

Capacidades estatais municipais e políticas sociais: desafios técnico-administrativos na implementação da Proteção Social Básica em Juazeiro do Norte-CE

Municipal state capacities and social policies: technical-administrative challenges in the implementation of Basic Social Protection in Juazeiro do Norte-CE

Maria Leirivane Roque Viana¹   

Universidade Federal do Cariri (UFCA), Juazeiro do Norte, CE, Brasil

Francisco Raniere Moreira da Silva²   

Universidade Federal do Cariri (UFCA), Juazeiro do Norte, CE, Brasil

RESUMO

Este artigo investiga as capacidades técnico-administrativas da Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS) de Juazeiro do Norte-CE na implementação das políticas de Proteção Social Básica (PSB). O objetivo foi analisar as condições de funcionamento dessas capacidades, focando na profissionalização da burocracia, nos instrumentos de coordenação e nos mecanismos de monitoramento. A metodologia utilizou um estudo aplicado, exploratório e qualitativo, com pesquisa documental, levantamento de dados no Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social (CadSuas) e entrevistas semiestruturadas com gestores municipais. A análise teórica baseou-se no conceito multidimensional de capacidades estatais, com ênfase na dimensão técnico-administrativa. Os resultados indicaram que, apesar da formação superior adequada do corpo burocrático, a maioria dos gestores e das equipes de referência possui vínculos precários, resultando em alta rotatividade e gerando riscos à continuidade das ações e à manutenção das capacidades construídas. Mecanismos de coordenação e monitoramento foram identificados, inclusive com adaptações e inovações locais, mas a precariedade dos vínculos e a instabilidade do quadro de pessoal são entraves significativos. A contribuição do trabalho reside na elucidação de uma experiência municipal específica, enriquecendo os estudos sobre capacidades estatais subnacionais e a implementação de políticas sociais. O estudo destaca a

Recebido em: 01/03/2026

Aceito em: 29/05/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.20855214](https://doi.org/10.5281/zenodo.20855214)

Licenciado sob a [CC BY-NC 4.0](#).



Conflito de interesses: Declaram inexistência.

Financiamento: Não houve.

Parecer CEP: Não se aplica.

Uso de IA Generativa: Declaram não utilização.

¹ Bacharela em Administração Pública e Gestão Social pela Universidade Federal do Cariri (UFCA-Brasil). Mestranda no Programa de Administração Pública. Membro do grupo de pesquisa Laboratório de Estudos em Gestão de Cidades e Territórios (LaCite/UFCA).

² Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA-Brasil). Professor de Administração Pública do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Cariri (CCSA/UFCA-Brasil). Coordenador do grupo de pesquisa Laboratório de Estudos em Gestão de Cidades e Territórios (LaCite-UFCA).

inseparabilidade das dimensões técnico-administrativas e político-institucionais, sugerindo futuras pesquisas combinadas.

Palavras-chave: Capacidades estatais. Proteção social básica. Juazeiro do Norte. Políticas públicas.

ABSTRACT

This article investigates the technical-administrative capacities of the Municipal Secretariat of Social Assistance (SAS) of Juazeiro do Norte-CE in implementing Basic Social Protection (PSB) policies. The objective was to analyze the operating conditions of these capacities, focusing on bureaucratic professionalization, intra- and intergovernmental coordination instruments, and monitoring mechanisms. The methodology employed an applied, exploratory, and qualitative study, with documentary research, data collection from the National Registry of the Unified Social Assistance System (CadSuas), and semi-structured interviews with municipal managers. The theoretical analysis was based on the multidimensional concept of state capacities, with an emphasis on the technical-administrative dimension. The results indicated that, despite the adequate higher education of the bureaucratic staff, most managers and reference teams have precarious employment ties, leading to high turnover and posing risks to the continuity of actions and the maintenance of built capacities. Coordination and monitoring mechanisms were identified, including local adaptations and innovations, but the precariousness of ties and staff instability are significant obstacles. The work's contribution lies in elucidating a specific municipal experience, enriching studies on subnational state capacities and the implementation of social policies. The study highlights the inseparability of technical-administrative and political-institutional dimensions, suggesting future combined research.

Keywords: State capacities. Basic social protection. Juazeiro do Norte. Public policies.

1 Introdução

O debate acerca das capacidades estatais tem assumido papel central na agenda de pesquisa brasileira (Gomide; Pereira; Machado, 2017; Pereira; Mertens; Abers, 2023), permeando os campos da ciência política, da administração pública, do direito, entre outras áreas (Souza, 2024), notadamente para compreender o papel do Estado e a sua ação governamental na produção das políticas públicas e na promoção do desenvolvimento. Desde a década de 1960, a temática é discutida internacionalmente em diferentes perspectivas, não existindo uma definição única para o conceito (Gomide; Pereira; Machado, 2017).

A capacidade estatal é um conceito multidimensional (Sátyro; Cunha; Campos, 2016; Grin *et al.*, 2018; Souza; Fontanelli, 2020; Macedo; Ferreira, 2020; Tock; Grin; Gonzalez, 2020). Ainda assim, sobressaem na literatura duas dimensões do conceito, sendo uma de caráter técnico-administrativo e outra de natureza político-relacional (Cingolani, 2013; Pires; Gomide, 2016). Tais dimensões, de modo combinado ou isolado, têm orientado a realização de estudos empíricos e a operacionalização teórico-metodológica de pesquisas sobre capacidades estatais no Brasil, em todos os níveis de governo.

No que diz respeito ao nível municipal, em que pese a incipiência de estudos nacionais (Grin; Demarco; Abrucio, 2021), verifica-se um crescente interesse na compreensão das capacidades estatais municipais e dos seus efeitos na implementação de políticas públicas. Tal interesse vai ao encontro da centralidade a que os municípios brasileiros foram alçados desde a Constituição de 1988 — CF/88 — (Brasil, 1988). O novo desenho federativo do país, pautado na descentralização, aumentou as responsabilidades municipais, bem como a autoridade política, financeira e administrativa, passando a ser a unidade federativa central na implementação e na provisão das políticas públicas, com destaque para as políticas sociais e a redução de desigualdades.

As competências assumidas pelo município, no pacto federativo, ampliaram a necessidade de uma gestão municipal qualificada e de instituições de controle no viés democrático ou popular da ação pública. Da perspectiva científica, encontram-se estudos sobre capacidades estatais municipais em setores como educação (Segatto; Euclydes; Abrucio, 2021), assistência social (Bichir; Pereira; Gomes, 2021; Lobato; Senna, 2023), planejamento governamental (Demarco; Papi; Lima, 2021), finanças públicas e gestão fiscal ([Marenco; Strohschoen; Joner, 2017](#); Grin *et al.*, 2018;), entre outros.

Dadas as especificidades de cada setor de políticas públicas e os seus arranjos de implementação, somados à pluralidade dos municípios brasileiros em termos de porte e contexto regional em que se inserem, reforça-se a importância da realização de estudos empíricos que evidenciem a diversidade de experiências municipais de construção ou mobilização de capacidades para a implementação de políticas públicas e a redução de desigualdades, bem como os seus desafios inerentes. É nesse ponto que este artigo visa contribuir.

Investiga-se a existência e as condições de funcionamento das capacidades técnico-administrativas mobilizadas para a implementação das políticas de Proteção Social Básica (PSB) em Juazeiro do Norte-CE, com foco na profissionalização da burocracia, nos instrumentos de coordenação e nos mecanismos de monitoramento.

