A REGIONALIZAÇÃO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: um debate necessário

Eliane Christine Santos de Campos[1]
Ana Claudia Vieira Martins[2]
Tihara Kely Maciel Siqueira Mantovani[3]
Silvio A Redon[4]
Ana Crisitina Góis Fuentes[5]

RESUMO

Esse estudo parte de uma revisão bibliográfica e pesquisa documental, priorizando dados disponibilizados no Censo SUAS (2019), para demonstrar a realidade brasileira, considerando a regionalização de ações e serviços na política da assistência social, a partir do pacto federativo proposto na Constituição Federal de 1988 e das diretrizes propostas pela Política Nacional de Assistência Social - PNAS. A regionalização requer o desenvolvimento de estratégias e instrumentos de planejamento, bem como coordenação, regulação e financiamento de uma rede de serviços no território, que incorpore a diversidade socioespacial e a integração dos diferentes tipos de ação, de modo a reduzir desigualdades regionais.

Palavras-chave: Regionalização. SUAS, gestão.

ABSTRACT:

This study is based on a bibliographic review and documentary research, prioritizing data made available in the SUAS Census (2019), to demonstrate the Brazilian reality, considering the regionalization of actions and services in social assistance policy, based on the federative pact proposed in the Federal Constitution of 1988 and the guidelines proposed by the National Social Assistance Policy - PNAS. Regionalization requires the development of planning strategies and instruments, as well as coordination, regulation and financing of a network of services in the territory, which incorporates socio-spatial diversity and the integration of different types of action, in order to reduce regional inequalities.

Keywords: Regionalization. SUAS, management.

1 INTRODUÇÃO

A regionalização, para a gestão pública, é um processo político-administrativo relacionado à organização de uma determinada região visando o planejamento e gestão de ações e serviços vinculados às políticas públicas, neste estudo para a

[1] Universidade Estadual de Londrina- UEL. Doutora, elianecampos@uel.br.
[2] Universidade Estadual de Londrina - UEL. Mestre, anaclau_martins@uel.br.
[3] Universidade Estadual de Londrina - UEL. Mestre, tiharakeli@hotmail.com.
[4] Universidade Estadual de Londrina - UEL. Mestre, silvioredonks@hotmail.com.
[5] Universidade Estadual de Londrina - UEL. Mestre, anacgfuentes@hotmail.com

Política de Assistência Social - PAS. O processo de regionalização pode interferir positivamente no acesso aos serviços socioassistenciais, pois permite mapear as vulnerabilidades sociais e suas formas de se expressarem no território; planejar a partir da realidade; disponibilizar recursos sociais e políticos, entre muitos outros benefícios. Contudo, o processo de regionalização, na política de assistência social, ainda está caminhando lentamente.

Para subsidiar tal debate, esse estudo parte de revisão bibliográfica e pesquisa documental, priorizando dados disponibilizados no Censo SUAS (2019), para demonstrar a realidade brasileira, considerando a regionalização de ações e serviços na política da assistência social, a partir do pacto federativo proposto na Constituição Federal de 1988 e as diretrizes propostas pela Política Nacional de Assistência Social - PNAS. Os Censos, na assistência social, trazem informações fornecidas pelos órgãos gestores do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, a partir da realidade vivenciada nos municípios. Como um processo de monitoramento, é possível acessar informações sobre os padrões de serviços, programas e projetos de responsabilidade do sistema.

A PAS, pós Constituição Federal de 1988, principalmente a partir da implementação do SUAS, tem adquirido maior densidade legal e institucional, ampliando a cobertura e a qualidade das ações socioassistenciais para todo o território brasileiro. Contudo, apesar dos avanços, a consolidação do SUAS é um processo lento, gradual, que exige o cumprimento de normatizações, pactuações entre as instâncias envolvidas e reordenamento da gestão, segundo os parâmetros de política de proteção social não contributiva. Essas condições dependem da organização política e administrativa de cada ente federado.

