



**Fundação João Pinheiro**  
**Governo de Minas Gerais**

**Danielle Monteiro de Castro Saporetti**

**A Atuação e Desempenho do Governo de Minas Gerais na  
Consolidação e Promoção da Política de Assistência Social no  
âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS**

**Belo Horizonte**

**2016**

**Danielle Monteiro de Castro Saporetti**

**A atuação e Desempenho do Governo de Minas Gerais na  
Consolidação e Promoção da Política de Assistência Social no  
âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro (FJP), como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Professor Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa.

**Belo Horizonte  
2016**

## **DEDICATÓRIA**

Dedico esse trabalho aos meus pais. A eles, todo meu esforço para me tornar uma pessoa melhor a cada dia e toda a minha gratidão pelo amor mais sincero.

## AGRADECIMENTOS

Ser mestranda, organizar casamento, me casar durante o curso, constituir meu lar, trabalhar e me dedicar a um novo campo acadêmico não foram tarefas fáceis. Por vezes, pensei seriamente em desistir. Agradecer a todos que contribuíram, direta ou indiretamente para conclusão desta dissertação, é a melhor forma de externar meu sentimento de gratidão.

Começo agradecendo a Deus, por toda coragem e força nos momentos mais críticos. A minha fé me permitiu acreditar que eu seria capaz de tudo, e ao mesmo tempo.

Agradeço a todos meus professores do Programa de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro pelo compartilhamento de conhecimentos e experiências, em especial ao Professor Bruno Lazzarotti, que me orientou e despertou meu interesse por políticas públicas.

Agradeço aos amigos do TJMG por escutarem tantas lamentações e reclamações e, ainda assim, me incentivarem. Em especial à Maria Luiza pela colaboração e amizade, e ao meu chefe Eduardo Camarota por toda compreensão e concessão da flexibilidade de horários essencial para viabilizar meu comparecimento às aulas.

Aos meus pais, irmãs e sobrinhos pela ajuda constante e das mais variadas formas. A certeza de que eles acreditavam na minha vitória me dava ânimo para prosseguir. Obrigada por reconhecerem a importância desse curso para a minha vida e, principalmente, por serem meu porto seguro e fonte de amor.

O meu agradecimento especial é para meu marido Felipe que, desde o início, me apoiou e incentivou com muito amor. Colaborou de maneira imprescindível com elaboração de gráficos, tabelas e índices de muitos artigos e trabalhos, compareceu em aulas para me fazer companhia, ajudou com economia, mesmo sendo engenheiro se interessava por assuntos como "implementação de políticas públicas", me escutava quando de discussões técnicas sem lhe faltar paciência e mais, me mostrava que mesmo em meio à acumulação de tantos afazeres, existia muita alegria! Te amo!

Iniciei essa dissertação com a insegurança de quem veleja por novos mares. Seria infinitamente mais fácil se eu me concentrasse em assuntos jurídicos. Mas, finalizo o trabalho com a certeza de um novo começo em uma nova área pública.

## RESUMO

O objetivo principal da presente dissertação foi um exame da capacidade do Governo de Minas Gerais no desenvolvimento e consolidação da Política de Assistência Social frente às suas competências constitucionais e legais. A Constituição Federal de 1988 redefiniu o sistema federal brasileiro e reformulou todo o conjunto de políticas sociais, incluindo a assistência social como um dos pilares da Seguridade Social. A descentralização foi estabelecida como núcleo estruturante do novo arranjo federativo, importando em uma redistribuição de competências, funções e recursos entre as unidades federadas. A implementação da descentralização de políticas sociais no contexto de renascimento da federação brasileira, não é algo simples, pois depende de uma difícil compatibilização da autonomia dos entes, com a necessidade de coordenação política e interdependência entre eles. No caso da assistência social há um desafio extra: o de se consolidar, efetivamente, como política de responsabilidade pública. A existência de competências comuns alterou significativamente as relações intergovernamentais uma vez que, nessas áreas, o êxito na promoção das políticas públicas depende de constantes pactuações e colaborações entre os três níveis de governo. Neste contexto, pretende-se uma verificação das relações intergovernamentais estabelecidas no bojo do processo de descentralização e institucionalização da política de assistência social em Minas Gerais, focalizando no papel assumido pelo governo mineiro no enfrentamento conjunto da pobreza, vulnerabilidade e desigualdades, após a estruturação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS em 2005. Para tanto, foi realizado um estudo exploratório sobre as assimetrias entre as regiões mineiras, a estrutura organizacional do órgão gestor estadual da assistência social, a implantação da rede regionalizada de serviços, a municipalização da política através do processo de habilitação dos municípios na gestão do SUAS e a expansão da rede de proteção social básica e especial em Minas Gerais. Analisamos, também, a sistemática do financiamento socioassistencial estadual (investimento de recursos próprios e transferências a título de cofinanciamento) uma vez que, o esforço financeiro despendido pelo ente federado exprime, claramente, as suas prioridades políticas. Os resultados apontam para fraca atuação do Governo do Estado de Minas Gerais no estrito cumprimento de suas competências, o que configura um fator determinante para que a

política de assistência social mineira seja incapaz de enfrentar a pobreza sob uma perspectiva constitucional de cidadania social e de proporcionar maior grau de equidade e melhores condições de vida para seu povo.

Palavras Chaves: Assistência Social, Sistema Único de Assistência Social, Descentralização, Federalismo cooperativo. Gestão Compartilhada, Competências estaduais.

## **ABSTRACT**

The main goal of this present essay was to exam Minas Gerais government ability in the development and consolidation of social assistance policy as facing its legal and constitutional competences. Federal constitution of 1988 redefined the Brazilian federal system and reformulated all social policies, including social assistance as one of the pillars of social security. The decentralization was established as the structuring heart of the new federative arrangement which cares about the redistribution of competences, functions and resources between federal unities. The decentralization's implementation of social policies in the context of Brazilian federation rebirth is not something simplistic and it depends on difficult compatibility in the beings autonomy, with the need of politic coordination and interdependence among them. In case of social assistance there is an extra challenge: to consolidate itself effectively as a policy of public responsibility. The existence of competences in common modified the intergovernmental relations as in the this areas the success of the public policies promotion depends on frequent pacts and collaboration among the three levels of government. In this context, the intention is to verify the intergovernmental relations established in the process of decentralization and institutionalization of social assistance policies in Minas Gerais, aiming the role of the government of Minas Gerais as facing the poverty, vulnerability and inequalities, after the restructuration of unique system of social assistance - SUAS in 2005. For this reason it was made a exploratory study about the asymmetries among Minas Gerais areas, the organizational structure of the state's manager part of social assistance, the implementation of the net in the area of services, the municipalization of the policy through the process of habilitation of the cities in management of the SUAS and the expansion of the net of basic social protection and special in Minas Gerais. It was analyzed as well the process of financing social assistance of the state (own resources investment and traference for the co financing) because the financial effort done by federate being reflects , clearly its own politic priorities. The results point to a weak actuation of Minas Gerais government to accomplish its competences which is a determining factor that makes the social assistance of Minas Gerais incapable to face poverty in the constitutional perspective of

social citizenship and to provide a highest level of equity and better conditions of life for its people.

Key words: Social assistance, Unique system of social assistance, decentralization, cooperative federalism, Shared management, Competences of the state

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - MAPA DA DIVISÃO DE MINAS GERAIS POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO.....	68
Figura 2 - MAPA DA DISTRIBUIÇÃO DA POBREZA E DESIGUALDADE EM MINAS GERAIS.....	77

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - PIB DOS ENTES FEDERADOS ESTADUAIS NO ANO DE 2013 ....	70
GRÁFICO 2 - RENDIMENTO DOMICILIAR PER CAPITA POR ESTADOS FEDERADOS BRASILEIROS, 2014.....	73
GRÁFICO 3 - DISTRIBUIÇÃO DE RENDA MÉDIA PER CAPITA (EM REAIS) POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.....	74
GRÁFICO 4 - DISTRIBUIÇÃO DO PERCENTUAL DE POBRES POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.....	75
GRÁFICO 5 - DISTRIBUIÇÃO DO PERCENTUAL DE EXTREMAMENTE POBRES POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.....	76
GRÁFICO 6 - DISTRIBUIÇÃO DO ÍNDICE DE GINI POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.....	78
GRÁFICO 7 - VALORES DO IDHM POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.....	80
GRÁFICO 8 - VALORES DO IDHM LONGEVIDADE POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.....	81
GRÁFICO 9 - VALORES DO IDHM EDUCAÇÃO POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.....	82
GRÁFICO 10 - VALORES DO IDHM RENDA POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.....	82
GRÁFICO 11 - DISTRIBUIÇÃO DO PERCENTUAL DE VULNERÁVEIS À POBREZA POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.....	83
GRÁFICO 12 - DISTRIBUIÇÃO DO PERCENTUAL DE PESSOAS EM DOMICÍLIOS VULNERÁVEIS À POBREZA QUE NINGUEM POSSUI ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO, POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.....	83
GRÁFICO 13 - DISTRIBUIÇÃO DO PERCENTUAL DE PESSOAS EM DOMICÍLIOS VULNERÁVEIS À POBREZA E DEPENDENTES DE IDOSOS, POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.....	84
GRÁFICO 14 - DISTRIBUIÇÃO DO PERCENTUAL DE PESSOAS ENTRE 15 A 24 ANOS QUE NÃO TRABALHAM E SÃO VULNERÁVEIS NA POPULAÇÃO VULNERÁVEL, POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010...	84
GRÁFICO 15 - PERCENTUAL DE PESSOAS EM DOMICÍLIOS SEM ENERGIA ELÉTRICA DISTRIBUÍDOS POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.....	85
GRÁFICO 16 - PERCENTUAL DE PESSOAS EM DOMICÍLIO COM ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIOS INADEQUADOS, DISTRIBUÍDOS POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.....	86
GRÁFICO 17 - PERCENTUAL DE MÃES CHEFES DE FAMÍLIA SEM ENSINO COMPLETO E COM FILHOS MENORES DE 15 ANOS, DISTRIBUÍDOS POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.....	86
GRÁFICO 18 - PARTICIPAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS NO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004-2012.....	123
GRÁFICO 20 - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DA DESPESA EM ASSISTÊNCIA SOCIAL EM RELAÇÃO À DESPESA TOTAL DOS ENTES FEDERADOS ESTADUAIS, 2010.....	124

GRÁFICO 21 - CRÉDITO AUTORIZADO PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MINAS GERAIS NO PERÍODO DE 2010 A 2014 .....	128
GRÁFICO 22 - CRÉDITO AUTORIZADO PARA O FUNDO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MINAS GERAIS NO PERÍODO DE 2008 A 2014 ...	129

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1- PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES DE PLANEJAMENTO NO PIB DE MINAS GERAIS, 2011. ....	71
QUADRO 2 - EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE GINI, NÚMERO DE DOMICÍLIOS POBRES E EXTREMAMENTE POBRES EM MINAS GERAIS DE 2009 A 2014... ..	78
QUADRO 3 - AS PRINCIPAIS COMPETÊNCIAS FEDERAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	95
QUADRO 4 - HABILITAÇÃO DOS MUNICÍPIOS MINEIROS NO SUAS.....	106
QUADRO 5 - EXPANSÃO DO NÚMERO DE CRAS EM MINAS GERAIS NO PERÍODO DE 2009 A 2014.....	110
QUADRO 6 - VALORES NOMINAIS PAGOS EM ASSISTÊNCIA SOCIAL, EM RELAÇÃO AO TOTAL PAGO PELO ESTADO DE MINAS GERAIS NO PERÍODO DE 2010 A 2014.....	125
QUADRO 7 - SITUAÇÃO DAS PARCELAS DO PISO MINEIRO DE 2012 A 2014. ....	131
QUADRO 8 - SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS EM RELAÇÃO AO PISO MINEIRO DE 2012 A 2014.....	131
QUADRO 9 - RESUMO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PISO MINEIRO EM 2014. ....	132
QUADRO 10 - RELAÇÃO ENTRE A CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS MINEIROS SEGUNDO IVS E OS MUNICÍPIOS DESTINATÁRIOS DO PISO MINEIRO NO PERÍODO DE 2011 A 2014.....	136

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CADÚnico - Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal

CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social

CIB – Comissão Intergestora Bipartite

CIT – Comissão Intergestora Tripartite

CNAS – Conselho Nacional de Administração Social

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

ID CRAS – Índice de Desenvolvimento do Cras

ID SUAS - Índice de Desenvolvimento do SUAS

IGD - Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social

IMRS – Índice Mineiro de Responsabilidade Social

IVS – Índice de Vulnerabilidade Social

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MAS – Ministério da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MESA - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar

MPA - Ministério de Previdência e Assistência Social

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

NOB/RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social

PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PBF - Programa Bolsa Família

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PSB - Proteção Social Básica

PSE - Proteção Social Especial

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SAS - Secretaria de Assistência Social

SEDESE – Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social

SETASCAD - Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1 FEDERALISMO.....	20
1.1 Conceito.....	21
1.2 Traços característicos básicos de uma Federação.....	22
1.3 Breve histórico do Federalismo Brasileiro.....	25
1.4 O arranjo federativo da Constituição Federal de 1988.....	28
1.4.1 Federalismo Competitivo e Federalismo Cooperativo.....	28
1.4.2 A distribuição constitucional de competências e o federalismo cooperativo Brasileiro.....	30
1.5.3 Desequilíbrio fiscal e as transferências intergovernamentais.....	38
2 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	41
2.1 O paradigma constitucional da Assistência Social e a Descentralização das Políticas Públicas.....	42
2.2 A regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS.....	46
2.3 O Desenvolvimento da Assistência Social diante da Agenda Política do Governo FHC.....	48
2.4 Novo Modelo de Assistência Social no Brasil.....	53
2.5 O desenvolvimento da Política de Assistência Social diante da criação do SUAS..	57
3 A DESIGUALDADE EM MINAS GERAIS.....	66
3.1 Aspectos Gerais e Demográficos.....	67
3.2. Desenvolvimento Econômico Mineiro.....	69
3.3 Distribuições da Renda, da Pobreza e a Desigualdade no Estado de Minas Gerais.	72
3.4 Índice de Desenvolvimento Humano e Distribuição de algumas Situações de Risco dentro de Minas Gerais.....	79
4 ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ESTADO DE MINAS GERAIS.....	91
4.1 A Competência dos entes estaduais na Política de Assistência Social.....	92
4.2 O órgão gestor mineiro na política de assistência social.....	99
4.3 Mudança Institucional - SEDESE.....	102
4.4 O Estado de Minas Gerais no processo de Habilitação e na implantação da Rede de Proteções Sociais Básica e Especial.....	104
4.4.1 Habilitação dos Municípios Mineiros na Gestão do SUAS.....	105
4.4.2 Proteção Social Básica e Especial - Implantação dos CRAS e CREAS no contexto mineiro.....	109
5 O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	118
5.1 O Sistema de Financiamento da Assistência Social no Brasil.....	118
5.2 O Cofinanciamento do Estado de Minas Gerais na Política de Assistência Social	126
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	139
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	146
ANEXO I: Organograma da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social.....	151

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação propõe um debate acerca do sistema federativo brasileiro, seu principal eixo - a descentralização e suas conseqüências sobre a consolidação da política de assistência social no Estado de Minas Gerais. O núcleo central de discussão é o papel assumido pelo governo mineiro na promoção da política de assistência social diante de suas competências constitucionais e legais, após a construção do Sistema Único de Assistência Social - SUAS (período entre 2005 a 2015).

A Constituição Federal de 1988 foi fruto de um longo percurso de lutas e movimentações sociais para a redemocratização do país. As expressivas aspirações por democracia resultaram na "constituição mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo por isso o nome de Constituição Cidadã" (CARVALHO, 2013, p.199). O processo de redemocratização incluía, em sua agenda, reclames por alteração do sistema de proteção social que, durante o regime militar, tinha feições extremamente excludentes. Assim, a nova Constituição, além de restaurar o Estado Democrático de Direito, recuperar as bases federativas do Estado brasileiro, consagrou o sistema de proteção social mais abrangente da história, incorporando um consistente rol de direitos civis, sociais e políticos (CASTRO E RIBEIRO).

A descentralização foi estabelecida como eixo estruturador desse novo sistema federativo constitucional por receio ao autoritarismo e centralismo político, financeiro e administrativo existentes por boa parte da história brasileira. Havia um consenso de que a centralização era associada a práticas não democráticas, além de dificultar a transparência de atos públicos. Pode-se, então, dizer que a descentralização foi um elemento criado pela CF/88 no rastro da redemocratização política do país, com o objetivo de transferir decisões para os governos periféricos a fim de aproximá-las do cidadão facilitando, assim, o controle e a participação social (FRANZESE E ABRUCIO, 2009)

A relação entre federação e políticas públicas é bastante estreita e pode ser facilmente percebida pela transformação profunda que arranjo federativo proposto pela Carta Constitucional de 1988 realizou no padrão, até então, centralizado do nosso Sistema de Proteção Social. A descentralização de políticas públicas ampliou

expressivamente a atuação dos estados e, principalmente, dos municípios dentro da federação brasileira. Nesse contexto, a Constituição Federal reconheceu a União, Estados e Municípios como entes autônomos, realizou uma descentralização tributária marcante e modificou as atribuições, financiamento e competências dos entes federados nas políticas públicas, alterando completamente a natureza das relações intergovernamentais existentes.

Sobre a redefinição de competências entre as unidades federativas na área social, a CF/88 apontou para uma "modalidade de *federalismo cooperativo*, caracterizado pela existência de funções compartilhadas entre as diferentes esferas de governo" (ALMEIDA, 2000, p. 3.). A maior parte das políticas públicas sociais foi definida como de competência concorrente e comum para as três entidades federativas, supondo uma cooperação entre elas. A nova dinâmica do federalismo brasileiro passou a exigir uma maior coordenação e negociação entre os membros da federação, para que as trajetórias das políticas públicas fossem construídas conjuntamente e da melhor maneira possível.

Tradicionalmente, a assistência social brasileira foi vinculada a ações de caridade e de cunho religioso. Mesmo quando as ações socioassistenciais passaram a ser praticadas pelo Estado, elas eram esporádicas, assistemáticas e sem articulação com as estratégias adotadas na produção das demais políticas públicas.

Com a CF/88 foi consolidado um novo paradigma inclusivo de proteção social que reconheceu a assistência social como direito social. De acordo com os ditames constitucionais, a assistência social deixa de ser um favor ocasionalmente prestado pelo governo federal, para ser um direito e dever dos três entes da federação. Pela redação do artigo 194 da CF/88<sup>1</sup>, a assistência social passa a configurar-se como parte integrante da seguridade social, juntamente com a saúde e previdência social, se tornando um dever do Estado e direito do cidadão que dela necessitar, independentemente de contribuição.

Dessa forma, a assistência social foi elevada à condição de direito social concomitantemente com a descentralização de políticas públicas e o fortalecimento da capacidade decisória dos níveis subnacionais. Os dilemas encontrados pela

---

<sup>1</sup> Artigo 194 CF/88 "*A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.*"

descentralização das políticas públicas se agravam, ainda mais, quando se trata da política de assistência social que, juntamente com as indefinições no papel de cada ente federado na sua execução e financiamento conjunto, precisa se institucionalizar e se legitimar enquanto política pública (COSTA E PALOTTI, 2013).

Não raras vezes, o procedimento de descentralização das políticas públicas se desenvolveu independentemente de um planejamento pressupondo as capacidades institucionais dos entes periféricos e a adequada correspondência entre a redistribuição de recursos e os novos encargos sociais. Os municípios brasileiros se tornaram os principais executores de políticas públicas e foram compelidos a assumirem questões que antes eram tratadas somente em nível federal, ou mesmo estadual. Vale ressaltar, que a maioria dos municípios brasileiros se mostrou, e muitos ainda se mostram, incapazes técnica, financeira e administrativamente para as novas funções. Sem incentivos suficientes para assunção de novas obrigações, sem recursos disponíveis e sem capacidades de gestão, a municipalização das políticas públicas iniciou-se lentamente durante a década de 1990, e sua efetivação vem ocorrendo de maneira diferenciada, dependendo da área social. (FRANCEZE E ABRUCIO, 2007). Exatamente por isso, pode-se dizer que a descentralização das políticas sociais não decorreu necessariamente da descentralização fiscal e da democratização advindas com a Carta de 1988, ela foi se concretizando em ritmos e contornos variados, dependendo da política e da entidade federativa que a realizava (ALMEIDA, 2000).

Algumas políticas sociais sentiram mais, e outras menos, os reflexos do complexo processo de descentralização e coordenação entre os três níveis de governo. Diante da baixa integração e coordenação federativa, políticas de competência comum, que deveriam ser formuladas e executadas simultaneamente e conjuntamente pelos três entes federados, acabaram resultando, muitas vezes, em sobreposições de gestão, financiamento de ações similares, além de desenvolvimento regional extremamente desigual. Por outro lado, houve aspectos de uma dada política que poderiam ter sido promovidos e desenvolvidos, mas nenhuma entidade federativa os priorizaram. Segundo Arretche, 2011 esse "jogo de empurra" decorre do fato da competência comum facultar qualquer ente federado a atuar positivamente em determinada área, entretanto, não os obrigam a tal (ARRETICHE, 2011).

A solução para o enfrentamento dos entraves na distribuição de funções entre os entes, do financiamento conjunto e da coordenação federativa na política

socioassistencial foi a criação do Sistema Único de Assistência social - SUAS. O objetivo principal do SUAS foi viabilizar o envolvimento coordenado dos três entes da federação diminuindo, assim, as omissões e sobreposições na oferta dos serviços sociosassistenciais.

Após a publicação da Norma Operacional Básica que cria o Sistema Único de Assistência Social em 2005 (NOB- SUAS/2005), a União passou a assumir seu papel de coordenação na política assistencial, promovendo incentivos e regras para a articulação da gestão compartilhada entre os níveis de governo e estímulos para que os municípios, cada vez mais, assumissem a execução da referida política. Entretanto, permanecem importantes diferenças no tocante à consolidação da assistência social entre os municípios brasileiros. Parcela significativa dessas diferenças decorre da contribuição limitada e instável dos governos estaduais na produção da política de assistência social. De uma maneira geral, os entes estaduais deixaram a desejar tanto no que se refere ao financiamento e cofinanciamento da política socioassistencial, quanto relativamente às suas funções de execução direta complementar, construção da rede regionalizada de serviços e apoio técnico aos municípios.

Com essa pesquisa, busca-se uma contribuição para um debate mais amplo a respeito da atuação do estado mineiro, enquanto membro da federação, em uma política pública específica cuja competência é comum: a assistência social. Assim, o foco de análise desta dissertação é o Estado de Minas Gerais no cumprimento de suas competências socioassistenciais legalmente estabelecidas, desde a implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS em 2005 até o ano de 2015. Para examinar o desempenho estadual na promoção da assistência social, estudaremos a postura do Governo de Minas Gerais enquanto cogestor da política através da estruturação de seu órgão gestor, da municipalização por ele induzida e por sua participação no sistema de financiamento socioassistencial.

O primeiro capítulo se inicia com um estudo sobre o instituto do federalismo, seu histórico no Brasil, requisitos para sua configuração e o modelo acolhido pela atual Constituição brasileira de 1988. Por conseguinte, apresenta-se uma discussão teórica acerca da descentralização e a divisão de competências realizadas pela CF/88 com o objetivo de se entender os impactos que o tipo de federalismo adotado realiza sobre as políticas públicas, notadamente, a assistência social. Ainda trataremos de federalismo fiscal, transferências intergovernamentais e desequilíbrio fiscal uma vez

que, essas questões são essenciais para se compreender a relevância do cofinanciamento para a promoção de políticas sociais, tendo em vista a realidade dos membros da federação diante da distribuição de receitas e competências.

No segundo capítulo, faremos um breve resgate do percurso da organização da assistência social como política garantidora de direitos. A regulamentação tardia (Lei Orgânica de Assistência Social publicada após cinco anos da promulgação da CF/88), bem como a adoção de agendas neoliberais, configuraram como importantes dificultadores à estruturação de um sistema universal e descentralizado para a política de assistência social. Abordaremos os documentos normativos que marcaram a institucionalização da política de assistência social no Brasil. O objetivo é discorrer sobre a consolidação da política no cenário brasileiro para então, discutirmos o assunto sob a perspectiva do Estado de Minas Gerais.

Para situar o contexto de assimetria regional do Estado de Minas Gerais, no capítulo terceiro serão apresentados dados sobre a manifestação da pobreza, desigualdades e concentração de renda pelas regiões de planejamento do estado. Utilizamos o método comparativo com o objetivo de compreender a realidade socioeconômica das regiões mineiras, e suas heterogeneidades. Por conseguinte, o exame recairá sobre atuação do governo estadual frente à sua competência pela gestão regionalizada da assistência social que tenha por finalidade a equidade e unidade do território e, ao mesmo tempo, cumpra com o princípio fundamental constitucional de redução das desigualdades sociais e regionais.

Buscando maior elucidação da participação do estado mineiro na provisão da assistência social, no quarto capítulo realizaremos um exame da institucionalização do órgão gestor estadual e sua atuação na municipalização da política através do processo de habilitação dos municípios mineiros na gestão no SUAS e da expansão da proteção social básica e especial.

