



AVANÇOS E DESAFIOS DA ASSISTENCIA SOCIAL EM NÍVEL MUNICIPAL: a implantação do SUAS no Norte de Minas Gerais.

Fabrcio Fontes de Andrade ¹

RESUMO

Na configuração das políticas sociais brasileiras, a assistência social afirmou-se historicamente de maneira marginal em relação aos direitos sociais. Contudo, tivemos no período recente mudanças, como as inovações institucionais da Constituição Federal de 1988 e a legislação de organização desta política, ou seja, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). É objetivo deste artigo demarcar a especificidade institucional da Assistência Social enquanto política pública no âmbito da proteção social brasileira. Neste sentido, faz-se uma análise da implementação do SUAS na mesorregião norte do estado de Minas Gerais. Proceder-se-á a análise dos dados coletados na região pesquisada e suas características regionais que envolvem a política pública de Assistência Social no Norte de Minas Gerais.

Palavras-Chave: Assistência Social; Políticas Públicas; Municipalização; Capacidade Estatal.

ABSTRACT

In the configuration of the Brazilian social policies, the social assistance was historically so marginal in relation to social rights. However, changes becomes reality with the institutional innovations of the 1988 Federal Constitution and laws of this political organization, the Law of Social Assistance (LOAS) and the National Social Assistance Policy (PNAS). The aim of this study is to discuss the institutional specificity of the Social Services as a public policy in the Brazilian social protection system. In this sense, takes place the analysis of the implementation of the SUAS in the region north of Minas Gerais. There are an analysis of data collected in the area surveyed and their regional characteristics, which involves the public policy for Social Services in North of Minas Gerais.

Keywords: Social Assistance, Public Policy, municipalization; State Capacity.

¹ Mestre. Universidade Federal do Reconcavo da Bahia (UFRB). fabrciof8@yahoo.com.br



1- INTRODUÇÃO

A organização das políticas sociais brasileiras passou por profundas modificações desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Essas novas mediações institucionais tiveram sua gênese nos compromissos gerados durante o processo de redemocratização da sociedade brasileira. Assim, o escopo das mudanças institucionais na proteção social brasileira transformou os governos municipais em provedores fundamentais de diversos serviços, tais como educação, saúde e assistência social. Não obstante, a assistência social, demarcada por uma trajetória marginal em relação aos direitos sociais, tem no texto Constitucional de 1988 seu conteúdo alçado ao nível de política pública no âmbito da seguridade social, juntamente com a saúde e previdência social. Tendo em vista o panorama sucintamente caracterizado acima, surge a questão norteadora neste artigo: 1) *Quais são as principais inovações institucionais ocorridas com a implementação do SUAS em relação aos governos municipais?*

A busca pela resposta a essas indagações pretende contribuir para o aprofundamento das pesquisas sobre as políticas públicas brasileiras engendradas no contexto pós-constitucional. Desta forma a primeira parte do artigo abordará a institucionalidade da Assistência Social no percurso histórico do sistema brasileiro de proteção social e as inovações institucionais contidas no âmbito do SUAS. Em um segundo momento analisa-se os dados coletados que configuram as diferentes dinâmicas do SUAS no Norte de Minas Gerais.

2 - A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.

Historicamente, a política de Assistência Social se configurou no Brasil de maneira marginal aos direitos sociais, esteve ligada à atividade voluntarista carregada por uma forte carga moralista de patrimonialismo, clientelismo e das diversas expressões da cultura do favor. No Estado Novo criou-se a LBA (Legião Brasileira de Assistência) que tinha o objetivo de cuidar e dar assistência às famílias dos pracinhas que estiveram na II Guerra Mundial. Embora tenha sido o primeiro aparato estatal de intervenção social na



Assistência Social, a LBA tradicionalmente se constituiu como um lugar de arranjos clientelísticos e da filantropia estatal.

Porém, no bojo das transformações ocorridas na sociedade brasileira na década de 1980 - no período de democratização do Brasil – possibilitou-se que a Política de Assistência Social alcançasse viabilidade ao estruturar-se enquanto Política Social no campo da Seguridade Social brasileira, consagrada no texto constitucional de 1988. Embora o arcabouço jurídico legal estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e pela aprovação da LOAS em 1993, tenha corroborado para o avanço do aspecto jurídico formal da política de Assistência Social, estas (a CF e a LOAS) apresentam importantes debilidades, sobretudo, por faltar o público-alvo de sua intervenção (crianças, velhos, mulheres etc.) e por rebaixar a linha de pobreza brasileira ao status de indigência. Deste quadro apreende-se que as inovações institucionais da Assistência Social desde a PNAS (2004) trazem o desafio de concretizar o escopo da Assistência Social enquanto política pública.