Neste sentido, o conjunto de normativas elaboradas desde os anos de 1990 - Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) - Lei nº 8.742, de 7/12/93, Política Nacional de Assistência Social PNAS-2004, Normas Operacionais Básicas – NOBs, entres outras -, direcionaram a condução da política de assistência social, inserindo-a no modelo de seguridade social brasileiro visando promover proteção social às famílias. De acordo com a LOAS, a assistência social deve atender a todas as pessoas que

dela necessitar no que tange ao acesso a serviços, programas, projetos e benefícios de responsabilidades da política.

Dentre o conjunto de normativas, a NOB SUAS/2012 reafirma sua importância como mecanismo de superação das desigualdades socioeconômicas e desigualdades regionais presentes no contexto federativo brasileiro regulamentando a gestão da PAS, em todo país. Com a efetivação do SUAS, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), principal serviço da Proteção Social Básica (PSB) e porta de entrada da política, está presente na maioria dos municípios brasileiros visando prevenir situações de risco e violações de direitos.

Em relação aos Serviços de Proteção Especial (PSE) de média e alta complexidade, que visam garantir o enfrentamento das violações de direitos e das situações de risco pessoal e social, os desafios para sua implementação são maiores. Existem no país em números reduzidos de serviços. Devido à sua complexidade, a PSE requer uma atuação compartilhada com o Sistema de Justiça, Sistema de Garantia de Direitos e políticas sociais setoriais, justificando uma ação articulada e ampliando os atendimentos, tornando a regionalização uma estratégia importante para sua efetividade. Nessa perspectiva, o desenho da regionalização, deve partir da premissa de um pacto federativo bem estruturado, com a participação da União, estados e municípios na coordenação, execução, monitoramento e avaliação da política. (BRASIL, 2015)

Vale ressaltar que a organização do SUAS intensificou a descentralização da gestão da política, prevista na Constituição de 1988. É justamente os desdobramentos dessa descentralização e seus impactos na condução da política, nas diferentes regiões do Brasil, que tem como uma das suas diretrizes a regionalização da proteção social especial, que iremos explorar nesse artigo.

Para tanto o texto está organizado em três momentos. Além dessa introdução, no item, 1. “A regionalização no Sistema Único de Assistência Social”, propomos um nivelamento conceitual sobre os conceitos região e regionalização demonstrando como os mesmos se inserem na Política Nacional de Assistência Social. No item 2. “Mapeando a realidade brasileira: a regionalização do SUAS”, apresentamos, a partir

da pesquisa documental realizada, como a regionalização se expressa no território brasileiro, por fim, as considerações finais.

2. A REGIONALIZAÇÃO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

Conforme explicita Boscariol (2017), o conceito de região é polissêmico exigindo esclarecimentos a respeito das diferentes compreensões sobre região e regionalização. Segundo o autor, o conceito de região é extremamente relevante na geografia e foi desenvolvido

> como uma forma de entender o espaço geográfico a partir de sua fragmentação em particularidades detentoras de características relativamente homogêneas e/ou identificáveis. Das regiões naturais, passando pelas regiões homogêneas e depois pelas regiões funcionais[6], o "desenho" de regionalizações foi tido como uma forma de compreender, ordenar e planejar o território. (p. 186)

Boscariol (2017) descreve que no Brasil, foi com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, na década de 1940, que surgiram as propostas de regionalização visando o levantamento de informações do território para fins de planejamento. No ano de 1941, o Instituto elaborou proposta de regionalização baseada nas características fisiográficas do território nacional e respeitando as fronteiras administrativas estaduais.

> Na primeira regionalização, foram propostas cinco divisões, as regiões Norte, Nordeste, Sul, Leste e Centro-Oeste. Já em 1969, há revisão desta proposta, resultando na atual regionalização do Brasil (atualizada posteriormente devido a criação de novos estados). Esta nova regionalização levou em consideração, além das características fisiográficas e as fronteiras administrativas estaduais, características demográficas e socioeconômicas, oriundas do próprio levantamento estatístico do IBGE. (BOSCARIOL, 2017, p. 189)

O autor vai evidenciar que a primeira regionalização foi baseada no conceito de "regiões naturais", e a segunda no conceito de "regiões homogêneas". Desta forma,