No quinto capítulo, se pretende um aprofundamento da avaliação do Governo de Minas Gerais na gestão compartilhada da assistência social por meio de um exame sobre o financiamento e cofinanciamento estadual da política. Esse assunto é de suma relevância para identificar a prioridade que o estado mineiro confere à assistência social. Isto porque, a forma como se exterioriza o financiamento das políticas sociais tem relação direta com as decisões e escolhas políticas envolvidas na questão.

Na parte final deste trabalho, empreendem-se as considerações finais que apresentam alguns indicativos sobre o perfil da gestão do Estado de Minas Gerais na política de Assistência Social. Retomamos as principais questões apresentadas na presente dissertação, relacionando o sistema federativo, as competências estaduais e a participação do Estado Mineiro na promoção e consolidação da política de assistência social no âmbito do SUAS.

Para o desenvolvimento deste trabalho, foram realizados estudos bibliográficos, análises documentais e consultas literárias com a finalidade de construção de um marco teórico capaz de sustentar as análises e conclusões apresentadas. Foi realizado um levantamento do arcabouço jurídico referente ao tema - leis, decretos, documentos oficiais, e normas operacionais. Os principais dados foram coletados no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil 2013, Instituto de Geografia e Estatística, publicações e relatórios da Fundação João Pinheiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento 2013, Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2015, Sistema Integrado de Administração Financeira MG, Relatório de síntese crítica - SEDESE 2015, Censo SUAS 2012, 2013 e 2014 e Portal da transparência de Minas Gerais - MG

## 1 FEDERALISMO

Não se pode dizer que o conceito de federalismo decorra de um consenso absoluto. É extremamente desafiador estabelecer requisitos mínimos para a caracterização de uma federação uma vez que, de cada experiência vivenciada por países distintos, decorre um modelo próprio de federalismo. Não há um sistema único a ser implantado por todos os países que decidam se organizar sob o arranjo federativo. Cada Estado adota seu próprio sistema federado de acordo com suas respectivas realidades, culturas, situações econômicas e sociais.

Apesar da multiplicidade de elementos e arranjos existentes que impossibilitam uma única definição do termo, não é difícil chegar à conclusão sobre o objetivo central de toda federação, qual seja: divisão de poderes de maneira a assegurar concomitantemente a unidade e a diversidade (ROCHA, 2013). Nesse sentido, o presente capítulo abordará princípios/requisitos e o desenho institucional que geralmente são utilizados para que o compartilhamento de poder seja viabilizado.

Após o conceito e características básicas de todo Estado Federado, passaremos a um estudo sobre o arranjo federativo cooperativo e descentralizado consagrado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Para tanto, necessário se faz apresentar a distribuição geral de competências realizadas pela CF/88 uma vez que, a existência de competências comuns e concorrentes é essencial para a configuração de um federalismo cooperativo. Ademais, a assistência social é uma política de competência compartilhada e é exatamente esse fato que gera necessidade de constantes negociações e barganhas entre os três níveis de governo nos termos da cooperação federativa. Assim, com a finalidade de aclarar os traços básicos de um federalismo cooperativo, faremos uma distinção desse, com sistema de federalismo competitivo.

Em seguida, relacionaremos os termos descentralização e federalismo fiscal afinal, é através da distribuição de receitas que se viabiliza uma descentralização de competências e encargos. Com o objetivo de assegurar a autonomia dos três entes federados e possibilitar a consecução de suas respectivas competências, a CFF/88 ao mesmo tempo em que transferiu responsabilidades políticas às unidades federadas, realizou uma repartição tributária. Faremos, então, um estudo sobre a distribuição de receitas dentro de um sistema federado visto que, posteriormente, abordaremos a questão da participação do Estado de Minas Gerais no financiamento e cofinanciamento

da política de assistência social. No desenvolver deste capítulo entraremos em uma discussão sobre o federalismo fiscal no Brasil e suas implicações nas relações estabelecidas entre os entes, na garantia da autonomia e no alcance de um certo equilíbrio federativo.

### 1.1 Conceito

Etimologicamente, a palavra Federação é derivada do latim, *foederatio*, de *foedus* que significa pacto, tratado, contrato. Nessa esteira, a forma de organização do Estado sob o federalismo pressupõe alianças e acordos entre governos autônomos com interesses distintos, mas semelhantes no tocante à formação de uma vontade nacional.

A forma de organização do Estado se relaciona com a maneira pela qual é estruturado o poder dentro de um determinado território. Atualmente, se sobressaem apenas duas formas de organização territorial do poder político: a Federação e o Estado Unitário. Na forma de Estado Unitário, o poder central é exercido em todo território nacional sem encontrar barreiras na coexistência de demais fontes de poder. A Constituição de 1824 organizou o Brasil sob a forma de Estado Unitário, subdividido territorialmente em províncias desprovidas de qualquer tipo de autonomia. Por outro lado, a Federação pressupõe que o exercício do poder político se realize em uma pluralidade de centros distintos, unidos por um pacto federativo. Segundo Silva (2007), "a repartição regional de poderes autônomos constitui o cerne do conceito de Estado Federal". Logo, em um sentido mais contemporâneo, o federalismo se refere à maneira como se exerce o poder político em função do território, tendo como pressuposto uma multiplicidade de organizações governamentais distribuídas regionalmente, derivadas do poder repartido entre as instâncias de governo (SILVA, 2007, p. 99).

Apesar de a diferença ser aparentemente significativa, muitas vezes um determinado modelo federativo, com tendências marcantes à concentração de poder, é bem similar a um Estado Unitário em que se possam perceber focos parciais de poder. Dependendo das características de um, e de outro, as duas formas antagônicas de organização do Estado podem estar bem próximas. Vale salientar, inclusive, que atualmente praticamente não existem mais Estados Unitários Simples, ou seja, Estados com acentuado grau de centralização. Exatamente pela falta de critérios delimitadores

das formas de organização do Estado é que decorre a dificuldade de um conceito único e preciso de "federação".

Um Estado Unitário não é necessariamente antidemocrático e/ou autoritário, assim como nem toda federação assegura o exercício da democracia. A democracia existe quando se reconhece que o titular do poder é o povo que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente. Nesse sentido, a escolha da forma de organização do Estado deve se pautar pelo grau de heterogeneidade, ou não, do povo que compõe o referido Estado e da similaridade, ou não, das suas regiões. O Estado Unitário seria uma opção para países em que se predominam condições mais homogêneas. Em contrapartida, o federalismo seria a melhor escolha para contextos em que seja necessário coexistir os mais variados interesses, assegurando, ao mesmo tempo, uma unidade nacional (OLIVEIRA, 2007).

## 1.2 Traços característicos básicos de uma Federação

A existência de Constituição que garanta a distribuição territorial do poder é um dos principais requisitos para que um Estado seja definido como Federação. Por meio da Constituição Federal, os Estados autônomos se unem de maneira permanente e indissolúvel, e transferem a soberania nacional para a União<sup>2</sup>. No corpo da Constituição estão previstas todas as regras e princípios que protegem a autonomia dos entes federados e alicerça todo o sistema federal, como as normas de organização político-administrativa do Estado, as competências de cada ente da federação, a distribuição tributária, regras sobre orçamento e finanças públicas, normas de organização dos Poderes (seus funcionamentos, composições, atribuições), processo eleitoral, processo legislativo entre outras previsões. É na Constituição Federal que se "materializam os acordos negociados e as regras estabelecidas, com clara definição e distribuição de poderes e responsabilidades entre os membros que compõem a federação, para garantir um Estado nacional e o equilíbrio federativo" (OLIVEIRA, 2007, p.8).

---

<sup>2</sup> Nesse sentido, a CF/88 em seu artigo 1º estabelece que: *A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e V- pluralismo político. Parágrafo Único. Todo Poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição(CF/88).*

Através da Constituição Federal é que se opera o pacto federativo e seus elementos essenciais disjuntivos e integrativos. Um regime federativo decorre do equilíbrio dinâmico entre forças que vão pugnar pela descentralização (elementos disjuntivos) e forças que vão tender para a centralização (elementos integrativos). De acordo com Moraes (2001), os elementos integrativos básicos são: Poder Judiciário independente e capaz de dirimir conflitos entre os entes e de proteger a Constituição Federal, possibilidade constitucional excepcional de intervenções federal para manutenção do equilíbrio federativo e existência de princípios e normas centrais constitucionais como a nacionalidade única para os cidadãos dos estados e municípios da Federação. O núcleo disjuntivo de uma federação é: repartição constitucional de competências entre os entes que compõem a Federação, capacidade tributária própria para cada ente da federação; repartição de bens e autonomia política que, por sua vez, possui três elementos - auto-administração, auto-organização e autogoverno.

A auto-administração se relaciona com a prerrogativa dos entes federados de exercerem livremente suas próprias escolhas políticas, no limite das suas respectivas competências constitucionalmente fixadas. A auto-organização é um elemento da autonomia que confere às unidades federativas a possibilidade de estabelecerem suas regras de organização interna, por meio de suas legislações e constituições próprias (ou Leis Orgânicas Municipais, no caso de Municípios). A edição de leis e demais instrumentos normativos possuem alcance restrito às suas respectivas circunscrições e encontram barreiras na necessidade compatibilização com a Constituição Federal. O controle de constitucionalidade é a verificação de adequação entre os instrumentos normativos infraconstitucionais e a Carta Constitucional da Federação. O autogoverno, por sua vez, garante às unidades federadas o poder de serem representadas por cidadãos escolhidos pelos eleitores de seus territórios. É por meio da prerrogativa do autogoverno que os representantes locais não são subordinados ao representante da União (MORAIS, 2001).

Via de regra, há separação de poderes. Na federação brasileira, o Estado atua por meio de três poderes independentes e harmônicos entre si - Legislativo, Judiciário e Executivo. A separação dos poderes e o equilíbrio entre eles possibilitam que cada poder atue segundo suas respectivas competências e impeça que os demais exorbitem suas esferas de atuação. Ou seja, ao mesmo tempo em que impede a subordinação funcional entre os poderes, possibilita um esquema de controle mútuo. Os entes periféricos também possuem sua estruturação dividida em três poderes

independentes, cujos representantes são escolhidos sem qualquer vínculo com a União. Nesse sentido, a CF/88 prevê o Poder Legislativo Estadual (artigo 27 CF), Executivo Estadual (artigo 28 CF) e Judiciário Estadual (artigo 125 CF) Executivo e Legislativo Municipal (artigos 29 e 30 CF), lembrando que não há previsão de Poder Judiciário Municipal na Federação brasileira.

Geralmente há distribuição de autoridade para legislar reservada tanto ao nível federal quanto às demais entidades federadas (ROCHA, 2013). A representação no Poder Legislativo Federal garante aos estados membros a participação das escolhas políticas de interesses comuns e regionais em âmbito nacional. A organização do Congresso Nacional de forma bicameral, através do Senado (representação dos estados - com participação igualitária de cada estado) e da Câmara dos Deputados (representação do povo - com participação proporcional à população de cada estado), assegura autonomia e um compartilhamento de poder com estados-membros.

Deve haver uma Corte Suprema (no caso da Federação brasileira, o Supremo Tribunal Federal - STF) com jurisdição nacional a quem compete a guarda da Constituição Federal e dos princípios fundamentais da Federação e da República, a resolução dos conflitos federativos e a identidade jurídica de toda Federação.

A descentralização política é uma característica básica, mas não uniforme, de sistemas federais. Um determinado arranjo federativo pode ser mais ou menos centralizado de forma que, quanto mais poder for repassado aos entes subnacionais, maior será o grau de descentralização da federação. A soberania é exercida, no plano externo, pela União, mas, às demais unidades são asseguradas autonomias suficientes para implementação de suas decisões. Nesse sentido, é importante que a autonomia conferida a todos os entes da federação seja de tal forma a impedir uma relação de subordinação entre eles. Se os entes periféricos não desfrutarem de todas as facetas da autonomia ou se a eles não forem garantidos uma distribuição tributária que permita a realização de suas próprias opções políticas e o cumprimento de suas responsabilidades, haverá um enfraquecimento dos laços federativos por meio de uma concentração de poderes no ente central, ao qual os demais entes estarão sempre subjulgados. Da mesma forma, o super fortalecimento dos entes periféricos e uma descentralização exacerbada prejudicam a unidade e comprometem uma situação de equalização dentro da Federação. A perfeita adequação entre os elementos disjuntivos e integrativos são imprescindíveis para que haja um equilíbrio federativo através da ponderação entre os mecanismos de descentralização e centralização. A essência do federalismo consiste,

justamente, em "compatibilizar o princípio da autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo" (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p14).

