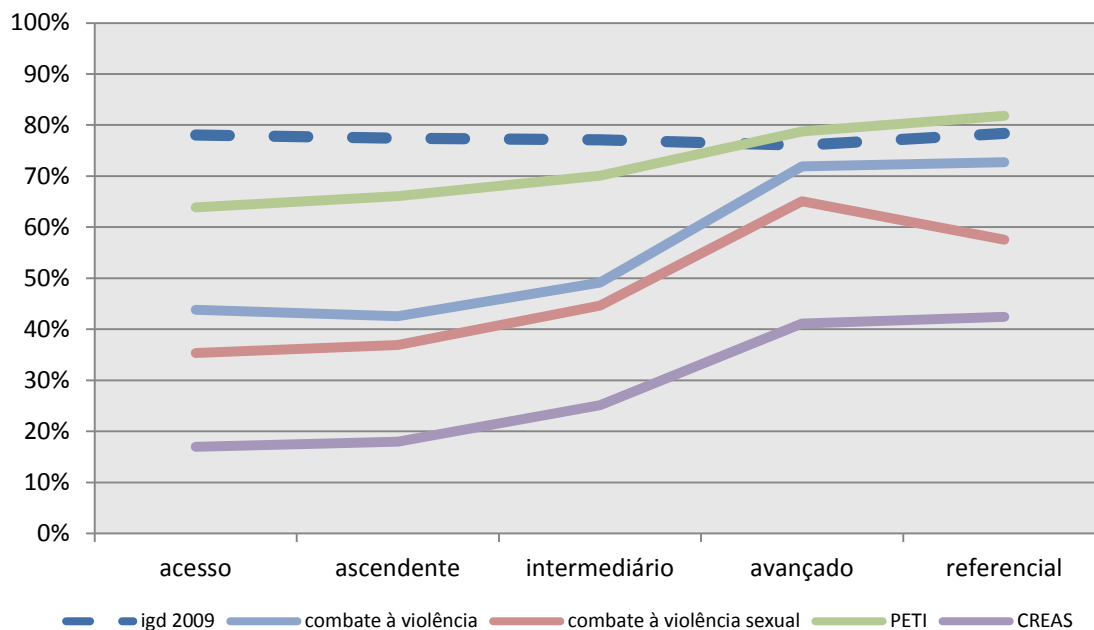
Gráfico 2 – Percentual de oferta de serviços e unidades da Proteção Social Básica, por nível TACGAS – 2009 (%)



Fonte: IBGE, MUNIC 2009. Elaboração própria.

Gráfico 3

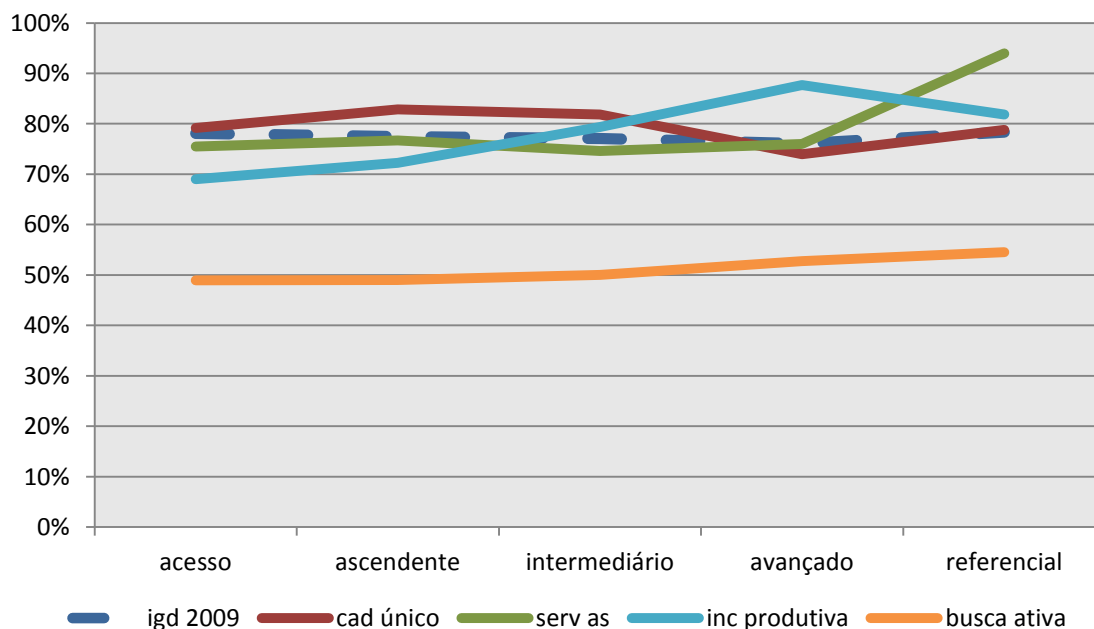
Percentual de oferta de serviços e unidades da Proteção Social Especial, por nível TACGAS – 2009 (%)



Fonte: IBGE, MUNIC 2009. Elaboração própria.