[6] Uma Região Natural é um ecossistema onde seus elementos acham-se integrados e são interagentes. As regiões homogênias referem-se à unidade agregada de áreas descritas pela análise de características sem movimento no tempo e espaço, e as funcionais definidas de acordo com o movimento de pessoas, mercadorias, decisões e idéias sobre a superfície da terra (CORRÊA, 1987).

para Boscariol (2017), buscou-se agregar os estados brasileiros de acordo com as semelhanças históricas, sociais, econômicas e naturais que apresentavam, respeitando seus limites político-administrativos. A partir destas divisões, os governos na época estruturaram organismos que pudessem gerir as regiões tais como: as superintendências de desenvolvimento regional (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene; Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam; Superintendêcia do Desenvolvimento do Centro-Oeste – Sudeco; e Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul – Sudesul).

As concepções iniciais de regionalização, segundo Boscariol (2017), suscitaram várias críticas, pois apresentavam limitações em suas análises e nem sempre respondiam as necessidades e realidade de cada região. Contrapondo as análises até então prevalecentes, o autor apresenta uma proposta de regionalização, elaborada por Milton Santos e Maria Laura Silveira, em 2001, visando corrigir distorções e simplificações das anteriores.

> Os autores propõem a divisão do país em “quatro brasis”, levando em consideração aspectos socioeconômicos e principalmente o meio geográfico presente nestas regiões, com foco no entendimento da articulação do território brasileiro a partir da inserção de nossa economia periférica no capitalismo globalizado. Por meio da análise dos fluxos que ocorrem através da infraestrutura que dá suporte às redes de informação, mercadorias, capitais e pessoas, Milton Santos e Maria Laura Silveira, buscaram fazer “falar o território a partir de sua história” (da história das técnicas) (Silveira, 2011 apud Boscariol,2017, p. 192).

Boscariol (2017), destaca a importância da divisão proposta por Milton Santos e Maria Laura Silveira e ressalta que os autores defendem que a mesma deve ser constantemente revista para captar o movimento histórico das técnicas no território nacional. Outra questão interessante evidenciada pelo autor é que a forma de regionalizar proposta por Santos e Silveira encara a regionalização como um processo que propicia revelar o movimento histórico do território nacional (e da sociedade brasileira), não priorizado por propostas anteriormente defendidas.

Quando trazemos o conceito de regionalização para pensar a gestão de políticas sociais, há que se considerar uma certa complexificação nas análises que são determinadas pela própria trajetória da gestão pública brasileira.

Como bem destaca Kowarick (2002), após a busca gradual por consolidar o sistema político democrático, no início do século XXI, o grande desafio passou a ser expandir os direitos de cidadania, principalmente universalizar os direitos sociais básicos, via cumprimento de um conjunto de legislações e normativas que dão base para a instituição de um sistema protetivo como estratégia para enfrentar a pobreza existente, historicamente, no país. Nesse sentido, Telles (2013, p. 15) também sublinha a distância existente entre os estatutos legais e a realidade brasileira imediata, evocando “o enigma de uma sociedade que não consegue traduzir direitos proclamados em parâmetros mais igualitários de ação”.

Como estratégia para consolidar um sistema protetivo em um país com dimensões continentais e com profundas disparidades territoriais, as diretrizes para a implementação de políticas sociais, no Brasil, seguiram a conformação das regiões institucionalizada pelo modelo federativo adotado. Este, condicionou a organização das ações pertinentes as diferentes políticas a partir de sistemas públicos, descentralizados, municipalizados, com direcionamento político e administrativo único e com a participação ativa da sociedade civil organizada. Esse modelo, que se apresenta de forma específica, dependendo da política em questão.

Seguindo essa conformação, os sistema públicos (SUS; SUAS; Sistema Nacional de Educação; Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, entre outros), têm publicado periodicamente normativas que (re)criam instrumentos de gestão, no intuito do aprimoramento dos serviços prestados. No entanto, cada vez que um novo instrumento é proposto pelo governo federal, surgem novas dificuldades de adesão pelos gestores estaduais e municipais. Além disso, as constantes mudanças nas formas de conduzir a gestão tendem a promover insegurança institucional, e podem aumentar as assimetrias de informações, gerando maior competição entre os agentes envolvidos. A regionalização sofre as consequências dessa (des)organização.