Segundo Rocha (2013), se analisarmos do ponto de vista dos requisitos formais, o Brasil pode ser classificado perfeitamente como uma federação. Nossa Constituição Federal de 1988 define o pacto federativo brasileiro, prevê a separação de poderes, distribui as competências e receitas entre as unidades da federação além de estabelecer os principais elementos disjuntivos e integrativos. Entretanto, para o referido autor, o fenômeno federalismo não pode ser reduzido a uma dimensão meramente formal. "A real distribuição do poder territorial vai além do desenho institucional e das regras constitucionais" (ROCHA, 2013, p. 39). Apesar de a estrutura formal ser essencial para caracterização de uma federação, é preciso que a realidade vivenciada aponte para uma efetiva distribuição de poder.

### **1.3 Breve histórico do Federalismo Brasileiro**

O modelo federativo apareceu nos Estados Unidos. A constituição americana de 1787 foi o ponto de partida para a descentralização política. A Federação americana formou-se por agregação de treze Estados independentes e soberanos que cederam parte de suas soberanias aos Estados Unidos da América, permitindo redução dos seus status a Estados meramente autônomos, em prol da existência de um poder central que representaria os interesses comuns de toda a nação.

A Federação brasileira nasce completamente diferente dos EUA visto que, se originou da segregação de um poder monopolístico (o Império) permitindo que as províncias se transformassem em centros de poder políticos autônomos. Ao invés do pacto federativo criar uma união (como nos EUA), ela resultou na mitigação do poder central em favor das unidades federadas. Portanto, no caso brasileiro, o Estado Federal surgiu como uma proposta para se combater o Estado absolutista através de descentralização e do fortalecimento dos entes subnacionais. É por isso que no Brasil o federalismo é visto, por muitos, como um processo de descentralização (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Durante o Império, muito se lutou por maiores poderes políticos-administrativos provinciais. E, nesta esteira, a constituição brasileira de 1891 foi a que mais possuiu características descentralizadoras. Contudo, a tradição do período da monarquia influenciou para que as próximas constituições brasileiras tivessem mais elementos integrativos que disjuntivos.

Inspirado no modelo americano, o Brasil assume a forma de Estado Federado na constituição de 1891 e a manteve nas constituições posteriores. Entretanto, durante o Governo Vargas (1930 a 1945), ocorre uma expansão do autoritarismo e da centralização de poder através do fortalecimento do Executivo Federal e redução da autonomia política e administrativa dos estados-membros. Nesse período de autoritarismo do Estado Novo ficava difícil se falar em Estado Democrático, muito menos em Federação.

Com fim da era Vargas em 1945, houve uma retomada das bases democráticas e em 1946 foi promulgada uma nova Carta Constitucional que, fundamentada em um arranjo federativo, devolvia autonomia e poder para as unidades subnacionais.

Em 1964, ocorre um golpe de Estado que institui o regime militar que por sua vez, permanece no poder por mais ou menos 20 anos. Em 1967, nova constituição é patrocinada pelos militares. Foi o período de mais intensa centralização de poder, que resultou na extinção dos partidos políticos e no extermínio da autonomia política dos estados-membros (inclusive com a introdução de eleições indiretas para governadores e prefeitos de capitais, mediante indicações da cúpula militar). Sem democracia e diante da forte subordinação ao poder central, Silva (2007, p. 99) afirma que o federalismo da Constituição de 1967 e de sua emenda 1/69 foi apenas nominal. Apesar da Constituição de 1967 ter mantido o regime federativo, a presença de características extremamente centralizadoras e a falta de elementos disjuntivos mínimos, acabava por descaracterizar um modelo de federação. Realmente, o federalismo não assegura a existência de um regime democrático, todavia, um modelo federativo sem democracia praticamente não existe. Se não se permite a existência de fontes divergentes de poder, mas somente um poder superior e central, a organização pode até se denominar uma Federação em seu sentido formal, mas na prática, se aproxima muito das bases de formação de um Estado Unitário (OLIVEIRA, 2007).

A lenta e gradual abertura política foi um dos mecanismos utilizados pelos militares com o objetivo de sustentação do poder que, no decorrer da década de

80, acabou enfraquecendo o poder central. Mesmo diante de várias estratégias, em 1984 a ditadura militar é completamente deslegitimada com o início do movimento político democrático com enorme participação popular - A campanha das Diretas Já - que culminou nas eleições indiretas de Tancredo Neves. Apesar do objetivo das Diretas Já ser eleições diretas para presidência, a eleição indireta do presidente Tancredo Neves representou uma importante transição do cenário político brasileiro. As eleições diretas somente se concretizaram em 1989, após sua expressa previsão pela Constituição Federal de 1988 - CF/88.

A CF/88 retoma a democracia brasileira e instaura o Estado Democrático de Direito para assegurar o exercício de diversos direitos individuais e sociais. "A redemocratização do país marcou um novo momento no federalismo" (ABRUCCIO, 2005, p.46). Por receio ao centralismo político promovido pelo regime militar, a CF/88 redesenha o federalismo brasileiro sob importantes bases descentralizadoras e limita a concentração de poder através do princípio da separação de poderes e do restabelecimento do equilíbrio entre eles. A descentralização estabelecida pela CF/88 foi tão intensa que, atipicamente, distribuiu o exercício de poder e competências entre três unidades federativas distintas quais sejam: União, Estados e Municípios. Dessa forma, a federação brasileira passou a constar com três níveis de governos autônomos político, financeiro e administrativamente.

A CF/88 alterou completamente as relações intergovernamentais existentes através do voto popular para governadores e prefeitos<sup>3</sup> (não mais indicação federal) e da repartição tributária que instituiu receitas próprias para os entes periféricos e transferências federais automáticas (ARRETCHE, 2011). Os estados e municípios, que atuavam como meros agentes administrativos do governo federal, se tornaram cogestores de políticas públicas, ao lado da União, e politicamente soberanos dentro de suas respectivas circunscrições territoriais.

---

<sup>3</sup> As relações intergovernamentais no regime militar eram típicas de um Estado Unitário haja vista que, os governadores eram indicados pelo governo federal que por sua vez, detinha sob sua autoridade a maior parte da arrecadação tributária do país e repassava aos estados e municípios sob forte controle

## **1.4 O arranjo federativo da Constituição Federal de 1988**

O tema Federação comporta uma série de classificações decorrentes das peculiaridades e diferentes contornos conferidos por cada Estado ao adotar o modelo federativo como forma de organização. A variedade de arranjos federativos dificulta a precisão de elementos classificatórios e até mesmo do próprio conceito de federação, conforme mencionado anteriormente. Entretanto, abordaremos as classificações federalismo competitivo e cooperativo, com suas características básicas, pela relação com a repartição de competências realizadas pela Constituição Federal e pelo fato delas influenciarem, diretamente, nas relações intergovernamentais que são construídas entre os entes federados.

As classificações em federalismo cooperativo e competitivo são relevantes para esse trabalho, já que se pretende uma avaliação das relações intergovernamentais formadas na implementação da política de assistência social em Minas Gerais a partir da consolidação do SUAS em 2005. As relações estabelecidas entre os três níveis de governo para a consecução de uma política pública decorrem diretamente do desenho federativo adotado pela Constituição Federal de 1988, da capacidade de coordenação federal e das negociações permanentes entre os entes, nos termos da cooperação federativa estabelecida.

### **1.4.1 Federalismo Competitivo e Federalismo Cooperativo**

Como o federalismo foi institucionalizado nos Estados Unidos da América, o arranjo por eles adotado acaba sendo uma referência para balizar e classificar as demais formas federativas. O autor Oliveira (2007) explica que o primeiro modelo de federalismo, adotado pelos EUA no século XVIII até quase a metade do século XIX, foi extremamente influenciado pelo pensamento liberal vigente naquela época. A atuação

do poder central, assim como a de todo o Estado, era demasiadamente restrita. O modelo de repartição de competências entre os dois níveis de governo seguia uma lógica em que a União exercia somente as competências enumeradas expressamente, e para os estados-membros a competência era residual, ou seja, a eles era assegurado todos os poderes residuais. A separação de atribuições entre o ente federal e os demais entes estaduais era extremamente rígida, não existindo ação conjunta entre eles. Isto é, não havia previsão de competências comuns ou concorrentes para os dois entes federados que implicassem em uma situação de cooperação federativa.

A dualidade de competências, típica do federalismo americano, contribuiu para gerar certa competição entre os entes da federação. Inicialmente, o objetivo dessa competição era impulsionar as administrações locais e proporcionar um esquema de controle mútuo.

O federalismo competitivo é caracterizado pela forte descentralização de maneira a conferir o máximo de autonomia para as unidades federativas. Nesse padrão competitivo, as competências de cada ente da federação são muito bem divididas. De acordo com a repartição tributária e de responsabilidades, cada nível de governo deve prover determinada política pública estabelecida como de sua atribuição.

A despeito de alguns benefícios advindos da competição, esse modelo federativo reforçou e acirrou as tensões e disparidades entre os entes da federação. Enfraquecido, o poder central se mostrava incapaz de minimizar os efeitos negativos dessa competição em prol de uma equalização federativa.

Ainda segundo Oliveira (2007), esse modelo dual de federalismo não logrou o sucesso esperado porque não conseguia lidar com as complexidades decorrentes do sistema federativo. Isto porque, diante da heterogeneidade econômica entre as unidades estaduais, seria imprescindível um poder central consistente para assegurar, pelo menos, certo equilíbrio dentro da federação.

Com a depressão durante a década de 1920 nos EUA, notadamente em seu ápice em 1929 com a quebra da bolsa de valores em Nova York, começou-se a perceber que a teoria liberal de não intervencionismo do Estado e do livre curso pelo mercado e sociedade civil estava trazendo sérios problemas sociais e econômicos. Ascendeu, então, uma nova concepção de que a figura do Estado era necessária para corrigir as desigualdades sociais e garantir melhores resultados econômicos. Assim, com o avanço do *Welfare State*, o Estado passou a ter um viés social mais pronunciado e, conseqüentemente, as funções do poder central foram se alargando para se permitir uma

atuação mais positiva. A competição se mitigou em face de uma colaboração entre os entes, principalmente no tocante à execução conjunta de políticas públicas (OLIVEIRA, 2007). O fortalecimento do governo central inaugurou uma nova fase do Estado Federal: o federalismo cooperativo.

Almeida (2000) conceitua o federalismo cooperativo como o sistema que:

"comporta graus diversos de intervenção do poder federal e se caracteriza por formas de atuação conjunta entre instâncias de governo, nas quais as unidades subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento" (ALMEIDA, 2000, p. 13-14)

No federalismo de cooperação a centralização visa conferir poderes para União articular uma colaboração entre os membros através de uma combinação de esforços e planejamentos em conjunto nas áreas cuja competência fosse comum. Além disso, a maior centralização de receitas e de competências teria por finalidade um desenvolvimento simétrico das unidades que compõe a federação. Nesse esquema cooperativo há diversas áreas de atuação conjunta entre os entes na produção de políticas públicas, estimulando a solidariedade e evitando o aprofundamento da competição.

#### **1.4.2 A distribuição constitucional de competências e o federalismo cooperativo Brasileiro**

A crise fiscal instalada nas principais economias do mundo no decorrer da década de 1970 levou à interpretação de que a causa da ineficiência do Estado decorria da amplitude de suas funções. O *Welfare State* agregou muitas atribuições ao Estado que, até então, não eram de sua alçada. Com novas funções houve um notável crescimento da máquina pública que provocou uma ampliação dos gastos sociais, um aumento considerável da carga tributária e acabou resultando em déficit de financiamento. O Estado Social, nos moldes em que foi edificado, perde a capacidade de operar de forma satisfatória, quando entra em colapso o mundo do trabalho. O aumento do desemprego e a exclusão social contribuíram para o questionamento desse Estado e, também, do federalismo cooperativo.

Neste contexto, no final da década de 1970 assistimos a ascensão de valores neoliberais associados a uma nova tendência para o federalismo. Nessa nova fase, o

entendimento era que quanto mais descentralizado fosse o arranjo, maior seria a eficiência das políticas públicas (OLIVEIRA, 2007). A maior separação das funções de cada ente, a redução da atuação do governo federal e a descentralização seriam as alternativas chaves para o estabelecimento de novas relações intergovernamentais baseadas na ampliação da competição entre as unidades federativas. A disputa competitiva estimularia a maximização de resultados positivos.

Em contramão do mundo, a Constituição Federal do Brasil foi promulgada em 1988, consagrando um avançado sistema de proteção social que, para sua efetivação, demandaria um Estado grande e forte, justamente em um momento que o pensamento de um Estado Mínimo era hegemônico (CASTRO; RIBEIRO, 2009).