A dimensão técnico-administrativa é essencial para o bom funcionamento do governo, bem como para a implementação de políticas públicas (Souza; Fontanelli, 2020). Apesar dos estudos recentes demonstrarem incompatibilidade da burocracia como estrutura monolítica para um Estado cada vez mais complexo, a burocracia ainda é bastante estudada e permanece como elemento central no processo de implementação das políticas públicas (Segatto; Euclydes; Abrucio, 2021; Lima; Aguiar, 2024).

Ademais, a abordagem de capacidades, através das dimensões técnica e administrativa, entende ser mais apropriado o foco nas estruturas organizacionais do Estado, bem como o seu alcance territorial, do que a avaliação dos efeitos das ações estatais geradas na sociedade, uma vez que essa pode ser enviesada devido à incapacidade na geração de

resultados, que, na maioria dos casos, são influenciados por diversos fatores (Grin; Demarco; Abrucio, 2021). Tendo isso em vista, questiona-se: como se estruturam as capacidades técnico-administrativas do município de Juazeiro do Norte-CE para a implementação das políticas de PSB?

A escolha de Juazeiro do Norte, como recorte espacial do estudo, se deu pela importância e centralidade assumidas pelo município, tanto do ponto de vista local-regional quanto da perspectiva da rede urbana cearense. Juazeiro do Norte tem uma população de 286.120 habitantes (IBGE, 2022), sendo o terceiro maior município do Ceará e o maior do interior do estado em termos populacionais. A cidade se constitui como polo regional de comércio, serviços, logística e educação superior. Ademais, Juazeiro do Norte forma, juntamente com as cidades de Crato e Barbalha, o núcleo central da Região Metropolitana do Cariri (RM Cariri).

O foco na assistência social se justifica pelo reconhecimento desse setor como uma das principais áreas de competência municipal para a implementação de políticas e a provisão de serviços públicos. Sendo a PBS a principal porta de acesso dos cidadãos ao Sistema Único de Assistência Social (Suas), ela se configura como uma política estratégica para a garantia de dignidade humana e a redução de desigualdades sociais. Parte-se do pressuposto de que a estruturação de capacidades técnico-administrativas, nas políticas sociais, é condição necessária para a atuação dos municípios no enfrentamento de diferentes tipos de desigualdade.

Esse estudo é relevante pela sua contribuição à agenda brasileira de pesquisa sobre capacidades estatais municipais, em face da centralidade que os municípios adquiriram com a CF/88 para a implementação e a provisão de políticas públicas, especialmente as de bem-estar social (Grin; Demarco; Abrucio, 2021).

2 Capacidades estatais: um conceito em construção

A capacidade estatal é um conceito latente, não observável diretamente, mas que pode ser mensurado indiretamente através de um conjunto de indicadores (Gomide; Pereira; Machado, 2017). Inicialmente, o conceito esteve associado à autonomia do Estado e ao desenvolvimento socioeconômico (Gomide; Pereira; Machado, 2017; Pereira; Mertens; Abers, 2023). Posteriormente, buscando explicar a formação dos Estados e o papel das instituições no desenvolvimento econômico e na produção de mudanças estruturais, o conceito teria impulsionado, na década de 1980, a criação do chamado movimento estatista (Pereira; Mertens; Abers, 2023). Essa discussão inicial permitiu que vários estudos valorizassem a estrutura interna do Estado, tendo como objeto de análise a burocracia pública em um nível macro de abstração.

Com frequência, a literatura tem abordado quatro dimensões voltadas para a operacionalização do conceito: administrativa, institucional, técnica e política. A primeira está relacionada à “[...] eficiência organizacional para o desempenho de funções governamentais”; a segunda define “[...] as “regras do jogo” que influem na regulação econômica e no comportamento político dos atores sociais”; por sua vez, a técnica diz respeito às “[...] habilidades para formular e administrar políticas” e a dimensão política é a “[...] existência de canais legítimos e eficazes para lidar com conflitos e demandas sociais que dependem de lideranças político-administrativas responsáveis” (Grin; Demarco; Abrucio, 2021, p. 45). A capacidade estatal também pode ser posta da seguinte forma: técnico-administrativo e político-relacional (Segatto; Euclides; Abrucio, 2021; Pires; Gomide, 2016; Cingolani, 2013).

Em específico, essa capacidade se expressa por meio da dimensão técnico-administrativa, somada à dimensão política e a órgãos de governo que devem operar de maneira coordenada, utilizando instrumentos e tecnologias, de modo a estabelecer vínculos com setores não estatais com o intuito de alargar sua capacidade de ação com a sociedade. Ademais, seria uma maneira de unificar um modelo analítico de capacidade burocrática com a imersão estatal no vínculo com atores sociais (Grin; Demarco; Abrucio, 2021).

Possuir um corpo burocrático profissional, qualificado e especializado, bem como estável, deve ser visto com primazia para evitar limitações na implementação da ação governamental e nas decisões políticas (Grin; Demarco; Abrucio, 2021; Abrucio; Segatto, 2021; Sátyro; Cunha; Campos, 2016). Logo, “[...] a qualidade e a profissionalização da burocracia são algumas das mais destacadas na literatura para predizer o que acontecerá com uma política pública” (Souza, 2016, p. 51). Some-se ainda um aspecto relacional da burocracia (Evans, 1993; Tock, 2019), manifestado na sua capacidade de estabelecer vínculos e articular interesses e engajamento intra e entre governos e também desses com outros atores.

Assim, no Brasil, em um contexto de multiplicidade político-institucional, a pós-redemocratização sinaliza para uma capacidade estatal de implementação de políticas que defende um vasto padrão relacional, envolvendo desde relações entre burocracias executoras e órgãos de controle e burocracias federais, estaduais e municipais, bem como burocracias de setores e temáticas diferentes. Portanto, a capacidade estatal também é dependente de habilidades de coordenação entre setores, federações e grupos sociais (Tock, 2019).

Um fato que merece destaque é o contexto empírico no qual ela é analisada. Ainda que tenham ocorrido avanços nas discussões sobre capacidade estatal no Brasil, boa parte desses estudos estiveram centrados na análise das políticas no plano federal, ignorando o plano subnacional (Segatto; Euclides; Abrucio, 2021; Klem; Lima; Rosim, 2022). No

entanto, percebe-se uma progressão dessa análise no nível subnacional, em específico, no nível municipal, pois é nele que realmente ocorre a implementação das políticas públicas (Lima; Aguiar, 2024). Contudo, esse exame ainda é incipiente e precisa de avanços metodológicos (Grin; Demarco; Abrucio, 2021).

3 Assistência social no Brasil

A garantia universal do acesso à assistência social no Brasil apenas ocorreu com a CF/88, transformando-a em direito do cidadão e dever do Estado, tal como consta no art. 203: “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social [...]” (Brasil, 1988).

A regulamentação dos artigos específicos à assistência social, incluídos na CF/88, deu-se mediante a criação da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 — Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Essa lei estabeleceu os princípios, os objetivos e as diretrizes da assistência social e da sua organização e gestão. Também instituiu os benefícios, os serviços, os programas, os projetos e o financiamento da política (Brasil, 1993).

Em seu artigo 6º-A, é destacado que a estrutura do Suas está organizada em dois níveis: PSB e Proteção Social Especial (PSE). A PSB integra um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios, com o objetivo de prevenir conjunturas de vulnerabilidade, bem como de risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de laços familiares e comunitários (Brasil, 1993). Já a PSE abrange serviços, programas e projetos que buscam a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direitos e o fortalecimento de potencialidades e aquisições, assim como a proteção de famílias e indivíduos em situação na qual o direito já tenha sido violado (Brasil, 1993). A PSE ainda se divide em média e alta complexidade.