A regionalização é uma das diretrizes organizativas que orienta o processo de descentralização das ações e dos serviços públicos e os processos de negociação e pactuação entre os gestores nos três níveis de governo e para tal, os arranjos institucionais e a relação política administrativa são variáveis e permeiam o

planejamento, a gestão e a execução das políticas. A interdependência federativa favorece a introdução de novos arranjos de gestão colegiada, que requerem ações mais coordenadas entre os governos.

A PNAS avançou na sua organização quando definiu os dois níveis de proteção: a básica e a especial. Cada qual propõe a existência de equipamentos públicos específicos a partir de demandas e necessidades. A proteção básica é destinada à população em situação de vulnerabilidade social e fragilização de vínculos sociais e tem o CRAS como equipamento central para os atendimentos. Tem o desafio de prevenir e evitar que pessoas e famílias sofram com questões de risco social.

Quanto a proteção especial, é destinada a todas as pessoas e famílias que vivenciem situações de risco pessoal e social ou que tiverem seus direitos violados e/ou ameaçados por vivências de violência física, psicológica, negligência, abandono, violência sexual (abuso e exploração), situação de rua, trabalho infantil, entre outras situações de riscos. Neste equipamento é obrigatório a oferta de Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI).

Com base nesses arranjos institucionais, o governo federal deve orientar os entes subnacionais, em particular os municípios, sobre as direções prioritárias da PNAS. De modo mais específico, são definidos parâmetros mínimos para a implementação local e regional dos serviços.

Lançado em 2014, o caderno de “Orientações para pactuação da Regionalização dos Serviços de Média e Alta complexidade nas Comissões Intergestores Bipartite – CIB” traz um conjunto de orientações visando contribuir para que os gestores do SUAS possam pensar o aprimoramento da gestão através da implementação de serviços regionalizados. Esse documento condensa aspectos importantes que devem ser considerados no planejamento de ações regionalizadas em um país com a extensão territorial como o Brasil. Vale destacar a classificação relacionada ao porte dos municípios. Há uma quantidade significativa de municípios de até 20 mil habitantes no país, que são categorizados pela PNAS como municípios de pequeno porte (I e II) em regiões diversas e marcadas por grandes desigualdades inter e intra-estaduais.

O documento reforça que a regionalização dos Serviços da Proteção Especial de Média e de Alta Complexidade é a estratégia definida para garantir a universalização do acesso da população aos serviços especializados do SUAS e a integralidade da proteção socioassistencial aos cidadãos de todo o país, aliada à territorialização da Proteção Social Básica. Dentre os serviços especializados da PAS que podem ser operacionalizados no formato regionalizado, destaca-se o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), que deve ser ofertado nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), pelo caráter de articulação e referenciamento que exerce em relação aos demais serviços socioassistenciais de média complexidade.

Contudo, a regionalização desses serviços depende de articulações políticas e de pactuações[7] consistentes, contemplando as particularidades de cada território, respeitando as especificidades do serviço, como por exemplo, a necessidade de equipes de referência[8].

A Resolução CNAS nº 31 de 31/10/2013 descreve dois modelos de regionalização da Proteção Social Especial de Média Complexidade: Modelo I: oferta do PAEFI mediante a implantação e/ou reordenamento de unidade de CREAS regional; e Modelo II: oferta do PAEFI mediante a implantação de CREAS de abrangência municipal, com cofinanciamento compartilhado entre União e o estado.

Segundo a Resolução, estes modelos de oferta deverão ser definidos a partir do conhecimento das demandas e especificidades das regiões de cada estado. Este diagnóstico poderá demonstrar a necessidade da coexistência dos dois modelos, desde que não haja sobreposição entre municípios abrangidos dentro de cada um dos modelos.