Em busca da superação de padrões subalternos e do estabelecimento de um desenho institucional favorável à descentralização, a PNAS articula o SUAS em eixos de inovação institucional na assistência social que se caracterizam pelos seguintes conteúdos: a matricialidade sócio-familiar; territorialização; descentralização político-administrativa; co-financiamento nas três esferas de governo; relação democrática entre governo e sociedade civil; controle social; qualificação dos recursos humanos; e os sistemas de gestão, monitoramento e avaliação.

No que toca a territorialização da Assistência Social no âmbito do SUAS, a Norma Operacional Básica (NOB- SUAS) entende-a enquanto movimento que busca a dinamização das potencialidades coletivas e comunitárias, concebendo o território enquanto ator social. De acordo com a NOB – SUAS,

[...] trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida (BRASIL, 2005, p.44).

Atuar neste enfoque territorial pressupõe apreender as características territoriais brasileiras em sua singularidade, características cotidianas dos usuários da



Assistência Social que perpassam um mosaico de situações que revelam a negação de direitos e cidadania, dividindo a nossa sociedade em dois mundos: o mundo dos direitos e o mundo dos favores.

A descentralização político-administrativa se relaciona ao fato de que a implementação do SUAS se operacionalizará primordialmente no âmbito dos municípios, com responsabilidades e competências nas três esferas de governo, inclusive na questão do financiamento, ou seja, no co-financiamento nas três esferas governamentais. Tendo em vista estas características, os direcionamentos empreendidos pelas políticas públicas devem superar o formalismo burocrático e o pragmatismo financeiro, ou seja, a mera adequação a exigências burocráticas e visão de consecução de transferências de recursos, mas, avançando na efetivação ativa das políticas sociais em cada esfera de governo.

Neste sentido, Sposati (2006) explicita que os critérios de partilha são equacionados de forma a priorizar a universalização da cobertura da política de Assistência Social, através de composição de um indicador sintético, - o índice SUAS – que classifica os municípios e traça a prioridade de financiamento federal. Portanto, a criação do índice SUAS estabelece critérios claros de partilha entre os municípios de acordo com o porte, as condições socioeconômicas e a alocação de recursos na política de assistência.

Porém, em síntese, os críticos em relação ao processo de construção do SUAS advogam que os parâmetros estabelecidos pela PNAS e pela NOB operam o reforço de medidas que não deixam claras as ações e responsabilidades estatais, sendo que seu conteúdo reforçaria medidas conservadoras de retorno à família e aos entes de sociabilidade primária em detrimento do provimento de direitos e garantias sociais exigíveis.

O primeiro dos aspectos destacados como dimensões conservadoras da assistência social no Brasil elencado na PNAS é o eixo da *Matricialidade sócio-familiar*. Embora a PNAS destaque o entendimento de família de forma plural que comporta diferentes arranjos, o limiar da inovação ao conservadorismo se torna bastante tênue, pois não basta demarcar as transformações que perpassam as famílias, “se persistirem abordagens conservadoras e disciplinadoras no trabalho profissional que se realiza” (RAICHELIS, 2007, p. 35).



Outro foco de tensão presente na configuração do SUAS relaciona-se ao item da *descentralização político-administrativa*, uma vez que essa não é neutra nem independente dos atores que a advogam. Tanto setores da direita quanto da esquerda sustentam as estratégias de descentralização enquanto medidas de inovação institucional, porém, por matrizes diferenciadas. A defesa neoliberal da descentralização perpassa pela estratégia privatizante e a superação da “tutela” do Estado frente aos entes econômicos. A descentralização é defendida pelos neoliberais como uma forma de desresponsabilização do Estado, preferindo inclusive que as políticas públicas sejam executadas pela filantropia ou terceiro setor. Na direção encontra-se a estratégia de descentralização dos setores progressistas da esquerda, que vislumbram esse processo enquanto uma estratégia de aproximação e redefinição das relações entre Estado e sociedade. Em nível local, assim defendem os setores de esquerda, poderia mais facilmente ocorrer processos de participação da sociedade nas decisões públicas, além do estabelecimento de novas esferas públicas. É importante destacar que o direcionamento de conformação do SUAS ocorre em meio a arenas de disputas políticas, que em certa medida carregam o legado histórico dos direitos sociais no Brasil.