Ao mesmo tempo em que a CF/88 reformulou nosso sistema federativo sob bases extremamente descentralizadas em favor dos estados-membros e municípios (mais por receio ao centralismo e autoritarismo do regime militar do que pela tendência neoliberal do momento), estabeleceu um federalismo cooperativo com diversas competências concorrentes e comuns para todos os entes da Federação. A reestruturação social realizada pela CF/88 passou a demandar uma aproximação e interação entre os membros da federação para a execução de atividades comuns, visando a consecução do bem-estar coletivo.

Na área das políticas sociais a necessidade de atuação conjunta entre os entes da federação se tornou obrigatória diante dos artigos 23 e 24 da CF/88 que prevêem as competências compartilhadas<sup>4</sup>. De acordo com o artigo 23 da CF são competências comuns da União, Estados e Municípios a conservação do patrimônio público; saúde; assistência social; cultura; proteção ao patrimônio histórico e do meio ambiente; educação; preservação de florestas, fauna e flora; moradia; saneamento básico; combate à pobreza, promoção de integração social entre setores desfavorecidos; pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais; e política de trânsito. De uma forma geral, as competências concorrentes dos níveis federal e estaduais são: legislação tributária, financeira, econômica, urbanística, penitenciária; orçamento; juntas comerciais; produção e consumo; floresta e fauna; proteção da natureza e meio ambiente; proteção ao patrimônio histórico, cultural, turístico e paisagístico; educação, cultura e desporto;

---

<sup>4</sup> As competências compartilhadas são as competências comuns aos três entes federados previstas no artigo 23 da CF e as competências concorrentes são as contidas no artigo 24 CF destinadas à União e estados-membros conjuntamente -

matéria processual; juizados especiais; saúde, previdência social; proteção aos deficientes, à infância e à juventude; e organização da polícia civil (artigo 24 CF/88).

A configuração das políticas públicas do sistema federado reflete nas relações que serão estabelecidas entre os entes. Percebe-se que as competências comuns e concorrentes em diversos campos sociais perfazem um extenso rol constitucional que exigem mais cooperação que competição entre as unidades federadas. Ou seja, nosso federalismo realiza uma distribuição de competências sociais que implica em uma relação de esforço conjunto e colaboração dos entes em muitas áreas.

Sob influência da Constituição dual americana, a CF/88 atribuiu explicitamente várias competências privativas/exclusivas à União (artigo 21 e 22 CF) e aos Municípios (artigo 30 CF) deixando para aos Estados a competência residual nos termos do § 1º do artigo 25 da CF: "São reservados aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por essa Constituição." Aos Estados não foram enumeradas competências privativas ou exclusivas entretanto, a eles foram asseguradas as demais competências não vedadas pela CF/88. Assim, excluindo-se os campos de atuação conjunta (artigos 22 e 23 CF), as competências da União (artigo 21 e 22 CF) e dos Municípios (artigo 30 CF) os Estados poderão atuar em todas as outras áreas possíveis.

Como no federalismo dual americano, o objetivo inicial era reforçar a descentralização enumerando quais seriam os poderes do governo central e deixando todo o remanescente a cargo dos estados-membros. A existência do instituto da competência residual a favor das unidades subnacionais acentua a descentralização fomentando a competição entre os entes. Entretanto, conforme trataremos no terceiro capítulo<sup>5</sup>, o sistema brasileiro de distribuição de competências seguramente não promoveu maior liberdade e autonomia aos estados-membros. Pelo contrário, na verdade acabou favorecendo a centralização federativa. Todavia, essa é uma discussão que tem mais pertinência com a parte deste trabalho que analisa a assunção de responsabilidades e competências do ente estadual mineiro na política de assistência social. O ordenamento constitucional de repartição de competências foi tratado no presente capítulo com a finalidade de demonstrar uma maior aproximação do federalismo brasileiro da modalidade cooperativa. Essa é uma questão de suma

---

<sup>5</sup> No terceiro capítulo deste trabalho abordaremos a atuação do Estado de Minas Gerais na política de Assistência Social. Entendemos, que a distribuição geral realizada pela CF/88 tolheu a atuação dos estados-membros e por isso relacionaremos essa repartição de competências constitucional com a baixa atuação das instâncias estaduais em políticas sociais, especialmente com a assistência social.

importância, pois, dependendo do tipo de federalismo adotado, as relações intergovernamentais serão completamente distintas, pendendo mais para uma competição entre os entes, ou mais para uma colaboração e cooperação entre eles.

Assim, percebemos que a Constituição Federal do Brasil prevê diversas competências compartilhadas em muitas áreas, principalmente na social, e esse é um elemento típico do modelo cooperativo de federalismo. Apesar de possuir características marcantes de cooperação, o federalismo brasileiro foi edificado sobre forte bases descentralizadoras, que representa o núcleo básico de um federalismo competitivo. Portanto, apesar da Federação brasileira não se encaixar perfeitamente em nenhum dos dois modelos, a repartição de competências realizada pela nossa CF/88 aponta para um federalismo mais próximo do cooperativo com um grau mais acentuado de descentralização.

## **1.5 Descentralização e Federalismo Fiscal**

### **1.5.1 Aspectos Gerais**

O termo descentralização contempla uma enorme diversidade de significados, sendo utilizado para descrever vários fenômenos distintos. Muitas das dimensões do conceito de descentralização estão vinculadas à alteração do papel do estado no desempenho de suas funções e ao tema "Federação". Nesses casos, a palavra descentralização se relaciona com a repartição de poder entre o governo central e as demais unidades, de forma a garantir a autonomia às instâncias subnacionais. Nesse sentido, Almeida (2005), citando o World Bank (2002), explica que a descentralização é a "transferência de autoridade e responsabilidade, no que diz respeito a funções públicas, do governo central para os governos locais ou intermediários, para organizações governamentais semi-independentes e/ou para o setor privado" (WORLD BANK, 2002 apud ALMEIDA, 2005, p. 30)

A descentralização é um elemento fundamental do modelo federativo, pois é ele que garante a existência de mais de um foco de poder político dentro de um mesmo território. Entretanto, conforme já tratado, de acordo com o momento vivenciado pela história, o entendimento sobre o arranjo federativo mais eficiente foi se alternando de forma que existiram paradigmas que tendenciaram para federalismos mais centralizados, outros, para as formas mais descentralizadas (OLIVEIRA, 2007).

Apesar de não ser suficiente para garantir um processo adequado de descentralização, a distribuição de competências e de receitas são imprescindíveis para que ocorra uma repartição de poder. Em um arranjo federativo equilibrado, é preciso que, juntamente com a repartição de competências, ocorra uma distribuição financeira correspondente. Das competências político-sociais atribuídas aos entes pela CF/88, decorrem responsabilidades, metas, formulação de políticas públicas e serviços a serem prestados e ofertados para a sociedade, que demandam a obtenção e gasto de recursos. Dessa forma, as competências tributárias e o sistema de repasses financeiros devem ser capazes de propiciar autonomia financeira para todas as unidades federativas e, ao mesmo tempo, um equilíbrio entre as regiões, de forma a assegurar a unidade nacional. Nesse sentido, fica evidente a relação direta entre os termos descentralização e federalismo fiscal.

O termo "Federalismo Fiscal" se relaciona com a noção de suficiência de receita do ente federado de maneira a propiciar a consecução satisfatória de suas responsabilidades. Portanto, a expressão federalismo fiscal está associada à idéia de descentralização tributária e descentralização de competências uma vez que, o que se pretende é uma distribuição recursos para viabilizar o cumprimento das atribuições delegadas a cada membro da federação.

Sobre o conceito de federalismo fiscal Almeida (2005) expõe o seguinte:

“o federalismo fiscal constitui a espinha dorsal das relações intergovernamentais. A forma como os recursos fiscais e parafiscais são gerados e distribuídos entre os diferentes níveis do governo definem, em boa medida, as feições da Federação” ALMEIDA, 2005 p. 30).

Nesta esteira, Prado (2003), coloca que a distribuição de poder realizada pelos sistemas federados depende da eficiência da distribuição das bases tributárias originárias e de um sistema consistente de transferências de recursos entre as entidades federadas.

"um regime fiscal federativo depende crucialmente da estruturação eficiente do sistema de competências tributárias, atribuição equilibrada de encargos

entre os três níveis de governo e da formatação de um sistema eficiente de transferências intergovernamentais"(PRADO, 2003).

### **1.5.2 Da Descentralização Fiscal à Recentralização**

O desenvolvimento da descentralização e da conseqüente repartição fiscal foram bastante complexos e diferenciados dependendo da política pública em pauta e do período de governo da República Federativa do Brasil.

Sob a égide da República velha, a descentralização, de uma forma geral, alcançou sua expressão máxima. As províncias aumentaram, significativamente, suas autonomias política, administrativa e fiscal. O poder central se tornou relativamente fraco tendo em vista a drástica redução de participação na receita total.

Com a revolução de 1930 foi inaugurado um ciclo de centralização e fortalecimento da União (Era Vargas 1930-1945). Apesar da concentração de poder no centro, se verifica o início de um processo de descentralização de recursos fiscais e competências administrativas durante o Estado Novo. Tais elementos, contudo, não são suficientes para a caracterização de um sistema federativo visto a inexistência de requisito essencial: a descentralização político institucional.

Com o fim do Estado Novo, em 1946 uma nova carta constitucional democrática é promulgada primando pelo restabelecimento da autonomia dos entes periféricos. Pode-se perceber uma nítida fase de descentralização marcada por uma retração do governo federal nos gastos públicos.

Com o advento do regime militar em 1964 tem-se início uma longa caminhada de centralização. Intensifica-se o processo de fortalecimento do governo central, inclusive com importante alargamento de receitas tributárias. Por volta de 1980, no auge da centralização financeira, o governo federal respondia por quase 70 por cento do gasto público nacional e da receita disponível (SERRA E AFONSO, 2001). Com capacidade arrecadatória limitada, os estados tinham uma relação de dependência com a União.

A forte centralização orçamentária imposta pelo regime militar nos anos 70/80 direcionou as aspirações dos governos periféricos no sentido de uma reforma tributária

constitucional que ampliassem significativamente suas participações nos recursos fiscais e suas respectivas gestões. Rezende (2003) explica que:

"A bandeira da descentralização estampava duas reivindicações: ampliação das competências tributárias de estado e municípios, defendida pelas unidades federadas mais desenvolvidas, e aumento das transferências de receitas federais, sem qualquer condicionalidade quanto ao seu uso, defendida por aquelas unidades de menor desenvolvimento" (REZENDE, 2003, p. 28).

A descentralização fiscal e o enfraquecimento do poder central tinham posições de destaque na luta pela redemocratização do país. Diante desse cenário, a descentralização foi o núcleo central do redesenho estabelecido pela CF/88 do nosso sistema federal. Com o objetivo de viabilizar a descentralização de atribuições, a CF/88 realizou uma importante repartição fiscal. Além do alargamento das receitas próprias, as esferas subnacionais passaram a participar mais das receitas federais através dos fundos de participação. O objetivo era fortalecer financeiramente os entes periféricos para que eles tivessem capacidade econômica de gerir as políticas públicas sociais colocadas sob suas respectivas responsabilidades.

Ocorre que, o processo de descentralização de atribuições e o aumento dos gastos dos governos subnacionais foi um processo difuso, sem um planejamento adequado segundo uma lógica de equilíbrio da federação. Isto porque, as ampliações dos impostos estaduais e municipais sobre o consumo e a prestação de serviços, acabavam privilegiando entes federativos com maior capacidade econômica. Por outro lado, para amenizar essa perversidade do sistema, a participação nos impostos federais através de fundos de participação visava beneficiar estados e municípios menores e menos desenvolvidos (REZENDE, 2003).

Essa descentralização fiscal fundada no repasse da competência tributária dos principais tributos sobre o consumo e serviços para os entes periféricos acabou acentuando uma disparidade regional na federação brasileira. Neste contexto, Prado (2003) explica o seguinte:

"Regiões atrasadas têm arrecadação efetiva per capita em média três vezes menor que a da região Sudeste, basicamente em função dos diferenciais em produção e renda. A elevada descentralização da competência tributária faz com que essas disparidades se expressem na arrecadação própria dos diversos governos subnacionais" (PRADO, 2003).

O Brasil é um país marcado por importantes desigualdades inter-regionais. Municípios e estados-membros brasileiros são extremamente desiguais, apresentando acentuadas diferenças no tocante às realidades econômicas e à capacidade de governo.

Nesta esteira, nos anos 90 difundiu-se a idéia de que a valorização da descentralização agravava esse quadro de desigualdade regional. Realmente, segundo Arretche (2011), quanto mais descentralizado é um regime federal, mais autonomia é conferida aos entes periféricos e maior a probabilidade de diferenças regionais. Lado outro, quanto mais centralizado é um governo, maior a tendência de padronização das ações e desenvolvimento. A explicação para o fato é bem simples, pois, quanto mais fortalecido estiver o governo central, mais instrumentos à disposição para investir em regiões menos favorecidas buscando, assim, certa homogeneidade.