Em relação a alta complexidade, o documento ressalta que o desenho da regionalização dos Serviços de Alta Complexidade deve ser organizado em

[7] Conforme estabelecem a NOB/SUAS 2012 e a Resolução CNAS nº 31/2013, que dispõe sobre os princípios e diretrizes da regionalização, a CIB é a instância de pactuação dos aspectos operacionais de organização da execução dos serviços regionais de Média e de Alta Complexidade.

[8] De acordo com a NOB/RH e a Resolução CNAS n°17/2011, as equipes de referência são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados.

consonância com os princípios, as diretrizes e as orientações contidas nas normativas do SUAS e políticas nacionais.

Diante da possibilidade de garantia da proteção social através da ampliação do acesso aos serviços preconizados pela PAS, a regionalização, precisa ser melhor compreendida pelos gestores. A pandemia do Coronavirus evidenciou as fragilidades do Estado no atendimento às necessidades de saúde, educação, trabalho e renda da população brasileira. Esta agregou a ampliação da pobreza, da miséria e das vulnerabilidades sociais que exigirão estratégias de enfrentamento e a regionalização pode se tornar uma estratégia ainda mais necessária nesse contexto.

2. MAPEANDO A REALIDADE BRASILEIRA: A REGIONALIZAÇÃO DO SUAS

A Constituição Federal de 1988 define em seu Art. 18 que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estado, o Distrito Federal e os Municípios. Essa organização composta por aproximadamente 213 milhões de habitantes (projeção IBGE, 2021), divide o país em 26 estados, 1 distrito federal e em 5570 municípios. Dentre as várias contradições envolvendo o país, o Brasil está classificado entre as 15 maiores economias mundiais[9]. Contudo, segundo o último relatório publicado pelo Pnud (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), é o sétimo país mais desigual do mundo ficando atrás apenas de nações do continente africano, como África do Sul, Namíbia, Zâmbia, República Centro-Africana, Lesoto e Moçambique[10].

Segundo Katia Maia, diretora executiva da Oxfam Brasil, a desigualdade mostrada pelo relatório pode ser explicada por uma série de fatores. Três deles são determinantes para que o país permaneça numa posição negativa nos próximos anos: o racismo, a questão de gênero e a tributação de impostos. A condução política dos governos pode minimizar ou evidenciar esses determinantes e as políticas públicas – sociais e econômicas - têm papel central no enfrentamento da desigualdade histórica no país.

[9] Fundo Monetário Internacional – FMI (2021)

[10] O levantamento tem como base o coeficiente Gini, que mede desigualdade e distribuição de renda.- Veja mais em https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2020/02/20

Consta no CadÚnico (2019), que mais de 14 milhões de famílias vivem na extrema pobreza. Indígenas, quilombolas, ribeirinhos, pessoas em situação de rua, refugiados, ciganos, moradores de favela e periferia, aqueles que vivem com HIV/Aids, trabalhadores informais e outros grupos têm algo em comum: por estarem à margem da sociedade, precisam lidar com as desigualdades no acesso aos direitos, o que os tornam ainda mais vulneráveis diante dos desmontes desencadeados com a aprovação da EC 95/20215 e a pandemia do Covid-19.

Esse contexto vai se evidenciar nos municípios, principal local de atendimento a essa população. As características da realidade territorial brasileira exigem que a organização do sistema protetivo considere as particularidades desses municípios, determinantes no processo de gestão.

Considerando o direcionamento proposto pelo SUAS, os dados sistematizados no quadro 1, vão apresentar como os estados estão organizando, regionalmente, os serviços de média e alta complexidade. No que se refere à Proteção Social Especial, a unidade territorial para a oferta dos serviços pode ser o município ou uma região formada por um conjunto de municípios. Ou seja, na medida em que a demanda pelos serviços especializados de proteção social é alta, o próprio município pode ofertá-los. Entretanto, se não for significativa a este ponto, os serviços podem e devem ser ofertados de forma regionalizada, em equipamentos que tenham abrangência territorial regional (MINAS GERAIS, 2015)

Quadro 1. Relação de estados brasileiros e a regionalização no SUAS - Proteção Social Especial