2.1 - A caracterização do SUAS na Região Norte de Minas Gerais

Na formação do território norte mineiro ocorre a influência de três grupos fundamentais, quais sejam: a) Invasores europeus; b) Indígenas habitantes originais e c) Africanos trazidos como escravos. De acordo com Rodrigues (2000), a economia local se articulou em quatro eixos fundamentais: pecuária bovina; agricultura de subsistência (arroz, feijão, milho e cana de açúcar); cultivo de algodão e extração da borracha.

No que toca o desenvolvimento econômico, segundo Rodrigues (2000), a região foi demarcada por um desenvolvimento basicamente agropecuário, que adentrou a modernização capitalista tardiamente com a criação da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) e os subsídios ofertados pela mesma. A consolidação da modernização capitalismo na região norte-mineira somente se consolida a partir da década de 1970, por intermédio direto do Estado via SUDENE, CODEVASF (Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco) entre outros órgãos.



Rodrigues (2000) conclui que tais projetos não conseguiram gerar empregos suficientes para a absorção da força de trabalho advinda de agricultura de subsistência, preservou-se a estrutura de desigualdade entre as condições de vida da população, tanto no meio rural quanto no meio urbano.

Quando se parte para a comparação da qualidade de vida da região com as demais regiões administrativas do estado², o norte de Minas aparece em condições desfavoráveis em relação às demais regiões de Minas Gerais. No que toca à dinâmica sócio-espacial, na região Norte de Minas existem 68 municípios de pequeno porte I, bem como 16 municípios de pequeno porte II, representando respectivamente, 76,4% dos municípios de porte pequeno I e 18% dos municípios de porte pequeno II, como podemos visualizar na tabela abaixo.

Tabela 1 – Características sócio-espaciais das Mesorregiões em comparação com o estado de Minas Gerais em 2007.

Mesorregião	População Total (2007)	Total de municípios	Pequeno I		Pequeno II		Médio		Grande		Taxa de Urbanização %
			F	%	F	%	F	%	F	%	
Norte de Minas	1.581.867	89	68	76,4	16	18	4	4,5	1	1,1	67,7
Jequitinhonha/Mucuri	988.715	66	52	78,8	13	19,7	0	0	1	1,5	61,9
Noroeste	350.489	19	15	79	2	10,5	2	10,5	0	0	77,3
Triângulo	1.460.591	35	26	74,3	4	11,4	2	5,7	3	8,6	93,2
Alto Parnaíba	631.540	31	22	71	6	19,4	2	6,5	1	3,2	86,1
Mata	2.126.597	142	126	80,6	9	6,3	6	4,2	1	0,7	79,8
Central	6.976.089	158	115	72,8	22	13,9	10	6,3	11	7	93,2
Sul de Minas	2.489.763	155	128	82,5	17	11	6	3,9	4	2,6	80,6
Rio Doce	1.591.570	102	88	86,2	9	8,8	2	2	3	2,9	79,5
Centro-oeste	1.076.463	56	42	75	9	16,1	4	7,1	1	1,8	87,6
Estado de Minas Gerais	19.273.684	853	682	80	107	12,5	38	4	26	3,5	84,4

Fonte: Fundação João Pinheiro – 2008.

A dinâmica sócio-espacial do norte de Minas se equipara ao estado de Minas Gerais, em que 682 municípios são de pequeno porte I e 107 municípios são de pequeno porte II, representando 80% e 12,5% respectivamente dos municípios do estado. Nota-se

² Em relação ao planejamento administrativo, Minas Gerais se encontra dividida em dez regiões: Região Central; Região da Zona da Mata; Sul de Minas; Triângulo; Alto Parnaíba; Centro-Oeste; Norte de Minas; Jequitinhonha/Mucuri e Rio Doce.



que a dinâmica territorial da região se caracteriza pela grande dispersão populacional com um número reduzido de municípios de grande porte (mais de 100.000 habitantes) e médio (de 50.001 a 100.000 habitantes), bem como a não existência de metrópole.