A oferta da PSB deve ocorrer essencialmente em um Centro de Referência de Assistência Social (Cras), havendo também possibilidades de outras instituições sem fins lucrativos fazerem essa oferta, conforme a lei. O Cras é uma unidade pública de nível municipal e deve estar localizado em áreas onde os índices de vulnerabilidade e os riscos sociais são maiores (Brasil, 1993).

Posterior à Loas, outro importante marco normativo, instituído pela Resolução 145/ 2004, foi a Política Nacional de Assistência Social (Pnas). Em seu texto, a Pnas traz princípios, objetivos, diretrizes, usuários e conceitos específicos que abrangem a política de assistência social. Nesse mesmo texto, tem-se a base da organização do Suas, que engloba desde como se daria a participação social à organização dos conselhos, os desafios da participação dos usuários nesses conselhos, a importância da

profissionalização dos recursos humanos e também aspectos sobre a informação, o monitoramento e a avaliação da política de assistência social (Brasil, 1993).

No ano seguinte, em 2005, o CNAS aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/Suas), Resolução nº 130. Em 13 de dezembro de 2006, acrescenta-se a aprovação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas (NOB-RH/Suas), Resolução nº 269. Em 2011, a Lei nº 12.435 altera a Lei nº 8.742, que dispõe sobre a organização da assistência e consolida o Suas. Em 2012, o CNAS aprova uma nova NOB/Suas, Resolução nº 33, consolidando e aprofundando a estrutura iniciada em 2005 e, portanto, revogando a Resolução nº 130.

No entanto, mesmo diante do contexto legal e ideológico iniciado com a CF/88, ainda existem dificuldades que se manifestam na negação recorrente desses mesmos direitos no mundo real (Pfeffer, 2018). Prova disso foi a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal no nível Federal até o ano de 2036 e reduziu os gastos com as políticas sociais, em específico, a PAS. O objetivo da medida foi limitar individualmente as despesas primárias dos três poderes, do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU), a partir de 2017 (Ipea, 2018; Rocha; Macário, 2016).

O Novo Regime Fiscal trouxe retrocessos para a PAS, impactando, de forma mais evidente, a assistência básica. O contexto agravou-se mais no ano de 2020 com a pandemia de *corona virus disease 2019* (covid-19), reverberando na classe trabalhadora e no aumento da vulnerabilidade socioeconômica no país.

Como resultado desse contexto, em 2022 a PSB perdeu cerca de 1,5% do seu orçamento. Esse desfinanciamento, para além de impactar os serviços ofertados à população, também atingiu as condições de trabalho da assistência social, intensificando a precarização e a fragilidade das relações de trabalho (Mandu; Azevedo, 2024).

Em 2023, foi introduzido o Novo Arcabouço Fiscal (NAF), que permitiu um aumento irrisório de recursos às políticas sociais, estando condicionado ao cumprimento de metas do superávit primário e ao crescimento econômico. Comparado ao teto de gasto instituído em 2016, o NAF torna-se uma opção melhor, uma vez que há margem de aumento do gasto primário real. Entretanto ainda existe uma flexibilidade insuficiente, embora não seja desprezível (Ipea, 2023). Para Mandu e Azevedo (2024), o fim da EC nº 95/2016 foi mascarado pela contínua mudança dos ajustes fiscais, o que restringiu a capacidade do Estado de desempenhar seu papel como indutor de políticas que promovessem o bem-estar social. Vale mencionar ainda a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 383/17, que vincula 1% da receita corrente líquida da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios ao Suas (Miranda, 2026), o que asseguraria maior estabilidade dos instrumentos e arranjos de implementação da política.

4 Procedimentos metodológicos

Para investigar como se estruturam as capacidades técnico-administrativas do município de Juazeiro do Norte-CE para a implementação das políticas de PSB, conduziu-se um estudo aplicado, de enfoque exploratório e abordagem qualitativa. A pesquisa foi realizada entre os meses de março e outubro de 2025, na Secretaria de Assistência Social (SAS) de Juazeiro do Norte — órgão que coordena e implementa as políticas de PSB no município.

A produção dos dados envolveu pesquisa documental e levantamento de dados no portal da prefeitura municipal de Juazeiro do Norte e no Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social (CadSuas). Realizou-se ainda uma entrevista semiestruturada com quatro gestores municipais vinculados à SAS e ocupantes de cargos de alto e médio escalão na estrutura administrativa do órgão, sendo uma secretária, dois diretores e um coordenador. A escolha dos informantes deu-se pela amostragem de julgamento, do tipo não probabilística, seguindo um perfil de acordo com os objetivos da pesquisa e com o nível de conhecimento e incidência dos informantes sobre a implementação das políticas de PSB (agentes, ações, interações, monitoramento, etc.).

As entrevistas foram realizadas de modo presencial, gravadas em áudio e posteriormente transcritas. Para a transcrição, utilizou-se o *TurboScribe* (versão gratuita), de modo que, para cada áudio que ultrapassou 30 minutos, foi necessário cortar e fazer a transcrição por partes. Cabe destacar que a transcrição ainda passou por correções.

Os dados foram categorizados a partir de variáveis e indicadores e da capacidade técnico-administrativa, a partir da adaptação do modelo analítico de Lobato e Senna (2023).

O Quadro 1 apresenta variáveis utilizadas para analisar a capacidade técnico-administrativa, com seus respectivos indicadores e fontes de dados.

Quadro 1: Capacidade técnico-administrativa

Variável	Indicadores	Fontes
Profissionalização da burocracia	Vínculo institucional % comissionados % servidor temporário % servidor/estatutário % outro vínculo não permanente	CadSuas
	Nível de ensino % profissionais com ensino superior % profissionais com ensino médio % profissionais sem formação	CadSuas
	Tempo de atuação na secretaria % de profissionais com menos de um ano na gestão da assistência básica % de profissionais entre dois a três anos na gestão da assistência básica % de profissionais com mais de três anos na gestão da assistência básica	Portal da Prefeitura de Juazeiro do Norte CadSuas
	Formas de recrutamento	Entrevista semiestruturada
	Existência e regularidade de capacitações	
	Existência, atualização e conteúdo de plano de cargos e carreiras	
Instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais	Existência de colaboração intra e intergovernamentais	Entrevista semiestruturada
	Instrumentos utilizados para coordenações intra e intergovernamentais	Entrevista semiestruturada
Procedimentos de monitoramento	Existência de procedimentos de monitoramento das ações do Centro de Referência de Assistência Social (Cras), do Centro de Referência do Idoso (CRI), do Programa Mais Infância, do Programa Criança Feliz, do polo de atendimento, dos Centros de Artes e Esportes Unificados (CEUs), de benefícios eventuais e da Gerência de Esporte e Cidadania	Entrevista Semiestruturada
	Frequência de acompanhamento das coordenações	Entrevista Semiestruturada

Fonte: Lobato; Senna (2023). Adaptado.

Considerando os indicadores do Quadro 1, para análise das entrevistas, foi feito um confronto com a literatura referente à capacidade estatal (Gomide; Pereira; Machado, 2017; Pereira; Mertens; Abers, 2023; Segatto; Euclydes; Abrucio, 2021; Pires; Gomide, 2016; Cingolani, 2013; Sátyro; Cunha; Campos, 2016; Tock, 2019).

A análise da capacidade técnico-administrativa foi feita pela identificação de estruturas organizacionais, nas quais a ausência ou a presença de determinados elementos é fator crítico para que os governos executem suas tarefas (Grin; Demarco; Abrucio, 2021). Nesse sentido, embora utilize um modelo de análise mais genérico, os resultados desse estudo estão circunscritos a um contexto territorial e a um arranjo de implementação específicos, de modo que não são passíveis de generalização. Sua utilidade reside na elucidação da experiência situada e dos seus desafios inerentes. Desse modo, prioriza-se a transparência metodológica, dando ênfase às suas limitações e evidenciando riscos teóricos e metodológicos.