Outro ponto a ser destacado é que, na década de 90, o Brasil se encontrava mergulhado em uma crise fiscal, e a redução das despesas dos entes periféricos da federação foi utilizada como estratégia para se controlar o processo inflacionário. Ademais, visava-se restringir os gastos sociais para que o pagamento de juros e amortizações financeiras decorrentes da política macroeconômica fossem viabilizados. Assim, diante desse quadro de heterogeneidade regional e crise fiscal, em meados da década de 90 foi justificada uma espécie de recentralização. Pouco tempo após a publicação da CF/88, diversas medidas reduziram a autonomia dos entes periféricos e constrangeram seus interesses. Sobre essa questão, Souza (2013) explica que:

"Passada a euforia que celebrou a Constituição de 1988 como instrumento descentralizador e fortalecedor da federação, as emendas constitucionais que se seguiram mudaram o desenho original das relações intergovernamentais e do federalismo fiscal, dando lugar a um novo debate em torno da recentralização de recursos e poder decisório na esfera federal (...)" (SOUZA, 2013, p. 99).

A aprovação de várias emendas constitucionais fortalecendo o ente central, ampliando sua receita e reduzindo parcelas das transferências feitas aos demais entes federativos foram uma das formas de materialização dessas tendências recentralizadoras. Com capacidades financeiras reduzidas, os estados e municípios ficaram completamente dependentes das transferências federais para conseguir cumprir seus respectivos encargos públicos dentro da federação.

O entendimento difundido era de que, o governo federal precisaria atuar como coordenador de algumas políticas públicas, passando a formular e executar algumas diretamente ou estabelecendo metas e avaliando outras que continuaram descentralizadas. Assim, a recentralização foi justificada como uma alternativa para o alcance de certo grau de equidade entre as unidades que compõem a Federação do Brasil.

### 1.5.3 Desequilíbrio fiscal e as transferências intergovernamentais

O federalismo fiscal deve ser estruturado de tal forma que os sistemas de distribuição de encargos, de repartição de competências tributárias e de transferências de recursos sejam compatibilizados, favorecendo, ao mesmo tempo, a autonomia dos membros e a equalização da federação.

Cada ente federado possui uma receita total disponível para gastos cuja composição decorre de receitas geradas a partir das suas respectivas competências tributárias e dos recursos adquiridos via transferências intergovernamentais. A repartição de competências tributárias brasileira não confere recursos suficientes para os entes periféricos realizem suas responsabilidades. Como a União passou a ser o ente com maior capacidade tributária, acabou se tornando, também, o maior repassador de recursos aos demais entes. Nessa esteira, sobre o federalismo fiscal vigente no Brasil, Prado (2003) explica que a falta de correspondência entre a descentralização de responsabilidades e a descentralização tributária eleva a importância das transferências realizadas pelo nível federal, nos seguintes termos:

"Nas últimas décadas, tem ocorrido uma nítida tendência de deslocamento do poder de gasto e dos encargos efetivos para os governos intermediários e locais. Esse movimento não é acompanhado, porém, na mesma dimensão, pela descentralização de competências tributárias. Isto tem levado a duas importantes conseqüências, interconectadas: a expansão e a crescente complexidade dos sistemas de transferências e um papel cada vez maior do governo central como arrecadador e repassador de recursos, ao invés de produtor direto de bens e serviços" (PRADO, 2003, p. 275)

A insuficiência de receitas geradas em seu próprio território econômico traz sérios problemas relativos à restrição de autonomia orçamentária para as unidades intermediárias e locais. No entanto, tendo em vista a importante desigualdade de desenvolvimento econômico entre as regiões brasileiras e a conseqüente disparidade na arrecadação tributária dos entes, a ausência de transferências redistributivas inviabilizaria qualquer grau de homogeneidade dos serviços públicos a serem ofertados. Nesse sentido, o mesmo autor assevera que, em uma federação, é de suma importância um sistema de transferências intergovernamentais que redistribua o poder de gasto entre os governos autônomos (PRADO, 2003). Essa redistribuição é que garantirá certa equidade no desenvolvimento econômico entre as jurisdições e no acesso a bens e serviços públicos para a população brasileira.

Se analisarmos do ponto de vista do federalismo cooperativo, a concentração de recursos na União permite um regime de transferências e partilhas visando a promoção de um desenvolvimento econômico-social equilibrado entre as unidades que compõem a federação. Com o controle da maior carga tributária, a União pode realizar tanto repasses devolutivos, como também os redistributivos.

Os repasses devolutivos são transferências de recursos federais previstas constitucionalmente. Nos artigos 157, 158 e 159 da CF/88 estão estipuladas as parcelas tributárias que devem, obrigatoriamente, ser repassadas aos entes subnacionais como espécie de devolução. É como se reconhecesse que tais tributos deveriam ser de competência dos estados ou municípios, contudo, a titularidade permanece com a União que deve devolvê-los através de transferências. Vale ressaltar que, como o montante destinado aos entes periféricos é proporcional à capacidade arrecadatória de cada unidade federada, essa forma de repasse não tem o condão de promover política de desenvolvimento regional igualitário. Isso porque, entidades com economia mais prósperas terão maiores transferências devolutivas.

Os repasses redistributivos, por sua vez, são recursos destinados às jurisdições, sem quaisquer correspondências com suas respectivas bases tributárias. Nem todo fluxo redistributivo visa à equidade. Contudo, como os repasses redistributivos não estão atrelados à capacidade fiscal de arrecadar, a grande maioria deles se destina a compensar os efeitos da desigualdade tributária. Isto porque, localidades menores, pouco desenvolvidas economicamente, acabam arrecadando montantes insuficientes para a prestação de serviços e encargos. A consequência disso são serviços públicos de péssima qualidade quando comparados com jurisdições maiores e mais fortes financeiramente. Para amenizar essa situação, as transferências redistributivas buscam a promoção do equilíbrio sócio e econômico de toda a federação.

Como poder central da federação, a União deve primar pela uniformidade e horizontalidade entre os demais entes, pelo padrão nacional e pela unidade da federação. Sob essa dimensão, fica clara a positividade do governo federal concentrar a maior parte tributária sob seu controle. Neste diapasão, prerrogativas conferidas à União com a finalidade de manutenção do equilíbrio federativo seriam até justificáveis entretanto, o controle exacerbado dos receitas certamente leva a uma situação de dependência financeira para as demais unidades federadas. Os governos locais não conseguem executar as responsabilidades e encargos de suas respectivas competências e acabam mantendo relações clientelistas com o governo federal. Isto porque, muitas das

transferências redistributivas são voluntárias e ficam à mercê de acordos políticos firmados entre o governo nacional e os governos periféricos.

A União não pode limitar significativamente a capacidade de autogoverno dos entes locais em nome de uma mera equalização formal. Isto porque, na prática, apesar do governo central concentrar a maior parte dos tributos e realizar as transferências redistributivas, o nível de disparidades econômicas e de renda no Brasil continua elevadíssimo, tanto entre os governos regionais, quanto locais. Países com elevadas taxas de desigualdades, como o Brasil, o montante necessário de transferências para se lograr uma equalização plena da capacidade de gastos seria muito alto, o que, provavelmente desencadearia conflitos proibitivos ao nível do pacto federativo (PRADO, 2003).

Diante da impossibilidade de se redistribuir o gasto até que se chegue a uma situação de equalização plena, entendemos que a melhor forma de se garantir certo equilíbrio horizontal seria possibilitar que as unidades locais tivessem acesso a maior quantidade de renda decorrente das suas competências tributárias originárias, o que proporcionaria maior liberdade de alocação dos recursos segundo as necessidades específicas de suas respectivas regiões. As parcelas redistributivas não podem ser utilizadas para que os governos subnacionais, sem o volume adequado de receitas próprias, realizem suas atribuições rotineiras. Essas transferências devem, na medida do possível, redistribuir o gasto dentro da federação.

Aliado a uma ampliação da competência tributária dos governos periféricos, julgamos necessário um sistema consistente de transferências intergovernamentais. A eficiência das transferências entre as jurisdições depende da sua capacidade de funcionar, efetivamente, como fluxos equalizadores. Para tanto, a partilha financeira deve ser baseada em critérios objetivos capazes de orientar a distribuição dos recursos de maneira proporcional às necessidades de cada região. Obviamente, regiões mais pobres devem contar com um montante maior de repasses dos governos superiores em favor da população local menos favorecida econômica e socialmente. Ou seja, o sistema de transferências intergovernamentais deve conter estratégias de alocação de recursos que maximizem a redução de desigualdades federativas.

Com essas considerações sobre as peculiaridades do pacto federativo vigente no Brasil, passaremos a uma análise sobre a consolidação da assistência social e as relações que foram se estabelecendo entre os entes federados no bojo dessa política pública, após toda a modificação promovida pela nova Carta Constitucional.

## **2 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

A CF/88 foi um marco no que se refere à expansão de direitos sociais. Com tantos novos direitos assegurados, redesenho do arranjo federativo, reconquista de autonomia para estados e municípios, novo formato para as políticas públicas, sistema de proteção social universal, descentralização político-administrativa e financeira, completa modificação das relações intergovernamentais, entre tantas outras mudanças, o Estado brasileiro, na década de 90, acaba se defrontando com árduos desafios para a implementação das novas disposições constitucionais.

Competências comuns e concorrentes foram instituídas pela CF/88, novas atribuições foram distribuídas, o financiamento alterado, entretanto, poucas regras constitucionais detalhavam esse novo sistema federativo cooperativo e descentralizado. Seria necessário, então, um conjunto de leis e normas para organizar e definir o desenvolvimento e a articulação conjunta dos três membros federados na produção das políticas públicas.

A própria CF/88, em seu artigo 23§ único, reconhece a necessidade de Leis Complementares para a fixação de normas para a cooperação entre a União, estados e municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Nesta presente subseção faremos uma verificação da normatização da assistência social durante os governos que se seguiram à promulgação da Carta Constitucional de 1988.

A LOAS/93, PNAS/2004, NOB/SUAS/2005 e NOB/SUAS/2012 foram os principais instrumentos normativos de regulamentação da política de assistência social. Através desse arcabouço legislativo, foram definidas as bases de cofinanciamento e gestão descentralizada e participativa para a política de assistência social. O Sistema Único de Assistência Social foi estruturado para efetivar a gestão compartilhada entre os entes federativos e possibilitar uma orientação única da política sob a visão de que a assistência social é um direito a ser garantido a todos.

O objetivo deste capítulo é traçar o trajeto percorrido pela assistência social para se tornar definitivamente regulamentada, descentralizada e institucionalizada como política pública no Brasil. Destacaremos as principais medidas tomadas pelos governantes do país e os principais elementos e inovações que cada documento

normativo representou para o amadurecimento da política socioassistencial frente às novas premissas constitucionais.

## **2.1 O paradigma constitucional da Assistência Social e a Descentralização das Políticas Públicas**

A CF/88 consagrou um avançado sistema de proteção social justamente em um momento em que as idéias neoliberais de redução da intervenção estatal se expandiam no mundo. O pensamento neoliberal apregoava a desconstrução de políticas sociais abrangentes e universais, ou seja, completamente o oposto de todas as propostas da recente promulgada CF/88 (CASTRO E RIBEIRO, 2009).

A tendência mundial neoliberal desfavorável, não impediu a regulamentação e gozo de muitos desses direitos previstos pela Constituição brasileira de 1988. Entretanto, não se pode negar que os governos que comandaram o Brasil logo após a promulgação da CF/88, adotando a agenda de um Estado Mínimo, deram primazia para política macroeconômica com redução dos gastos sociais.

As políticas de saúde e educação já representavam um campo social de atuação pública bem antes da CF/88. Obviamente que a promulgação da CF/88 representou um importante avanço para as políticas sanitárias e educacionais ao reformulá-las sob a perspectiva de direito atrelado à cidadania (CARDOSO E JACCOUD, 2005). Apesar da nova visão, a saúde e educação também foram atingidas pelas manobras políticas e administrativas neoliberais no sentido de obstrução dos direitos sociais. Todavia, como possuíam percentuais mínimos (estabelecidos pela CF/88) das receitas de impostos vinculados para seus respectivos financiamentos, a saúde e educação acabaram sofrendo um pouco menos com essas investidas conservadoras. Ademais, a própria CF/88 já previa a construção de um sistema único de saúde, estabelecendo suas principais diretrizes e competências o que facilitou muito a regulamentação e implantação do SUS logo em 1990 (Lei 8080/90).