A tabela 02 apresenta os municípios segundo o porte e seu nível de gestão na habilitação ao SUAS. Este cruzamento pode propiciar a ligação da dimensão da Política Pública e sua estruturação e a capacidade institucional dos municípios em atender os requisitos elencados na NOB-Suas, tendo em vista a diversidade de contextos municipais vividos.

Tabela 02 - Gestão Municipal do SUAS por Porte do Município-2008 (%)

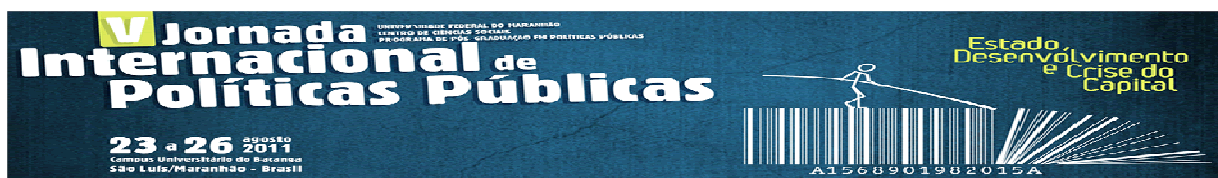
Porte Município	GESTÃO DO MUNICÍPIO			
	Não habilitado	Gestão Inicial	Gestão Básica	Gestão Plena
Pequeno I	0	23,53	76,47	0
Pequeno II	0	12,50	81,25	6,25
Médio/Grande	0	0	60	40
Total	0	20,22	76,41	3,37

Fonte: MDS/GEOSUAS Agosto/2008.

No que diz respeito a habilitação dos municípios da região norte de Minas Gerais ao SUAS, vê-se que todos os municípios estão habilitados, e em sua grande maioria no nível básico de gestão. Chama a atenção o fato de que os municípios de pequeno porte I apresentem os maiores níveis de gestão inicial, que acarreta menor independência na aplicação dos recursos e capacidade estatal. Do mesmo modo a não existência de municípios de pequeno porte I em níveis de gestão plena se explica pela falta de estrutura institucional de assistência social e de serviços necessários à habilitação nesse tipo de gestão.

Outra variável importante a ser destacada, é a estrutura e a conseqüente posição de escalão ocupado pelo Órgão Gestor da Assistência Social nos municípios, uma vez que, pode este propiciar uma análise do *Lócus* habitado pela Assistência Social nas gestões municipais, sobretudo, por que pode expressar concepções históricas sobre esta política.

A tabela 03 apresenta os dados em relação ao escalão do órgão Gestor da Assistência Social nos municípios da região de estudo. Nesta referida tabela visualiza-se que quando decrescemos o nível populacional, aumenta-se o percentual de municípios com o órgão gestor da assistência social no segundo escalão de governo, que via de



regra, possibilita uma menor autonomia no comando da política, uma vez que este departamento se torna vinculado a uma chefia imediata.

Tabela 03 - Denominação do Órgão Gestor por porte Municipal-2006

Porte dos Municípios	DENOMINAÇÃO DO ÓRGÃO GESTOR		
	Departamento	Secretaria	Total
Pequeno I	35,50%	64,50%	100,00%
Pequeno II	18,20%	81,80%	100,00%
Médio/grande	10%	90%	100,00%
Total	31,30%	68,70%	100,00%

Fonte: Diagnóstico socioassistencial Unimontes/Sedese 2006 .

De acordo com os dados coletados pela Unimontes/Sedese em 2006, nos municípios de pequeno porte I, 35,50% apresentam o responsável pela gestão da assistência social no segundo escalão de governo, enquanto nos municípios de pequeno porte II este valor é de 18,20%, já nos municípios de médio/grande este valor é de 10%.

Um dos principais determinantes na configuração da política de assistência social é indiscutivelmente sua definição orçamentária, em que se têm delimitados os recursos inerentes à aplicação e sistematização da política em nível municipal. Não obstante, na tabela 04, visualiza-se de forma agrupada os percentuais aplicados em Assistência Social nos municípios.

Tabela04 - Investimento orçamentário na Função Assistência Social - 2006

Porte Município	Investimento Orçamentário.			
	(%)	Valor (R\$)	R\$/Habitante	R\$/Pobres
Pequeno I	4	15.994.607	29,56	84,93
Pequeno II	3,52	8.892.881	18,35	56,96
Médio/Grande	2,17	9.385.900	15,60	63,41
Norte de MG	3,17	34.363.388	21,05	62,34

Fonte: MUNIC/IBGE 2006.