	CENSO SUAS ESTADUAL*	**Funcionamento no estado de algum serviço/unidade de caráter REGIONAL de PSE Média Complexidade**	**Funcionamento no estado de algum serviço/unidade de caráter REGIONAL de PSE Alta Complexidade.**
01	Acre	Não	Sim
02	Alagoas	Sim	Não
03	Amapá	Sim	Não
04	Amazonas	Não	Não
05	Bahia	Sim	Sim
06	Ceará	Sim	Sim
07	Espírito Santo	Não	Sim
08	Goiás	Não	Não
09	Maranhão	Não	Não
10	Mato Grosso	Não	Não
11	Mato Grosso do Sul	Não	Sim
12	Minas Gerais	Sim	Não
13	Pará	Sim	Sim
14	Paraíba	Sim	Sim
15	Paraná	Não	Sim

16	Pernambuco	Sim	Não
17	Piauí	Sim	Sim
18	Rio de Janeiro	Não	Não
19	Rio Grande do Norte	Não	Não
20	Rio Grande do Sul	Sim	Não
21	Rondônia	Não	Não
22	Roraima	Sim	Não
23	Santa Catarina	Não	Não
24	São Paulo	Não	Sim
25	Sergipe	Não	Sim
26	Tocantins	Sim	Sim

Fonte: produzido pelas autoras com dados do CENSO SUAS ESTADUAL 2019. 2020.
* Distrito Federal não foi considerado por desempenhar os dois papeis (estado e município).

As diretrizes para regionalização e cofinaciamento dos serviços de Proteção Social Especial elaborados pelas a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), além da definição de princípios, diretrizes e parâmetros para a implantação de serviços, apontou a autonomia de cada estado para definir seu modelo de regionalização.

O mapeamento demonstrou que dos 26 estados brasileiros, seis (06) possuem regionalização na média e alta complexidade, seis (06) possuem serviços regionalizados na média complexidade, seis (06) na alta complexidade e sete (07) não registram serviços regionalizados. Dos que possuem serviços regionalizados, seis (06) estados estão localizados na região norte e nordeste. Em relação aos estados que não regionalizaram os serviços, quatro (04) estão localizados na região norte e nordeste, dois (02) na região centro-oeste, um (01) na região sudeste e um (01) na região Sul. Quanto aos estados que regionalizaram serviços de média complexidade, quatro (04) são da região norte e nordeste, dois (02) nas regiões sudeste e sul. Na alta complexidade a regionalização dos serviços se divide em dois (02) na região sudeste; um (01) no nordeste, um (01) no norte, um (01) no centro-oeste e um (01) no sul.

Ao cruzarmos os dados sistematizados com as condições socioeconômicas da população do norte e nordeste, podemos inferir que as mesmas justificam a intensificação da regionalização dos serviços sociassistenciais. Segundo pesquisas

realizadas pelo o IBGE[11], a concentração de pessoas que vivem em situação de pobreza no Nordeste é a maior entre as cinco regiões brasileiras.

O levantamento estatístico[12] aponta que a região Nordeste concentra um valor proporcional a 47,9% da concentração da pobreza no Brasil. Em seguida, também com índice alto, vem a região Norte, com 26,1%. O Sudeste é a terceira região, com 17,8%. Por fim, Centro-Oeste (2,5%) e Sul (5,7%) apresentam as menores taxas percentuais do País, com pouca concentração de pobreza, em relação às demais regiões.

Entretanto, há necessidades expressivas que também exigem o aprimoramento da gestão regionalizada em outras regiões do país. A região Sudeste é a que mais contribui para a desigualdade, de acordo com o IBGE. Isto decorre da grande densidade populacional da região concentrando a maior parte da renda nacional, em comparação com a população de renda inferior.

Conforme o cálculo realizado pelo IBGE (2018), a desigualdade existente dentro do Sudeste contribui com 64,9% de toda a desigualdade do Brasil. A região é seguida por Sul (10,6%), Nordeste (9,7%), Centro-Oeste (8,5%) e Norte (2,7%).