Gráfico 4

Percentual de oferta e execução de serviços socioassistenciais, por nível TACGAS – 2009 (%)



Fonte: IBGE, MUNIC 2009. Elaboração própria.

Os gráficos anteriores contemplam, no eixo das ordenadas (Y), o percentual de municípios que ofertam os serviços elencados e, no eixo das abscissas (X), o perfil ou nível de gestão da TACGAS. O cruzamento de ambos evidencia que, quanto melhor a capacidade de gestão em assistência social, maior é o percentual de oferta de serviços. Esse resultado se mantém independentemente da caracterização dos serviços, se pertencentes à Proteção Social Básica, Especial ou de caráter geral, conforme três gráficos anteriores, e é aderente aos propósitos da TACGAS, ao denotar uma substancial influência da capacidade de gestão na disponibilização e prestação efetiva de uma ampla gama de serviços socioassistenciais.

De fato, somente no caso da execução do Cadastro Único pela gestão municipal, constata-se uma relativa constância em sua oferta pelos vários perfis de gestão, motivada pela sua quase universalização já àquela época², o que, inclusive, reduziu o poder de discriminação dessa variável.

A seu turno, ao analisar-se os serviços de maior complexidade relativa, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, dentre outros, constata-se que sua oferta se intensifica à medida que o nível de gestão conforme a TACGAS aumenta. Isso sugere forte correlação entre qualidade da estrutura para gestão da assistência social e a potencialidade de oferta de serviços de maior complexidade.

Em adição, o gráfico revela a maior sensibilidade e poder de discriminação da TACGAS para mensurar a oferta de serviços quando comparada ao Índice de Gestão Descentralizada – IGD, utilizado para aferir a qualidade da gestão no âmbito do Programa Bolsa Família – PBF, o qual se mantém relativamente estável independentemente da gama de serviços socioassistenciais prestados pelo município.

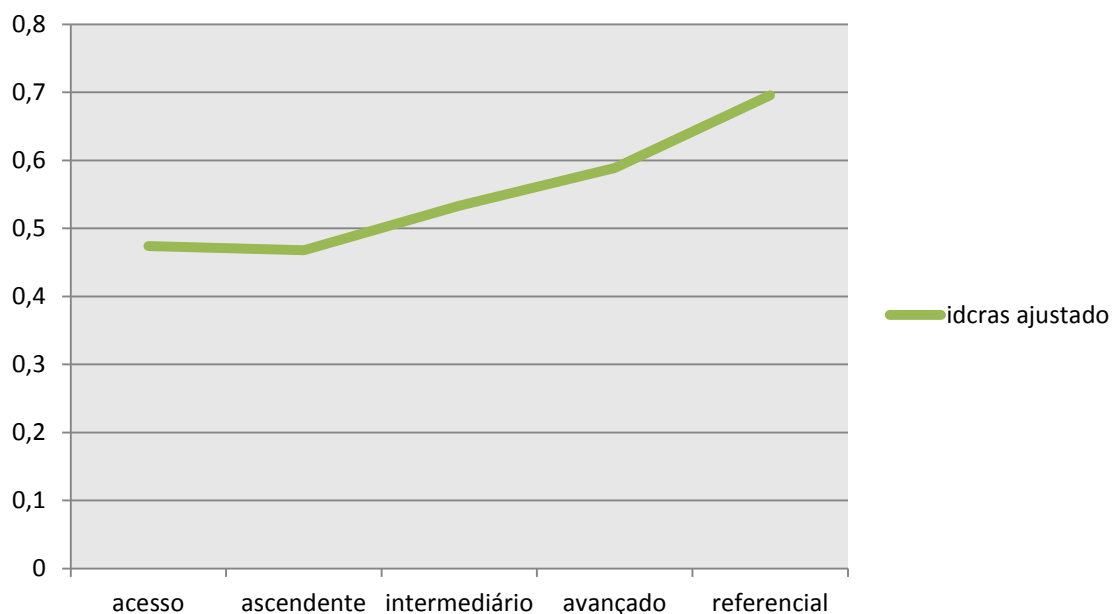
Vale a pena cotejar as informações do TACGAS com outro indicador que tem, recentemente, sido adotado como ferramenta de auxílio para os processos de produção e implementação de políticas públicas na área social, em especial no âmbito da proteção social básica, que é o Índice de Desenvolvimento dos Centros de Referência de Assistência Social – IDCRAS. Grosso modo, esse é um indicador sintético

² De acordo com a MUNIC AS 2009, 5.365 municípios já operavam o Cadastro Único naquele ano, dentre os 5.565 municípios brasileiros, ou 96,4% do total.

que avalia os CRAS dos municípios brasileiros, atribuindo-lhes uma pontuação em função de dimensões de análise específicas³. O gráfico abaixo fornece informações do cruzamento de informações desse instrumento com a TACGAS:

Gráfico 5

Pontuação IDCRAS ajustado (2009) por perfil de gestão TACGAS – 2009



Elaboração própria.