5 Resultados e discussões

5.1 Profissionalização de gestores e equipe de referência da política de PSB

A gestão da PSB, em Juazeiro do Norte, é composta pela estrutura de cargos disposta no Quadro 2.

Quadro 2: Estrutura de cargos de gestão da Proteção Social Básica (PSB) – Juazeiro do Norte – 2025

Cargo	Área de Atuação
Diretor(a)	Diretor de Proteção Social Básica
Coordenador(a)	Programa Mais Infância; Programa Criança Feliz
	Polo de Convivência Dra. Rosiane Limaverde
	Cadastro Único e Bolsa Família
	Centros de Artes e Esportes Unificados (CEUs)
	Centro de Referência de Assistência Social (Cras) – 10 unidades
	Setor de Benefícios Eventuais
	Centro de Referência do Idoso (CRI)
Gerente	Gerência de Esporte e Cidadania

Fonte: Dados básicos: Juazeiro do Norte (2025). Elaboração própria.

A estrutura organizacional da PSB de Juazeiro do Norte compõe-se de 18 cargos, distribuídos em 3 níveis, sendo um cargo de diretoria, 16 em nível de coordenação e um em nível de gerência. Para a análise da profissionalização dos gestores da PSB, foram considerados, essencialmente, a formação, o vínculo institucional e o período de exercício (Tabela 1).

Tabela 1: Informações sobre os gestores da Proteção Social Básica (PSB) – Juazeiro do Norte – 2025

Características	Descritor	Número	Porcentagem
Nível de formação	Ensino superior	13	72,22%
	Ensino médio	1	5,56%
	Sem formação	-	-
	Não identificado	4	22,22%
Vínculo institucional	Comissionado	12	66,67%
	Servidor temporário/ contratado	2	11,11%
	Servidor/estatutário	-	-
	Outro vínculo não permanente	-	-
	Não identificado	4	22,22%
Tempo de atuação na secretaria	Menos de um ano	4	22,22%
	Entre um a dois anos	2	11,11%
	Mais de três anos	10	55,56%
	Não identificado	2	11,11%

Fonte: Dados básicos: CadSuas; Portarias de Nomeação da SAS (2025). Elaboração própria.

A maioria dos gestores da PSB (72,22%) possui ensino superior. Um dos gestores (5,56%) tem somente ensino médio e não foi possível identificar informações de quatro gestores (22,22%). As áreas de formação são principalmente serviço social (44,44%) e psicologia (22,22%).

Como se trata de cargos de gestão, sua ocupação ocorre por meio da livre nomeação e exoneração pela autoridade competente, não sendo necessário concurso público. No caso em análise, a ocupação dos cargos se dá essencialmente por servidores comissionados (66,67%) e contratados (11,11%). Nesse sentido, a estrutura de gestão da PSB é caracterizada por profissionais sem vínculos estáveis.

O tempo em que esses profissionais estão no cargo é variável. Dos entrevistados, dez gestores (55,56%) têm mais de três anos no mesmo cargo ou em outro cargo de gestão

da proteção básica, quatro gestores (22,22%) têm menos de um ano na gestão e dois (11,11%) têm entre um a dois anos na função. Não foi possível identificar o tempo de dois deles (11,11%).

Um dos entrevistados ressaltou que a rotatividade da secretaria é alta, o que dificultava inclusive a atualização dos dados de pessoal no CadSuas.

[...] CadSuas fica quem é do Suas. A tentativa e o desafio é manter ele atualizado. Tem uma rotatividade muito grande. Tanto que a gente criou o sistema municipal. [...] Ai nós temos o CadSuas Municipal, que é o quê? Porque um saiu, outro entrou, um foi transferido de um Cras para outro Cras, e isso não chega pro quadro pra gente, essa informação. Então, o que é que a gente criou? Esse municipal, onde o próprio coordenador do Cras é quem faz essa alimentação. Saiu, ele desliga. Transferiu, aí ele faz o desligamento, o outro faz o manejo pra lá. Entrou novo, ele já coloca (Entrevistado).

Tal realidade reforça o desafio apontado por Souza (2024) ao pesquisar sobre a capacidade estatal devido à desatualização de dados, além de evidenciar a rotatividade de pessoal. Esse elemento reforça a grande instabilidade dessa burocracia, dada a rotatividade. Uma vez que todos os gestores são comissionados ou contratados, há precariedade dos vínculos e instabilidade do quadro de gestores. Esse fator é ainda mais recorrente com a equipe de referência. Em suma, tem-se uma burocracia frágil em termos de vínculos, conformando o exposto em Cingolani (2013) e Sátyro, Cunha e Campos (2016) de que é relevante não apenas a existência de uma burocracia profissionalizada, mas também estável para a governança eficaz e a entrega de serviços.

Além dos gestores, cuja atuação se dá em alto e médio escalão, foram analisadas as equipes de referência, que atuam diretamente nos equipamentos que integram a PSB. Tais equipes envolvem 178 profissionais (Tabela 2) distribuídos de acordo com a demanda do equipamento, conforme prevê a NOB-RH/Suas.

Tabela 2: Informações sobre as equipes de referências da Proteção Social Básica (PSB) – Juazeiro do Norte – 2025

Características	Descritor	Número	Porcentagem
Nível de formação	Ensino superior	73	41,01%
	Ensino médio	43	24,16%
	Sem formação	59	33,15%
	Não identificado	-	-
Vínculo institucional	Comissionado	1	0,56%
	Servidor temporário	130	73,03%
	Servidor/estatutário	46	25,84%

Características	Descritor	Número	Porcentagem
Tempo de atuação na secretaria	Outro vínculo não permanente	1	0,56%
	Não identificado	-	-
	Menos de um ano	28	15,73%
	Entre um a dois anos	61	34,27%
	Mais de três anos	91	51,12%
	Não identificado	-	-

Fonte: Dados básicos: CadSuas (2025). Elaboração própria.

Os níveis de ensino são variáveis, sendo 73 profissionais de nível superior (41,01%), com as seguintes formações: serviço social (18,54%), outra (10,67%), psicologia (6,18%), pedagogia (3,37%), educação física (1,12%), administração (0,56%), direito (0,56%), ciência política (0,56%), sociologia (0,56%) e terapia ocupacional (0,56%). Das equipes de referência, 59 profissionais (33,15%) estão registrados no CadSuas como sem formação, seguidos de 43 (24,16%) com ensino médio.

Em termos de vínculos trabalhistas, chama atenção o fato de a maioria (73,03%) desses profissionais ser servidor temporário, sendo apenas 25,84% deles servidores estatutários. Logo, o que predomina são os vínculos temporários precários, que muitas vezes estão sujeitos à conveniência da gestão municipal. Em que pese os vínculos precários, mais da metade (51,12%) possui mais de três anos trabalhando na proteção básica, o que pode ser explicado pelo fato de a atual gestão estar em seu segundo mandato à frente da prefeitura.

Nas equipes de referência, há menos cargos comissionados, o que se explica pelas questões normativas, derivadas da NOB-RH/Suas. A norma define diretrizes gerais a serem observadas pelo município no que concerne à gestão do trabalho, às equipes de referências, à qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes e aos aspectos éticos, políticos e técnicos dos serviços socioassistenciais (Brasil, 2006). Ainda assim, apenas um quarto dos servidores (25,84%) são efetivos.