Quando a sociedade é estratificada por área urbana e rural, a desigualdade existente na área urbana contribui com 95,3% de toda desigualdade estimada, enquanto a área rural brasileira acumula somente 4,7%. Essa realidade, ainda que parcial, já apresenta a necessidade da presença do Estado com políticas sociais efetivas e planejadas a partir das especificidades regionais.

O quadro 2 demonstra o quantitativo de equipamentos regionalizados de forma direta e indireta por estados, agregando dados relacionados ao número de municípios de habitantes.

[11] O estudo "Perfil das despesas no Brasil: Indicadores selecionados" integra a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) e consultou indivíduos de todas as regiões do Brasil entre 2017 e 2018.
[12] https://www.fecop.seplag.ce.gov.br/2020/11/20/regiao-nordeste-possui-quase-metade-de-toda-a-pobreza-no-brasil-segundo-ibge/

Quadro 2. Relação das regiões brasileiras e a regionalização no SUAS - Proteção Social Especial

Região	nº de Municípios	População Censo 2010	CREAS Regional - PSE Média Complexidade		serviço/unidade de caráter REGIONAL de PSE Alta Complexidade	
			Execução direta	Repasse de recurso	Execução direta	Repasse de recurso
Norte	450	15864454	1	29	1	0
Nordeste	1794	53081950	28	136	8	6
Centro-Oeste	467	14058094	0	0	0	0
Sudeste	1668	80364410	5	4	0	0
Sul	1191	27386891	0	18	0	0
total	**5570**	**190755799**	**34**	**187**	**9**	**6**

Fonte: produzido pelas autoras com dados do IBGE 2010 e CENSO SUAS ESTADUAL 2019.

Como pode ser observado no quadro acima, com exceção da região centro-oeste, as demais regiões brasileiras apresentam algum tipo de cofinanciamento na Proteção Social Especial. Contudo, há uma discrepância significativa entre os cofinancimento dos serviços de média complexidade com os de alta complexidade. Vale lembrar que historicamente a assistência social foi conduzida por instituições filantrópicas, vinculadas a diferentes religiões. Ainda é muito forte no imaginário das pessoas os serviços como “asilos”, “creches”, “albergues”, entre outros, que embora tenham sido qualificados como serviços de alta complexidade, com a tipificação na política de assistência social, ainda resistem em superar ações assistencialistas e moralistas. Essa condição ainda interfere na gestão dos serviços. Há resistências em se adequarem as normativas definidas pela PNAS reformadas muitas vezes pela omissão do Estado como principal responsável pelo sistema protetivo.

Outro aspecto a ser considerado referente ao quadro 2, refere-se a divisão dos municípios por regiões. As cidades pequenas representam 5.037 unidades em todo território brasileiro. Aquelas com menos de 50.000 habitantes somam, segundo o IBGE (2019), 90,6% do número total de municípios do país. O instituto ainda vai desmontar que a formação e distribuição territorial dos municípios brasileiros revelam a grande concentração populacional em determinadas regiões. Essa condição é determinante no processo de gestão de políticas públicas.

Bichir e Stichi (2020) ressaltam que o processo de construção de capacidades para formular e implementar ações na política de assistência, com destaque à

disseminação de uma rede de equipamentos públicos, têm grande capilaridade nos municípios brasileiros e pode ser aprimorada[13].

As autoras ressaltam que construir capacidades de implementação de políticas, por meio de redes capilares que cheguem a públicos particularmente vulneráveis, demanda não só tempo, mas priorização política e investimentos significativos, tanto financeiros como em recursos humanos qualificados para atuar na ponta.