As informações do gráfico indicam a existência de dada correlação entre a evolução do IDCRAS e o comportamento da TACGAS. Nos municípios enquadrados nos dois primeiros perfis, em média, seus respectivos CRAS situam-se nos estágios 4 e 5 dentre os 10 estágios de desenvolvimento destas unidades medidos pelo IDCRAS. Por seu turno, os CRAS situados em municípios de perfil avançado ou referencial alcançaram respectivamente, em média, os estágios 6 e 7 do IDCRAS.

Em suma, ao avançarmos por perfis de gestão municipal progressivamente melhores, constata-se uma presença cada vez maior em nível local, e, tão importante quanto, de melhor qualidade, deste equipamento crucial para a assistência social que é o Centro de Referência da Assistência Social – CRAS.

³ Para maiores detalhes sobre o IDCRAS, especialmente sua composição, dimensões e construção, vide “Monitoramento SUAS: censo CRAS 2008”. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010.

Essa correlação se afigura relevante porque denota a influência potencial da capacidade de gestão não “somente” na gama e escala de serviços socioassistenciais ofertados, mas também na própria qualidade na disponibilização dos mesmos ou, ao menos, na estruturação adequada de insumos e atividades para sua consecução.

3. Considerações Finais

Este trabalho objetivou delinear uma nova tipologia para mensuração da capacidade de gestão municipal em assistência social no País.

A escolha da assistência social justifica-se por tratar-se da vertente mais recente do arcabouço de proteção social existente no Brasil, o qual se caracteriza pelo seu grande escopo, abarcando áreas como Previdência, Saúde e Educação, e concomitantemente pela sua basilar importância em função do seu foco em pessoas em condição de aguda vulnerabilidade social.

Por outro lado, comumente argumenta-se que uma prévia e mínima estruturação do aparato estatal deve ser efetivada para a consecução dos serviços públicos com qualidade. Nesse contexto, elaborou-se neste artigo a Tipologia de Capacidade de Gestão em Assistência Social – TACGAS com o intuito de aferir a efetiva interação entre gestão e oferta de serviços socioassistenciais, como um eixo analítico relevante para qualificar e analisar a priorização de políticas socioassistenciais.

Os resultados revelaram-se condizentes com o preconizado nos âmbitos técnico e acadêmico especializados, ao explicitar uma significativa correlação entre capacidade de gestão e oferta de serviços socioassistenciais. Destarte, investimentos destinados especificamente à melhoria da gestão, bem como sua consideração explícita no desenho e implantação de políticas, podem elevar consideravelmente a eficácia e efetividade dessas últimas.

Contudo, faz-se necessário enfatizar dois aspectos para o correto emprego da tipologia em questão. Em primeiro lugar, a forte interação entre gestão e disponibilização de serviços na seara da assistência social não exige a concorrência de outros fatores para a prestação destes serviços, inclusive de caráter geral, como nível

de atividade econômica e infraestrutura básica municipal, por exemplo. Secundariamente, o sentido de causalidade não está estabelecido, e a própria demanda por serviços pode ensejar o estabelecimento, ainda que precário, de serviços para seu atendimento, que por seu turno demandam ou estimulam o aperfeiçoamento da gestão, em um processo de interações mútuas.

Não obstante, ao fim e ao cabo, a TACGAS mostrou-se consistente temporalmente, corroborando a importância das políticas desenvolvidas nos últimos anos no campo da Assistência Social. De fato, ao correlacionar-se forte e positivamente com a oferta de serviços, bem como abarcar diversos fatores preconizados pelo arcabouço normativo da Assistência Social, a TACGAS pode efetivamente subsidiar o direcionamento e priorização da ação governamental, em especial na seleção de municípios para envidamento prioritário de esforços para erradicação da miséria.

BIBLIOGRAFIA

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, outubro de 2004.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS*. Brasília, julho de 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS)*. Brasília, 2007.
- CASTRO, F. J. R. *Características espaciais necessárias ao CRAS para adequação às prescrições normativas no âmbito do SUAS e à integração das políticas do MDS*. Brasília: MDS/UNESCO, 2007.
- MANTON, K. G, WOODBURY, M. A., TOLLEY, H. D. *Statistical applications using fuzzy sets*. New York: John Wiley, 1994. 312p.