Possuir um corpo burocrático profissional, qualificado e especializado, bem como estável, deve ser um aspecto visto com primazia para evitar limitação na implementação da ação governamental e nas decisões políticas (Grin; Demarco; Abrucio, 2021; Abrucio; Segatto, 2021; Sátyro; Cunha; Campos, 2016). Considerando as variáveis relativas à profissionalização da burocracia, é possível apontar que a PSB, em Juazeiro do Norte, é afetada negativamente pela instabilidade dos vínculos profissionais.

De acordo com o Ipea (2023), um dos principais gargalos para o aperfeiçoamento da oferta de serviços e por consequência para a consolidação do Suas é a ausência de vínculos profissionais permanentes. Esse obstáculo foi identificado no Censo do Suas realizado entre 2011 e 2021, o que pode explicar a situação do município de Juazeiro do Norte. Em 2021, trabalhadores com vínculos permanentes no Cras representavam 30% do total de profissionais, sendo os demais formados pelas modalidades vínculo temporário, outro vínculo não permanente, voluntariado ou sem vínculo.

Em 2025, Juazeiro do Norte possuía volume de pessoal na equipe de referência com vínculo estável, próximo dos dados do Ipea, o que reflete a realidade do município alinhada à realidade nacional. Essa alta rotatividade torna ineficaz as estratégias de educação permanente, impedindo o aumento de conhecimento que permita o aprimoramento por meio da experiência diária (Ipea, 2023)

Corroboram com a explicação desse cenário de precarização e fragilidade das relações de trabalho Mandu e Azevedo (2024), que citam as estratégias das equipes mínimas e a inexistência de avanços para ampliação dessas equipes, o que é parte de uma lógica neoliberal. A repercussão também se dá na falta de meios de trabalho para a concretização do exercício profissional, como é o caso das visitas aos domicílios, dentre outros danos causados que impactam diretamente a população mais vulnerável.

Tanto nos cargos de gestão quanto nas equipes de referência há profissionais com formação de nível superior predominantemente na área da assistência social e psicologia, o que sinaliza coerência com a NOB-RH-Suas. Nos dois casos, todavia, verifica-se alta rotatividade de pessoal, ainda que, no nível de rua, essa rotatividade não tenha sido evidente.

Em relação aos indicadores modelo de recrutamento, existência de plano de carreira e existência e regularidade de capacitações, não se obteve respostas de entrevistas que atendessem satisfatoriamente a esses aspectos. Quanto ao recrutamento, considerando a diversidade de vínculos, verificou-se tanto a existência de concurso público, sendo que o último concurso foi realizado pelo município em 2019, quanto de processos seletivos simplificados para contratações temporárias. Não foram localizados critérios para a livre nomeação em cargos comissionados. Pela pesquisa documental, não se localizou informações sobre a existência de plano de carreira dos profissionais da assistência social, identificou-se apenas a tabela remuneratória dos servidores efetivos do município.

5.2 Coordenação intra e intergovernamental na PSB

Nesta seção são discutidos os resultados relativos à coordenação das ações de implementação da PSB, envolvendo relações no interior da própria secretaria e na

interação desse setor com outros setores do governo e da sociedade e com outras esferas de governo.

No nível intragovernamental, observou-se que a diretoria responsável pela PSB possui capacidade de coordenação para operacionalizar a política de acordo com aquilo que está estabelecido nas normas vigentes, priorizando os nomeados com maior poder coercitivo (Jaccoud *et al.*, 2020).

[...] Então, ela é base, porque a gente trabalha com as perspectivas de prevenção dos riscos e das vulnerabilidades sociais. Por este motivo, acaba que nós somos base para que todas as outras diretorias vinculadas à nossa secretaria acabem se concretizando, por nós termos também como principal equipamento, de porta de entrada de interação social, os Cras (Entrevistado).

Verificou-se o uso de instrumentos informativos e comunicacionais, seja entre setores e diretorias, seja entre secretarias, notadamente da educação e da saúde. Os mecanismos de comunicação são variados, incluindo ofícios, reuniões e até diálogos estabelecidos sem formalidades quando algo precisa ser resolvido com urgência. É possível que esse diálogo seja facilitado em virtude da proximidade espacial, visto que todos(as) os(as) setores/diretorias funcionam no mesmo prédio ou ao menos a maioria deles(as).

[...] elas podem ser diárias, semanais ou mensais, dependendo das demandas. Ou a gente utiliza o próprio diálogo mesmo. Os ofícios, quando são situações mais sérias, mas que foram situações cotidianas, que a gente precise resolver, a gente conversa entre si ou realiza reuniões para poder dar prosseguimento, dar andamento às demandas (Entrevistado).

A interação com as demais secretarias do município existe principalmente com as pastas da educação e da saúde, impulsionadas por arranjos de implementação de caráter intersetorial, como o Cadastro Único (CadÚnico), o Programa Bolsa Família e o Programa Criança Feliz. Isso se dá devido ao caráter coercitivo estabelecido e por diretrizes estabelecidas pelo governo federal para o funcionamento de políticas. Os critérios para o recebimento dos benefícios sociais envolvem a manutenção de crianças e adolescentes na escola, o calendário de vacina das crianças e adolescentes atualizado e o acompanhamento de gestantes no pré-natal.

Vale mencionar ainda a existência de atividades e rotinas coordenadas a partir da articulação com comitês temáticos e conselhos setoriais vinculados à assistência social, que contam com a participação de atores da sociedade civil.

No que diz respeito à variável intergovernamental, vale lembrar Tock (2019) quando afirma que os instrumentos de coordenação são específicos da própria estratégia institucional dos sistemas de política pública. A necessidade de garantir padrões de execução de dada política, em escala nacional, faz com que seja necessário o

desenvolvimento de instrumentos capazes de possibilitar a regulação e induzir ações locais em consonância com diretrizes gerais.

No nível da PSB, a coordenação interfederativa entre o nível federal e o estadual ocorre principalmente pela tipologia econômica, visto que, para além do tipo de legislação e das resoluções seguidas pelo município, as transferências fundo a fundo são parte constituinte dos recursos de que o município dispõe para executar as políticas de PSB.

Sim, existe o cofinanciamento federal, falando especificamente da básica. O governo federal manda um valor que a gente divide por Cras, em torno de 9.600 a 10.000, que a gente recebe por mês, para cada Cras. Levando em consideração que a gente investe por cada equipamento, obviamente que esse valor não está para pagar nem os servidores (Entrevistado).

No caso de Juazeiro do Norte, o cofinanciamento ainda é insuficiente, se comparado ao gasto por equipamentos, sobretudo por ser uma cidade com população flutuante, seja pelos fluxos pendulares de deslocamento de pessoas de outros municípios, motivados por trabalho, educação, saúde e acesso a serviços, seja pelos romeiros³ que chegam na cidade ao longo do ano, aumentando a soma de pessoas que necessitam acessar a assistência social. Esse cenário faz com que os profissionais optem por outras formas de coordenação no sentido de cooperação.

E a gente, claro, vai buscando, através de edital, de parcerias, porque a gente tem uma dificuldade muito grande, eu estou dizendo enquanto de vazio econômico, porque politicamente, hoje, nós não temos deputados federais de Juazeiro. A gente tem um, mas que foi pouco votado aqui e também não teve o apoio do prefeito atual. E esse um, praticamente, não tem esse olhar pra assistência (Entrevistado).

Isso pode ser classificado, de acordo com Jaccoud (2020), como o terceiro nível de coordenação e integração de esforços com base no compartilhamento de metas, que estão presentes em acordos políticos apoiados pela autoridade central.

O governo do estado entra na coordenação intergovernamental, no cofinanciamento, no repasse de recursos fundo a fundo e no desenvolvimento de programas ou projetos para a PSB. Junto ao nível estadual, verifica-se dificuldades na coordenação, afetada sobretudo por diferenças e desalinhamentos político-partidários.