Diante dos dados dispostos na tabela 04, conclui-se que o nível de investimento orçamentário municipal com recursos próprios em assistência social nos municípios gira em torno de 3,17%. Por sua vez, nos municípios de pequeno porte I temos os níveis mais elevados percentualmente, com uma média de 4%, enquanto os municípios de pequeno porte II investem em média 3,52%, já os municípios de médio e grande porte na região investem 2,17% do orçamento na função assistência social.

Haja vista tais características, faz-se necessário avançarmos não só nos níveis de habilitação, orçamento e planejamento das ações da assistência social, mas ter



como objetivo alterar as condições de vida dos cidadãos, através de serviços e direitos sociais universais.

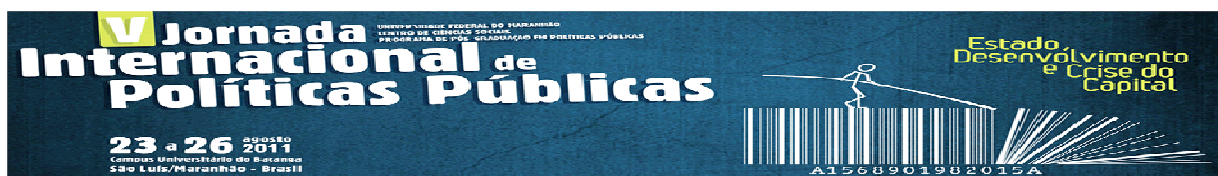
3 – CONCLUSÃO

Após o debate empreendido no decorrer deste artigo, pretende-se sistematizar alguns indícios sobre as questões apontadas como norteadoras deste artigo. Quanto a primeira questão, *quais são as principais inovações institucionais ocorridas com a implementação do SUAS em relação aos governos municipais?* pode-se indicar alguns apontamentos diante das análises empíricas realizadas.

Ainda que o marco legal da assistência social tenha expressado debilidades, sua operacionalização no âmbito da Política Nacional de Assistência Social apresenta importantes inovações, e indubitavelmente, apresenta também “tensões” na sua mediação com a prática operacional desta política. Dentre as inovações destacam-se a descentralização político-administrativa, a territorialização, o sistema de informações e a matricialidade sócio-familiar. Dentre estas, a matricialidade sócio-familiar, descentralização político-administrativa e a territorialização, estão em momento de afirmação, que perpassa pela mediação gestão municipal que é a responsável pela sua operacionalização.

No que toca a *habilitação ao SUAS*, destaca-se o fato positivo de todos os municípios da região estarem habilitados ao sistema, embora os níveis de habilitação sejam menores nos municípios de pequeno porte I – devido à inexistência de aparelhos e oferta de serviços para o incremento de tal habilitação – do que nos municípios de pequeno porte II e Médio/Grande porte. Quanto ao *escalão ocupado pelos órgãos gestores da assistência social nos municípios* - tendência que pode demonstrar o grau de autonomia da condução da referida política pública – a maioria dos municípios possui secretarias ligadas à gestão da assistência social, embora ainda exista boa parte dos municípios, sobretudo os de pequeno porte I com órgãos gestores no segundo escalão, o que demonstra menor autonomia na condução da política de assistência social.

Assim sendo, a implementação do SUAS pressupõe uma redefinição das relações no pacto federativo com reforço do desenho institucional da PNAS, sobretudo no



que diz respeito a responsabilidades e atribuições dos municípios. Ressalta-se que além da descentralização de atribuições e responsabilidades deve ocorrer também a descentralização da capacidade técnica e orçamentária, para que realmente os municípios possam em sua particularidade empreender a política de Assistência Social ampliando sua capacidade estatal.

REFERÊNCIAS:

ARRETCHE, M. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Revan, 2000.

RAICHELIS, R. (Coord.). SUAS: Configurando os eixos de mudança. *Caderno 1-SUAS*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007.

RODRIGUES, L. A formação econômica do norte de Minas e o período recente. In: OLIVEIRA, Marcos F. & RODRIGUES, Luciene (Org.). *A Formação econômica do norte de Minas*. Montes Claros: Ed. Unimontes, 2000, p. 105-170.

SPOSATI, Aldáiza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, número especial, p. 96-122, 2006.