Quanto ao financiamento da proteção especial, o quadro 2 apresenta alguns dados a partir da regionalização existente. Os critérios de partilha de recursos federais são dinâmicos, devendo acompanhar as necessidades da população e a disponibilidade de recursos. A NOB-SUAS 2012[14] estabelece esses critérios de partilha de recursos, e têm como pressupostos e objetivos a implantação e oferta qualificada de serviços socioassistenciais nacionalmente tipificados, em territórios de vulnerabilidade e risco social, de acordo com o diagnóstico das necessidades e especificidades locais e regionais. São considerados os parâmetros do teto máximo estabelecido para cofinanciamento da rede de serviços e do patamar existente, o atendimento das prioridades nacionais e estaduais pactuadas e a equalização e universalização da cobertura dos serviços socioassistenciais.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 definiu um novo pacto federativo, no qual cada esfera governamental tem autonomia financeira e administrativa, o que trouxe consequências para as políticas sociais e provocou uma redefinição do papel dos entes federativos.

O financiamento da assistência social é responsabilidade das três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Contudo, a execução das ações, na maior parte do país, é responsabilidade dos municípios, que recebem transferências

[13] Censo SUAS (2019), são 8.360 CRAS; 2.664 CREAS; e 228 Centros POPs. São 20.369 as entidades sem fins lucrativos inscritas nos CMAS, integrantes da rede socioassistencial, no atendimento de diferentes tipos de público e na atuação em territórios particularmente vulneráveis.
[14] https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Caderno_GestaoFin_Suas.pdf

diretamente do Fundo Nacional para o Fundo Municipal, provocando uma descentralização acelerada e com baixa participação dos estados.

Com o fortalecimento das discussões sobre a regionalização e a necessidade de se firmarem pactos e contratos com metas e responsabilidades locais e regionais, o papel secundário do Estado precisa ser tensionado.

No entanto, regionalizar significa integrar ações e responsabilidades pactuadas pelos três entes federativos, tendo como referência as especificidades apresentadas pelas dinâmicas de cada região. A regionalização significa não só definir um espaço mais ampliado de oferta dos serviços, mas também estabelecer novas relações de comando e de controle dessa oferta, incorporando novos parâmetros tanto para a gestão quanto para as relações entre Estado e sociedade. Assim, a regionalização requer o desenvolvimento de estratégias e instrumentos de planejamento, bem como coordenação, regulação e financiamento de uma rede de serviços no território, que incorpore a diversidade socioespacial e a integração dos diferentes tipos de ação, de modo a reduzir desigualdades regionais.

REFERENCIAS

BICHIR, R. e STUCHI, C. G. A assistência social e a pandemia: contribuições de uma política relegada. O SUAS possui uma rede de proteção robusta, mas pouco valorizada, para estruturar o combate à pandemia. https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/a-assistencia-social-e-a-pandemia-contribuicoes-de-uma-politica-relegada. Acesso em 08.05.20

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

_____, (2004). Ministério do Desenvolvimento Docial e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS) - Brasília, secretaria Nacional de Assistência Social.

_____, (2014). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações para pactuação da regionalização dos serviços de média e alta complexidade nas Comissões Intergestores Bipartite. Brasília: MDS, 2014. https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/CIBOrientacoes.pdf. Acesso. 25.06.2021

_____, (2019). Ministério da Cidadania. Censo Suas Estadual 2019. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php > Acesso em: 15 jan. 2021.

BOSCARIOL, R. A. Região e regionalização no Brasil: uma análise segundo os resultados do ìndice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). IN. MARGUTI, B.O., COSTA, M.A PONTO, C.V. da S. Território em números: insumos para politcas públicas a partir da analise do IDHM e do IVS de municipios e Unidades da Federação brasileira. Brasília. IPEA, INCT, 2017 https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170828_territorios_em_numeros_1_cap06.pdf, Acesso em 03.05.2021.

CORRÊA, Roberto Lobato. Região e Organização do Espaço. Editora Ática, São Paulo, 1987 – Série Princípio.

IBGE. (2010) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr>. Acesso 25 de jan. de 2021.

KOWARICK, L. Viver em risco: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano. **Novos Estudos.** Cebrap, São Paulo, n. 63, p. 9-30, jul. 2002.

MINAS GERAIS (2015). Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social Subsecretaria de Assistência Social. Plano Estadual de Regionalização dos Serviços de Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. http://200.198.9.104/images/documentos/regionalizacao/plano_estadual.pdf. Acesso em 10.06.2021.

TELLES, V. **Pobreza e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2013.