O estado piorou, piorou mais ainda, porque a gente tem um afastamento político muito grande com o estado, e são ideologias totalmente diferentes, né? A gente tem muitas dificuldades, não só na assistência, mas em outras áreas também, de ter um contato, de ter uma facilidade no sentido de tentar resolver, a gente não tem esse diálogo (Entrevistado).

³ Homem que segue em romaria, viajando para um lugar santo de sua devoção ou para pagar alguma promessa; peregrino (7Graus, ©2026).

Em termos de relações com os demais municípios, foi mencionada a interação por meio do consórcio com os municípios de Crato e Barbalha, concretizado com a Unidade de Acolhimento para Mulheres Vítimas de Violência (Consórcio [...], 2022). No entanto, esse tipo de serviço seria caracterizado como sendo da esfera da PSE.

Apesar das dificuldades, a PSB de Juazeiro do Norte é reconhecida como referência para os demais municípios vizinhos.

[...] Juazeiro do Norte, por ser uma região muito central, por ser uma referência, acaba sim sendo o suporte para outros municípios, né? Se a gente tá chorando aqui as nossas dificuldades, você imagina os municípios menores, aí estes que sofrem mesmo, né? E aí, por o Juazeiro ser esse centro, essa semana mesmo nós tivemos a reunião do Coegemas, nós temos um assento, o Juazeiro do Norte tem um assento no Coegemas⁴, tem um assento na CIB⁵, onde a gente procura reunir todos os outros municípios, a gente envolveu aqui os municípios do Cariri, para a gente estar debatendo (Entrevistado).

A interação com as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) se dá sobretudo a partir dos Cras. Além disso, existem os conselhos de controle social, com destaque para o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), o Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e do Adolescente (CMDCA) e o Conselho Municipal dos Direitos do Idoso (CMDI), além dos editais de fomento às OSCs.

Outra forma de interação intergovernamental são as emendas de deputados e senadores obtidas pelas OSCs, cuja intermediação ocorre pela secretaria.

Nós estamos em fase de visita também, a gente conhece, a gente abre editais também através do CNDCA, do CMDI, para a gente fortalecer essas instituições, né? Elas acabam recebendo dinheiro através desses editais para executar os seus serviços. Além do mais, também, a gente consegue, através de emendas, essas associações conseguem através das emendas dos deputados, de senadores, para essas instituições que acabam passando também pela secretaria. A secretaria que licita, a secretaria que recebe o recurso em caminho para essas instituições. Então, acaba que a gente tem uma relação bem próxima (Entrevistado).

Pode-se afirmar que a coordenação intergovernamental na PSB ocorre em virtude das diretrizes emanadas do governo federal, dado o desenho da política, de maneira coordenada, entre os níveis da federação. Um ponto importante a ser destacado diz respeito à certa dificuldade de parte dos entrevistados em compreender os instrumentos de coordenação e o modo como eles afetam a dinâmica de implementação das políticas públicas.

⁴ Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social do Ceará (Coegemas-CE).

⁵ Comissão Intergestores Bipartite (CIB).

5.3 Procedimentos de monitoramento das políticas de PSB

Outro indicador de capacidade técnico-administrativa é o monitoramento, entendido como mecanismo que produz informação e exige desempenho (Tock, 2019; Jaccoud, 2020). As estratégias de monitoramento podem contribuir para a criação de mecanismos institucionais no intuito de diminuir obstáculos e dificuldades administrativas, construindo a capacidade técnica (Tock, 2019). Nesse sentido, responder aos requisitos de desempenho, em muitas das situações, promove maior capacidade de coordenação à burocracia, uma vez que nem sempre a solução está unicamente na governabilidade de um órgão (Tock, 2019).

Na Secretaria Municipal de Assistência Social de Juazeiro do Norte, existem dois tipos de monitoramento para a PSB: um realizado pela própria diretoria e o outro pela equipe de Vigilância Socioassistencial. No primeiro, é realizado o acompanhamento técnico, a orientação e o monitoramento das ações/atividades dos equipamentos.

[...] os diretores da proteção básica e especial, vão estar olhando os equipamentos, que é de responsabilidade deles, a questão de que? Tem funcionários, os funcionários estão frequentando, eles estão fazendo serviços, tá sendo solicitado o que tá pedindo, né? Eles estão executando o que tá sendo solicitado a eles, então eles vão mais nessa parte de funcionalidade e administrativa, né? Vai ter capacitação, vão trazer, vão estar capacitando, proporcionando essa capacitação, tanto que eles criaram um instrumental, né? (Entrevistado).

A partir do trecho destacado, observa-se, de acordo com o que define Tock (2019), uma construção de capacidade técnica. Isso ocorre pelo fato de que os diretores da proteção básica e especial criaram um instrumento de monitoramento, o Compilado Mensal, que permite um acompanhamento dos equipamentos sob sua responsabilidade.

Por sua vez, a Vigilância Socioassistencial faz outro tipo de monitoramento, a partir dos dados que são coletados nos relatórios mensais para o diagnóstico. Qualquer inconsistência identificada é repassada à diretoria responsável para as devidas resoluções.

[...] já a gente, enquanto vigilância, a gente vai ter qual olhar? A partir desses dados que eles mandam, do que está sendo feito, a gente vai mais além, por exemplo, eu atendi 100 famílias hoje, ali, ok, foi 100 famílias que ela atendeu, a gente é, se ela atendeu 100 famílias e tem 1.000, o que foi que houve que ela não chegou? Então, o nosso olhar é, qual é a demanda da população e qual é o serviço que está sendo ofertado. Então, o que está sendo ofertado, atende a demanda da população ou não, e se atende, está atendendo de qualidade, a contento, em que que a gente vai olhar? Recurso humano está sendo suficiente? O serviço prestado está sendo prestado de forma adequada? Tem material disponível para trabalhar com as pessoas? (Entrevistado).

Outro mecanismo de monitoramento são as visitas técnicas e os diálogos com os coordenadores dos equipamentos, visando identificar problemas e tomar providências.

Para o acompanhamento dos Cras, tem-se o Registro Mensal de Atendimentos (RMA).

[...] tem vários instrumentais que a gente observa, como, por exemplo, o RMA, que é o Registro Mensal de Atendimento, que eles preenchem todo mês. A gente vai olhar, ele vai dizer quantas famílias estão acompanhando e vai detalhar das novas que entraram naquele mês (Entrevistado).

O RMA é um instrumento desenvolvido no nível federal, mas por vezes é adaptado pelo município. Uma das adaptações é referente aos bairros, pois um equipamento não abrange apenas um bairro. Por isso, o relatório tenta identificar as áreas que estão utilizando os serviços, aquelas que não usaram e por que não utilizaram. Também se percebe a capacidade técnica da vigilância quando nem todas as coordenações e nem todos os setores têm o RMA Federal, de modo que foi criado um relatório interno.

[...] A partir desse monitoramento que a gente recebe das próprias direções, das próprias coordenações, a gente avalia aí, é... possibilidades ou de melhorias ou de integração. Como, por exemplo, [...] o RMA, para as coordenações, setores que não têm o RMA federal, que é disponibilizado pelo próprio Governo do Estado, nós fazemos um interno, que é o Relatório Mensal. Nesse relatório, a gente vai receber todo o quanto de atividades prestadas durante aquele mês, porque é feito de forma mensal, essa avaliação (Entrevistado).