A assistência social, por sua vez, tinha sido elevada recentemente à condição de direito social e de política pública, sem um campo social totalmente delimitado, sem previsão de um sistema único pela CF/88, sem percentual mínimo constitucional que garantisse investimento na área e com um histórico de atuação pública subsidiária.

Deste cenário apresentado, é fácil deduzir porque a assistência social pouco se avançou durante esses anos em que se vigorou o paradigma neoliberal e não conseguiu acompanhar o ritmo de desenvolvimento e descentralização das demais políticas públicas, notadamente, da saúde e educação.

Antes da Carta de 1988, além de executada, em grande parte, por organizações privadas inclinadas para caridade, a área de atuação da assistência social não era precisamente definida, de tal forma que, não raro se percebia ações que não se encaixavam em outro ramo de política social, acabavam sendo incorporadas na assistência. Historicamente tratada como benemerência, a política socioassistencial se desenvolveu de maneira fragmentada, precária e desconexa das demais políticas públicas (COSTA E PALOTTI, 2013).

A CF/88 elevou a assistência social ao status de política pública específica, sustentada pelos princípios da descentralização político-administrativa, universalidade, equidade e participação popular na formulação e controle das ações. O próprio reconhecimento da assistência como direito social e de responsabilidade estatal já representou uma inovação visto que, antes da Carta Constitucional de 1988 o campo da assistência era, predominantemente, privado e a atuação do Estado era meramente residual.

Com essa nova perspectiva constitucional, a assistência social se tornou um direito e campo autônomo de política pública, integrante da Seguridade Social. Ao mesmo tempo, a CF/88 definiu que um dos pilares dessa nova política pública seria a descentralização política e administrativa, com participação de gestão e financiamento de todos os entes da federação. (JAUCCOUD, HADJAB E CHAIBUB, 2009). A descentralização foi estabelecida como eixo estruturante do novo sistema federativo e como princípio orientador da maioria das políticas sociais. Essa descentralização caracteriza outra grande inovação já que, até a promulgação da Lei Maior em 1988, o modelo de proteção social existente no Brasil era basicamente centralizado no governo federal.

Assim, após a CF/88 a trajetória da assistência social foi demasiadamente desafiadora afinal, além de se afirmar como política de responsabilidade pública era preciso consolidar seus objetivos de maneira mais clara e, ao mesmo tempo, estabelecer novas relações intergovernamentais decorrentes da partilha de gestão estabelecida pelo princípio constitucional da descentralização.

Com a recuperação do federalismo, os municípios se tornaram entes independentes e politicamente autônomos, ao lado dos estados e União, o que implicou em um redesenho das relações governamentais estabelecidas que, até a CF/88, eram relações típicas de um Estado Unitário (ARRETCHE, 2011). O formato centralizado do federalismo brasileiro deu lugar a um novo modelo institucional de federalismo cooperativo na medida em que a Carta Magna de 1988 estabeleceu uma série de competências comuns e concorrentes para os três entes. Compartilhando competências com o nível central, as administrações estaduais e municipais alargaram, substancialmente, suas participações na produção de políticas públicas, especialmente nas áreas sociais de educação, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular (ALMEIDA, 2000; ARRETCHE, 1999). Nesta esteira, os três níveis de governo passaram a ter atribuições e competências na política de assistência social de tal forma que, a definição de normas gerais e coordenação ficaram a cargo da esfera federal e a implementação de serviços e programas para os estados-membros e municípios, além da previsão de entidades beneficentes na oferta de serviços - artigo 204 CF/88.<sup>6</sup>

Nos sistemas federativos há uma constante tensão, típica da própria estrutura federativa qual seja: autonomia versus equalização. Unidades da federação primam por maior autonomia e repartição fiscal e, em contrapartida, a exigência de igualdade entre os cidadãos no que se refere à questão de usufruir de bens e serviços públicos (PRADO, 2003). A esta situação somam-se os desafios de um federalismo cooperativo descentralizado em que a Constituição, definidora do pacto federativo brasileiro, não especificou detalhadamente o papel de cada ente na implementação conjunta das políticas sociais. A divisão das responsabilidades e os instrumentos de cooperação entre as unidades da federação ficaram a cargo de regulamentações posteriores via legislação complementar - artigo 23 CF/88 (RIBEIRO, 2013; ALMEIDA 2000).

Arretche (1999) explica que em Estados Federativos os entes soberanos assumem a competência e gestão de políticas públicas por três vias: 1) por imposição expressa da Constituição Federal; 2) por iniciativa própria, decorrente de seus próprios interesses; ou 3) por adesão a estratégias propostas pelo nível de governo mais abrangente.

---

<sup>6</sup> Artigo 204 CF/88 *"As ações governamentais na área de assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como entidades beneficentes e de assistência social; (...)."*

Sem mandamentos constitucionais obrigando os governos subnacionais a assumirem determinadas atribuições de políticas públicas, mas estabelecendo a descentralização como princípio fundamental do sistema de proteção social e de todo arranjo federativo, seria preciso que os governos interessados nas transferências de responsabilidades sociais implementassem estratégias capazes de fomentar efetivamente os governos locais na assunção de novas gestões (ARRETCHE, 1999). Ou seja, os entes periféricos assumiriam competências sociais por meio de adesão a programas elaborados pelos níveis interessados em sua transferência. Isso porque, os estados e municípios são entes autônomos fiscal e politicamente que possuem, portanto, liberdade para adotarem a agenda social de acordo com seus respectivos interesses, independentemente da agenda nacional (ARRETCHE 2004). Incentivos ofertados pelo governo que deseja transferir funções é elemento determinante para que, os governos locais, analisando o custo/benefício resolvam assumir novas responsabilidades.

Por força da independência dos entes locais, o processo consolidação das políticas públicas sob o novo paradigma constitucional e a transferência de gestão das políticas sociais para os municípios e/ou estados não é um processo simples que decorreria de uma simples distribuição fiscal realizada pela CF/88. Seria preciso que estratégias de indução e acordos entre os entes federativos fossem estabelecidos, paralelamente à descentralização fiscal, de maneira a reformular as atribuições de cada nível do governo em determinada área social. Além de receitas tributárias suficientes, seria necessário mecanismos que fossem capazes de estimular os destinatários da transferência a assumirem novas tarefas de gestão de políticas públicas sociais (ARRETCHE, 2011). Exatamente pela complexidade da questão, a descentralização do sistema de proteção social se concretizou de maneira bastante diversificada dependendo da área social e da região brasileira analisada.

Portanto, a CF/88 foi um marco para um novo ciclo da política de assistência social no Brasil, contudo, sua efetiva adaptação ao novo paradigma constitucional vem ocorrendo de maneira gradativa e no momento, sua descentralização encontra-se em fase de implementação.

## 2.2 A regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS

Apesar do indiscutível avanço, a assistência social ainda apresenta inúmeros desafios para sua efetiva descentralização e consolidação institucional. A regulamentação tardia da assistência social fez com que as ações, mesmo após a CF/88, continuassem esparsas, assistemáticas e sem uma divisão das responsabilidades a serem assumidas por cada ente da federação.

À falta de clareza da CF/88 em definir as atribuições de cada unidade federativa e as formas que se dariam seu cofinanciamento, somam-se uma posterior inércia do governo federal em estabelecer diretrizes gerais de cooperação entre os entes. Sem normas constitucionais, sem Leis Complementares fixando as normas de atuação conjunta dos entes, e sem estratégias consistentes de indução de competências, até meados da década de 90 assiste-se a diversas tentativas esporádicas e erráticas de descentralização das políticas públicas, de uma maneira geral.

Não obstante toda a inovação alcançada em 1988, o Governo Collor (1990 a 1992) adotou uma agenda neoliberal que visava o desmantelamento das políticas públicas sociais de cunho universal. Realizando cortes com gastos sociais, na era Collor não houve atuação do governo federal no sentido de ordenar a descentralização de políticas sociais, muito pelo contrário, pois foi um período que o governo nacional buscou o desmonte das conquistas constitucionais na área social através de legislação complementar. Relativamente à assistência social podemos citar o veto integral do presidente Fernando Collor ao Projeto de Lei 3099/89 que visava a regulamentação da referida política pública.

Com o *impeachment* do presidente Collor e com a estabilização econômica advinda com o Plano Real, a União recupera poder político e econômico e retoma sua função de coordenar a descentralização, iniciando, então, um processo de regulamentação das políticas públicas sociais (ABRUCIO E SANO, 2013). Assim, no decorrer da década de 1990 muitas leis foram elaboradas com o intuito de regulamentar as formas de cooperação entre as três esferas de governo e estabelecer o redesenho de cada política pública visando, inclusive, uma distribuição mais detalhada de competências.

A escassez de normas constitucionais que facilitassem a alteração da forma centralizada de institucionalização da política socioassistencial fez com que até 1993, os

avanços alcançados pela assistência social se relacionassem mais com a tentativa de definir um campo particular de atuação dessa nova política pública, que com inovações ligadas à descentralização (ARRETCHE, 2011). Foi com a publicação da LOAS/1993 que se inicia um processo de redistribuição de funções e competências.

Em 1993, no Governo do presidente Itamar Franco, foi aprovada a lei 8742 - Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS que operacionalizou os princípios constitucionais estruturantes da Assistência Social, dentre eles o de descentralização político-administrativo, participação social, primazia da responsabilidade do Estado, perspectiva universalista, caráter não contributivo, gestão democrática e de complementaridade entre o poder público e a sociedade civil.

A LOAS detalhou as ações dos órgãos públicos e das instituições privadas estabelecendo duas formas de descentralização, sendo que uma se relaciona com o deslocamento de funções do governo nacional com as demais unidades federativas, e a outra compreende a divisão de atribuições com a sociedade.

A descentralização prevista na LOAS representou um marco na assistência social uma vez que, estabeleceu o financiamento da política como responsabilidade conjunta entre os três membros da federação, além de instituir o comando único da política por esfera de governo visando reduzir superposições e dispersões típicas dessa área. Nesta esteira, importante foi a previsão do artigo 30 da LOAS no sentido de exigir a instituição de fundos específicos para financiamento da política em cada esfera, planos assistenciais e conselhos de assistência social composto por governo e sociedade, como requisitos para que os estados e municípios tivessem acesso aos repasses de recursos de assistência (artigo 30 da LOAS). A exigência de fundos específicos em cada nível de governo visava possibilitar uma transferência direta "fundo a fundo" e a exigência dos conselhos se relacionava com a criação de espaços deliberativos para controle e gestão compartilhada com a sociedade civil (ARRETCHE, 2011).

Visando delimitar o espaço de atuação da assistência social, a LOAS tentou estabelecer seus destinatários (crianças, idosos, mulheres, deficientes e outros), os critérios de elegibilidade e quais ações poderiam ser denominadas como assistenciais (CARDOSO E JACCOUD, 2005). A LOAS estruturou a política de assistência social em Benefícios (Institui o Benefício da Prestação Continuada - BPC e Benefícios Eventuais), Serviços Socioassistenciais, Programas de Assistência Social e Projetos de Enfrentamento da Pobreza.

A despeito de a LOAS prever uma distribuição de competências em seus artigos 12 (competências da União), 13(competências dos Estados), 14 (competências do Distrito Federal) e 15 (competências dos Municípios), na prática, o papel de cada ente federado na produção da política de assistência social continuou impreciso. Não se vislumbrou propostas nacionais que objetivassem fomentar os governos subnacionais a assumirem atribuições relativas à gestão da assistência (COSTA E PALOTTI, 2013). A falta de estratégia ordenada de descentralização resultou em múltiplas e distintas experiências entre os estados e municípios que compõem a federação. As ações e programas assistenciais implantados eram esparsos e nem sempre convergiam para um mesmo propósito.

Dessa forma, mesmo após a LOAS, não foi possível observar grandes avanços na política de assistência social no que se refere à oferta de serviços, planejamento, garantia de financiamento e expansão de beneficiados (JACCOUD, HADJAB E CHAIBUB, 2009). Apesar das inovações propostas pela LOAS em 1993, não se pôde perceber esforços federais sistemáticos imediatamente posteriores à vigência da referida lei, no sentido de concretização das diretrizes nela previstas.

### **2.3 O Desenvolvimento da Assistência Social diante da Agenda Política do Governo FHC**

Durante o Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso a agenda neoliberal ganhou impulso. A contenção de gastos sociais e a primazia por ações focalizadas contribuíram para a tímida efetivação das regras e princípios contidos na CF/88 e na LOAS/93 em direção à implantação de um sistema universal e descentralizado de assistência social.