Um exemplo, citado em entrevista, foi o da efetividade do instrumento para o diagnóstico da situação do CRI. Foi verificado, a partir do instrumento, que o CRI estava apenas ofertando atividades físicas. Isso não é proibido, mas se caracteriza como uma atividade secundária, e as atividades de assistência social estavam ficando em segundo plano. A partir desse panorama, foi feito um mapeamento e uma correção de rota, considerando as atividades físicas de hidroginástica, pois o grupo atendido é de idosos. Também foi priorizado o acontecimento de atividades socioassistenciais.

Mediante o exposto e dialogando com aquilo que Tock (2019) descreve da dimensão de monitoramento, considera-se que essa é percebida no modo como as estratégias de monitoramento desenvolvem as capacidades das burocracias. Essas estratégias muitas vezes necessitam de novos mecanismos para minimizar gargalo, e esse processo sinaliza para a construção de capacidade técnica.

Desde os equipamentos [...] que não tem RMA, a gente criou o RMA, que é o relatório mensal de atividades, onde sentamos com cada equipamento e eles foram, a partir da realidade deles, do que eles fazem, a gente montou esse instrumental para a gente estar colhendo mensalmente o que eles fazem. A gente está monitorando. E os que já têm, a gente detalhou essas informações. Ele veio de uma forma genérica e a gente não consegue ter essa informação. Por exemplo,

o RMA federal tem quantas famílias novas chegaram. Não me diz quais os bairros que as famílias são. Isso é importante para eu saber a abertura (Entrevistado).

As estratégias de monitoramento têm papel regulador, pois produzem constrangimentos capazes de compelir a ação da burocracia para ampliação das capacidades técnico-administrativas (Tock, 2019). Assim, compreende-se que, quanto ao processo de monitoramento, o município evidenciou fazer um acompanhamento constante dos seus equipamentos, inclusive antecipando soluções para problemas a que só teriam acesso posteriormente, mediante o Relatório Mensal da Vigilância.

Por outro lado, esse protagonismo parece limitado a apenas um tipo de instrumento, que é o Compilado Mensal e, de maneira mais ampla, ao monitoramento feito pela Vigilância Socioassistencial. De modo geral, é perceptível que o monitoramento também fica restrito à utilização de instrumentos construídos no nível federal e, mesmo que haja modificações, essas são mais para adequar a realidade local.

6 Conclusão

Este trabalho contribui para os estudos das capacidades estatais municipais, notadamente com a sua análise no campo da implementação das políticas sociais. Colabora, especificamente, para a compreensão do cenário da PSB, considerada a principal porta de acesso ao Suas e, portanto, elemento estratégico para a redução das desigualdades sociais e a melhoria da qualidade de vida nas cidades.

Os resultados relativos à variável profissionalização apontaram a existência de um corpo burocrático com nível de formação adequado para o desempenho de funções, com a maior parte dos profissionais, tanto gestores quanto equipes de referência, possuindo ensino superior. Verificou-se uma grande fragilidade nos vínculos funcionais, o que põe em risco a manutenção das capacidades construídas e/ou adquiridas. Entre os gestores, 66,67% ocupam cargos comissionados. Na equipe de referência, 73,03% são servidores temporários e apenas 25,84% são concursados, o que evidencia a precariedade dos vínculos funcionais. O estudo destacou ainda uma alta rotatividade de profissionais, o que prejudica a continuidade dos serviços e a atualização de sistemas importantes, como o CadSuas. Essa volatilidade é um ponto sensível que pode afetar a governança eficaz das políticas sociais e do próprio município.

Em termos de coordenação intra e intergovernamental, verificou-se a existência de mecanismos formais e informais. O estudo confirmou ainda a importância do papel indutor do governo federal na criação de instrumentos, na definição de padrões e na mudança de comportamento, processos que são apropriados e adaptados pelos entes subnacionais no cumprimento das suas competências de implementação de políticas públicas. No caso investigado, a coordenação de ações intersetoriais (especialmente quanto à saúde e à educação) e interfederativas foram impulsionadas e motivadas por

programas federais, como o Bolsa Família e o Criança Feliz. A relatada insuficiência do cofinanciamento federal e estadual reforça a premência de aperfeiçoamento de capacidades municipais, a fim de ampliar a eficiência local.

Identificou-se também dificuldades de relacionamento com o governo estadual, motivadas por questões políticas. Observa-se assim um processo que, embora mais vinculado às capacidades político-institucionais — portanto fora do escopo desse estudo —, tem rebatimentos diretos nas capacidades técnico-administrativas. Isso sugere tanto a inseparabilidade dessas dimensões quanto a oportunidade de avançar em estudos futuros que combinem as duas dimensões para a investigação do mesmo objeto.

Para a terceira variável, o estudo identificou mecanismos de monitoramento realizados tanto pela diretoria da PSB quanto pela Vigilância Socioassistencial. Um aspecto interessante foi a evidência de inovação e adaptação no nível local. Diante de limitações dos instrumentos federais (como o RMA), a secretaria desenvolveu ferramentas internas, como o "compilado mensal", para obter diagnósticos mais precisos da realidade local e corrigir rotas na gestão da oferta de serviços.

Vale ressaltar as limitações no acesso às informações municipais, o que faz com que o alcance dos objetivos seja apenas parcial. De um modo geral, o estudo conclui que o município de Juazeiro do Norte apresenta capacidades técnico-administrativas para a implementação da PSB, mas em condições que ainda são permeadas por entraves, especialmente no que diz respeito à estabilização do corpo burocrático e à compreensão dos instrumentos de coordenação.

Recomenda-se a realização de estudos futuros que avancem na análise dos arranjos de implementação da política no município, como indicado por Gomide e Pires (2024), que combinem diferentes dimensões de capacidade estatal e que investiguem as interações socioestatais e os efeitos da ação de outros atores — governos, empresas, movimentos sociais e OSCs — na criação ou no fortalecimento de capacidades estatais municipais.

Referências

7GRAUS. Romeiro. In: 7GRAUS. **Dicionário online de português**. [S.l.: s.n.], ©2026. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/romeiro/>. Acesso em: 5 jun. 2026.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Inani. Capacidades estatais locais na educação brasileira: avanços, limites e desafios. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2021. p. 401-433.

BICHR, Renata; PEREIRA, Guilherme Nunes; GOMES, Maria Laura. Interações socioestatais e construção de capacidades nas políticas públicas: o caso da assistência social na cidade de São

Paulo. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 57-79, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/rY7ThPXFsgYzcCcrZMYzmp/?lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006**. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/visualizar.php?codigo=3601>. Acesso em: 5 jun. 2026.

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

CONSÓRCIO entre Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha entrega unidade de acolhimento para mulheres vítimas de violência. **Revista Cariri**, [s./], 1 fev. 2022. Disponível em: <https://revistacariri.com.br/regionais/consorcio-entre-crato-juazeiro-do-norte-e-barbalha-entrega-unidade-de-acolhimento-para-mulheres-vitimas-de-violencia/>. Acesso em: 5 jun. 2026.

COUTO, Berenice Rojas. Assistência social: direito social ou benesse? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 124, p. 665-677, out. /dez. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/wMXBqGcc6RRfyvLXFpC6hRm/?lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2026.

DEMARCO, Diogo Joel; PAPI, Luciana Pazini; LIMA, Luciana Leite. Planejamento municipal: institucionalidade, capacidades estatais e propostas de fortalecimento. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 27, p. 69-77, mar. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/528e1971-2b94-4f00-99ce-b4e1356350b8>. Acesso em: 5 jun. 2026.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Anna Karine; MACHADO, Raphael. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Revista Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan. /jun. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/51311>. Acesso em: 5 jun. 2026.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais em ação: a abordagem dos arranjos de implementação de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre; MARENCO, André (org.). **Capacidades estatais: avanços e tendências**. Brasília: Enap, 2024. p. 31-42. (Cadernos Enap, 133). Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7875/1/caderno_enap_capacidades_estatais%20%286%29.pdf. Acesso em: 5 jun. 2026.

GRIN, Eduardo José *et. al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417>. Acesso em: 5 jun. 2026.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. *In*: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2021. p. 41-85.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 5 jun. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Assistência social. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: Ipea, 2018. p. 55-109. (Boletim, n. 25). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/a701fa7f-bbe1-4106-b2e3-6d313c44d1d0/content>. Acesso em: 5 jun. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Assistência social. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: Ipea, 2023. (Boletim, n. 30). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/ce4cc95a-7112-4e5f-bbad-925b89221a98/content>. Acesso em: 9 maio 2026.

JACCOUD, Luciana de Barros. Instrumentos de coordenação e relações intergovernamentais. *In*: JACCOUD, Luciana de Barros (org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020. p. 37-52. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/a5ae001f-7b8f-4b69-98ed-2128d37fcc72>. Acesso em: 5 jun. 2026.

JACCOUD, Luciana *et. al.* Implementação e coordenação intergovernamental na Política Nacional de Assistência Social. *In*: JACCOUD, Luciana de Barros (org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020. p. 115-145.

JUAZEIRO DO NORTE (CE). Lei Complementar nº 141, de 1 de abril de 2025. **Diário Oficial do Município**, Juazeiro do Norte, ano 27, n. 6448, 2025. Disponível em: https://www.juazeirodonorte.ce.gov.br/arquivos_download.php?id=4026&pg=diariooficial. Acesso em: 5 jun. 2026.

KLEM, Desiree Quintino; LIMA, Glaice Teodoro; ROSIM, Daniela. Capacidades estatais municipais: uma análise bibliográfica dos últimos doze anos. *In*: ENCONTRO DA ANPAD – ENANPAD, 46., 2022. **Anais [...]**. São Paulo: Anpad, 2022. Disponível em: <https://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/d20f6cbf98b2efd688d5e33c2920b586.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2026.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de. O que há de novo na literatura sobre capacidades estatais? *In*: GOMIDE, Alexandre; MARENCO, André (org.). **Cadernos capacidades estatais: avanços e tendências**. Brasília: Enap, 2024. p. 20-40. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7875/1/caderno_enap_capacidades_estatais%20%286%29.pdf. Acesso em: 5 jun. 2026.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa; SENNA, Mônica de Castro Maia. Capacidades estatais e assistência social: análise da capacidade administrativa em municípios do estado do Rio de Janeiro. *In*: BRANDÃO, André Augusto Pereira *et al.* **Capacidades estatais municipais e a realidade do Sistema Único da Assistência Social em municípios fluminenses**. Curitiba: CRV, 2023. p. 163-183.

MACEDO, Alex dos Santos; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. Arranjo institucional e a capacidade estatal de implementação do Projeto Mais Médicos Brasil (PMMB). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 28, n. 76, p. 1-20, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/hsyCHXqZJGGVgWVjg4TLtZy/?lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2026.

MANDU, Janaina Alves Monteiro; AZEVEDO, Nilo Lima de. Financiamento da política de assistência social: breve análise do desmonte dessa política no período de 2016 a 2023. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 147, n. 2, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/HJkHDvcbxMJZ7FFSfX9cpcr/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2026.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 3-21, dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/j4KRBjwzRzmHGNWfS8CSh8w/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2026.

MIRANDA, Tiago. **Aprovação de PEC que garante recursos para assistência social demonstra compromisso com os mais vulneráveis, diz Motta**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2026. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1267073-aprovacao-de-pec-que-garante-recursos-para-assistencia-social-demonstra-compromisso-com-os-mais-vulneraveis-diz-motta>. Acesso em: 9 maio 2026.

MONNERAT, Giselle Lavinias; GAMA, Andréa de Sousa; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. Política pública de assistência social: conquistas, desafios e ameaças a sua institucionalidade. *In*: BARCELLOS, Warllon de Souza; DUARTE, Marco José de Oliveira (org.). **Políticas sociais brasileiras em contextos de crise: desafios contemporâneos**. Belo Horizonte: EdUEMG, 2020. p. 46-63.

NASCIMENTO, Edson; VENTURINI, Marcio Ferreira. Entendendo o novo arcabouço fiscal. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 25, n. 3, 2025. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/220>. Acesso em: 5 jun. 2026.

PAPI, Luciana Pazini *et al.* Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. *In*: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando

Luiz. **Capacidades estatais municipais**: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2021. p. 171-197.

PEREIRA, Ana Karine *et al.* **Qualidade do governo e capacidades estatais**: resultados do survey sobre Governança aplicado no Brasil: projeto de pesquisa governança “The Governance Project: relatório final do survey. Brasília, DF: Ipea, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/24196780-6b2b-4dcc-92ed-c7ee394143cd>. Acesso em: 5 jun. 2026.

PEREIRA, Ana Karine; MERTENS, Frédéric; ABERS, Rebecca. A construção de capacidades estatais em políticas de infraestrutura: demandas socioambientais e heterogeneidades estatais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 66, n. 3, p. 1-47, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/8jByjvPStLJT594YpwMWcC/?lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2026.

PFEFFER, Renato Somberg. Cultura política patrimonialista e assistência social no Brasil: uma abordagem teórica. **Revista Mosaico**, [s. l.], v. 9, n. 15, 2018.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3fXLK7DBfmxRf9jB6dmrSc/?lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2026.

ROCHA, Flávia Rebecca Fernandes; MACÁRIO, Eptácio. O impacto da EC 95/2016 e da PEC 287/2016 para a previdência social brasileira. **Revista SER Social**, Brasília, v. 18, n. 39, p. 444-460, jul./dez. 2016. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/14632. Acesso em: 5 jun. 2026.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins; CAMPOS, Járvis. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Revista Opinião Pública**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 286-317, 2016. Disponível em: https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica/artigo/397. Acesso em: 5 jun. 2026.

SEGATTO, Catarina Ianni; EUCLYDES, Fillipe Maciel; ABRUCIO, Fernando. Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. **Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 84, 2021.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, Janine *et al.* (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**: experiências recentes das políticas das desigualdades. Brasília: Ipea, 2020. p. 45-72.

SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (ed.). **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 51-103. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/cff08391-9219-41e1-a506-7816097544e5>. Acesso em: 5 jun. 2026.

SOUZA, Celina. Capacidades estatais: interface entre disciplinas e mensuração. *In*: GOMIDE, Alexandre; MARENCO, André (org.). **Capacidades estatais: avanços e tendências**. Brasília: Enap, 2024. p. 8-19. (Cadernos Enap, 133). Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7875/1/caderno_enap_capacidades_estatais%20%286%29.pdf. Acesso em: 5 jun. 2026.

SOUZA, William Azevedo; MEXKO, Sara; BENELLI, Silvio José. Política de assistência social e processo de estratégia de hegemonia no Brasil. **Psicologia: ciência e profissão**, Brasília, v. 42, p. 1-16, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/8p4KcqxtWqnKHHPhJPSvmN/?lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2026.

TOCK, Fabiana; GRIN, Eduardo José; GONZALEZ, Lauro. Os estados no Sistema Único de Assistência Social: construção de capacidades estatais nos Governos do Maranhão e de São Paulo. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 1026-1039, 2020.

TOCK, Fabiana. **Os Estados no Sistema Único de Assistência Social**: construção de capacidades estatais nos Governos do Maranhão e de São Paulo. 2019. 157 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/68c055d5-690e-4dc6-b40c-86df7ac2ae38>. Acesso em: 5 jun. 2026.