Não obstante o cenário de restrição da agenda social, foi possível observar as primeiras ações voltadas para a implementação de alguns preceitos previstos na LOAS. Foi no período de governo do FHC, que foram criados importantes instrumentos de gestão como o órgão nacional deliberativo (Conselho Nacional) e Fundo Nacional e que se constatou uma importante expansão dos conselhos, fundos e planos assistenciais pelas unidades locais da federação. No ano de 2001, cerca de 4.105 dos 5.560 municípios brasileiros haviam implantado conselhos, fundos e planos socioassistenciais,

conforme o mandamento do artigo 30 da LOAS ( DRAIBE, 2003 *apud* COSTA E PALLOTI, 2013).Vale salientar, todavia, que a rápida institucionalização desses instrumentos de gestão compartilhada da assistência social não se mostraram suficientes para a consolidação de uma política local socioassistencial na maioria dos municípios brasileiros que, continuavam sem a mínima capacidade de gestão para esse novo campo social.

No primeiro dia de governo, FHC publicou a Medida Provisória nº 813/1995 que trouxe várias implicações diretas para a política de assistência social, como a instituição do Programa Comunidade Solidária e a extinção do Ministério do Bem-Estar Social e da Legião Brasileira de Assistência Social - LBA cujas atribuições foram transferidas para a Secretaria de Assistência Social - SAS. Vinculada ao Ministério de Previdência e Assistência Social (MPA) a SAS assumiu a responsabilidade de formular e implementar a política socioassistencial no âmbito nacional.

A principal estratégia da política de assistência social no período FHC foi a implantação do Programa Comunidade Solidária que, dando continuidade ao legado filantrópico das ações assistencialistas, foi presidido pela primeira dama. O objetivo central do programa era o combate à pobreza do país. No entanto, as bases em que o referido programa foi edificado não levou em consideração as normas, regras e princípios previstos na LOAS. Segundo Lima (2004), o Programa Comunidade Solidária reforçou a fragmentação e ausência de organização da política de assistência, fragilizando-a como direito social e de responsabilidade pública ao deslocar as ações de enfrentamento da pobreza do âmbito estatal para o campo de iniciativas emergenciais. De acordo com autora, o referido programa foi um verdadeiro retrocesso, principalmente, por trazer à tona os fundamentos tradicionalistas de solidariedade para assistência dos mais pobres, mesmo após toda alteração da concepção dos serviços assistenciais proposta pela CF/88 e LOAS/93.

A agenda social do Governo FHC contou ainda com diversos programas como Programa Brasil Criança Cidadã, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Programa de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (SENTINELA). Mais tarde, foram instituídos os programas de transferências de renda como Programa de Garantia de Renda Mínima que depois foi substituído pelo Programa de Garantia de Renda Mínima Vinculada à Educação (conhecido como Bolsa Escola). Nessa mesma linha, foram criados, a seguir, os

Programas Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. Um fator interessante, que evidencia importante dispersão e pouca organicidade da política de assistência social, é que os programas acima citados, embora financiados pelo Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, não eram gerenciados pela Secretaria de Assistência Social - SAS de tal forma que: o Programa Bolsa Escola era vinculado ao Ministério da Educação, o Bolsa Alimentação ao Ministério da Educação e o Auxílio Gás ao Ministério das Minas e Energia.

Em 1996 foi instituído o Benefício da Prestação Continuada - BPC que é um benefício assistencial, garantido pela Carta Constitucional de 1988 (artigo 203, inciso V CF/88) e regulamentado pela LOAS, com a finalidade de assistir todos os idosos e portadores de deficiência carentes, que comprovem não possuir meios de prover sua própria manutenção e nem de tê-la provida pela família.

Quanto à operacionalização dos Benefícios, Serviços, Programas e Projetos estabelecidos pela LOAS, com exceção do BPC, não se pode identificar demais ações significativas do governo FHC para suas efetivações.

Os próximos instrumentos normatizadores da política de assistência social e que foram publicados no decorrer do governo FHC foram as Normas Operacionais Básicas - NOB I em 1997 e NOB II em 1998 e o Plano Nacional de Assistência Social - PNAS/98. De uma forma concisa, esses instrumentos normativos definiram algumas estratégias visando orientar os gestores municipais e estaduais e impulsionar a descentralização através do alargamento das competências dos níveis periféricos de governo.

A NOB I ainda previu a criação de Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e Comissões Intergestores Tripartite (CIT) com a finalidade de permitir deliberações e pactuações de questões relativas à assistência social entre os membros da federação e a NOB II reformulou e evidenciou seus papéis.

A NOB I definiu as modalidades de gestão que seriam: a) Estadual - para os municípios que não atendessem aos requisitos do artigo 30 da LOAS e não comprovassem recursos próprios destinados à assistência, a existência e funcionamento de Conselho e Fundo de Assistência, além da elaboração Plano de Assistência Social. Na gestão estadual, os recursos federais destinados à assistência social eram transferidos aos estados que coordenavam as ações e programas a serem executados pelos municípios impossibilitados, pertencentes à suas respectivas jurisdições. b) Municipal - para os municípios habilitados (conforme artigo 30 da LOAS). Nessa modalidade de

gestão, os recursos do Fundo Nacional de Assistência eram transferidos diretamente para o Fundo Municipal, e os municípios se tornavam responsáveis por todo tipo de serviço na área da assistência social cuja competência fosse local.

As NOBs I e II reafirmaram o princípio de descentralização contido na CF/88 e na LOAS ampliando as competências dos níveis de governo na gestão da política de assistência, sem, contudo, delimitá-las (LIMA, 2004). As NOBs I e II, se comparadas com a LOAS, foram menos restritas na definição das funções dos entes federados entretanto, se apresentou como insuficiente para fomentar a atuação conjunta e efetiva dos três níveis de governo na promoção da política de assistência social. Nesse sentido, Lima (2004) exemplifica que a NOB II estabeleceu como competência estadual a formulação de programas e projetos com alcance regional e realizar supervisão, monitoramento e avaliação dessas ações. Todavia, segundo a referida autora, os estados não assumiram essa função. Com fraca participação na política de assistência social, as esferas estaduais continuaram aderindo a programas formulados pelo nível central governo, ou criando suas próprias iniciativas que, na maioria das vezes, não possuíam conexão com as estratégias nacionais, eram pouco institucionalizadas, com baixa cobertura, além de subfinanciadas.

Dessa maneira, a despeito da distribuição de competências realizada pelas NOBs I e II, a cogestão da política de assistência social permanecia difusa e sem delimitação precisa. Os entes continuavam sem clareza sobre quais seriam suas reais atribuições e seus limites de atuação na promoção de uma recente política de responsabilidade pública. Diante dessa indefinição, os principais programas e projetos relacionados à assistência continuaram centralizados na União Federal e, restava aos governos subnacionais, a opção de aderir ou não a eles. Os municípios brasileiros praticamente não foram assessorados, o que resultou em escassez de planejamento da política de assistência social, ausência de levantamento das demandas locais, pouco acompanhamento das ações executadas por instituições beneficentes e serviços assistenciais locais com baixíssimo padrão de qualidade (JACCOUD, HADJAB E CHAIBUB, 2009).

Sobre o financiamento da política socioassistencial<sup>7</sup> podemos resumir que, mesmo depois da publicação da LOAS e mesmo após o devido cumprimento da

---

<sup>7</sup> Esclarecemos que o tema sobre financiamento da assistência social será abordado mais detalhadamente no quinto capítulo desta dissertação.

exigência de implantação dos fundos de assistência social pelos municípios, os recursos federais continuaram a ser transferidos para os estados-membros que decidiam sobre o repasse ou não aos municípios. Em contramão das diretrizes descentralizantes contidas na CF/88 e demais legislação que regularam o tema, essa situação persistiu por bastante tempo.

A partilha de recursos federais tinha como referência os valores *per capita* e os convênios firmados de tal forma que, não havia qualquer tipo de relação entre o montante repassado e a complexidade das ações ofertadas e as reais necessidades da população (IPEA -Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº10/fevereiro 2005). Diante da sistemática de convênios, os governos intermediários e locais mantinham relações clientelistas com a União como forma de assegurarem os repasses federais almejados. Essa situação acabava limitando a autonomia dos entes subnacionais na produção da política de assistência social na medida em que o nível central detinha discricionariedade suficiente para decidir sobre financiar, ou não, determinado convênio, dependendo de análise própria sobre a conveniência de seu objeto. Portanto, o sistema de financiamento da política de assistência social continuava centralizado no nível federal.

Pelo todo exposto, pode-se concluir que, durante toda década de 90 houve pouca alteração no cenário da política de assistência social, tanto com relação à sua consolidação, quanto à descentralização.

A década de 2000 foi marcada pela institucionalização de um novo modelo da política social no Brasil, e as mudanças se iniciaram ainda no governo FHC com a publicação da emenda constitucional nº 31 de dezembro de 2000 que instituiu o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Com mais recursos disponíveis, em 2001 foi criado o Projeto Alvorada com a finalidade de melhor coordenar a distribuição de renda para população. Todavia, a aproximação do período eleitoral desencadeou uma proliferação desordenada de programas de transferência de renda. Toda coordenação almejada pelo Programa Alvorada deu lugar à instituição de diversas "bolsas", "vales" e "cartões" coordenados por ministérios distintos sem qualquer planejamento conjunto (ABRUCIO, 2005). A concorrência e dispersão entre os programas resultaram em redução dos impactos redistributivos, dificuldade de avaliação dos resultados produzidos, pouca cobertura, sobreposições de ações e desperdícios de dinheiro público uma vez que, muitas pessoas eram duplamente beneficiadas e outras, que cumpriam os critérios de elegibilidade, ficavam sem assistência por insuficiência de recursos.

No decorrer do governo FHC foram realizadas três Conferências Nacionais de Assistência Social que contaram com o envolvimento dos estados, municípios e entidades. De uma forma geral, essas conferências constituíram-se em espaços de debates, questionamentos, reivindicações e de certa oposição às ações, programas e formas como a política de assistência social vinha sendo conduzida.

Entretanto, somente em 2003, com a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social é que se pôde identificar um novo direcionamento para a assistência social, segundo orientações para sua efetivação enquanto direito de todos os cidadãos e dever do Estado.

#### **2.4 Novo Modelo de Assistência Social no Brasil**

Mesmo após importante alteração do arcabouço jurídico em prol da institucionalização de um novo modelo assistencial, o legado assistencialista de subsidiariedade e filantropia se estendem por toda a década de 90.

Em 1993 a LOAS já previa a construção de um sistema participativo, universal e descentralizado, que não se concretizou nos 10 anos que se seguiram à sua publicação. Durante todos esses anos, somente os mandamentos relativos à criação dos conselhos, planos e fundos de assistência social e a instituição do BPC foram efetivamente concretizados.

A principal deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, foi pela necessidade de estruturação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS para que a assistência social se firmasse como política pública. Para tanto, seria preciso a elaboração de uma nova Política Nacional de Assistência Social.

Assim, em 2004 foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004 que representou uma grande mudança em relação à política nacional até então vigente. Das inovações trazidas, merecem destaque: a definição da política de assistência social como política de proteção social, a delimitação do público-alvo desta política e das proteções que ela deve garantir, a territorialização da ação, a instituição do Sistema Único de Assistência Social e novas bases de financiamento (IPEA -Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº10/fevereiro 2005).

O PNAS/2004 traçou objetivos, conceitos e redirecionou a política assistencial no sentido da implantação de um sistema único com gestão descentralizada e integrada. A nova política definiu as diretrizes de organização da assistência social quais sejam: I) descentralização político administrativa, II) participação popular, III) primazia da responsabilidade pública na condução da política e IV) centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. Essa matricialidade sociofamiliar veio estabelecer a família e seus membros como o alvo principal das ações da política de assistência social.

Com o PNAS/2004 foi instituída a política nos territórios levando-se em consideração o alto grau de heterogeneidade e desigualdade socioterritorial presentes entre os municípios brasileiros. Ou seja, houve um reconhecimento de que a homogeneidade das ações é insuficiente para combater a pobreza. Seria preciso mais. Seria necessária a compatibilização de programas e serviços assistenciais com as peculiaridades de cada região, para que as prioridades sejam definidas de maneira consciente e eficiente (PNAS, 2004).

O PNAS/2004 estabeleceu a integração das organizações privadas e públicas na promoção assistencial; definiu novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; instituiu formas de participação e controle social; estabeleceu eixos de informação, monitoramento e avaliação; e reconfigurou o sistema de financiamento visando conferir maior autonomia para os municípios.

Com a nova sistemática, o PNAS pretendeu superar a forma tradicional e centralizada de financiamento, fixando um modelo de repasses automáticos fundo a fundo para a política de assistência social. O objetivo era consolidar a descentralização da política, permitindo que as unidades subnacionais pudessem implementar suas próprias ações socioassistenciais sem depender de convênios, de repasses paralelos e, ou, de caronas a programas federais que, muitas vezes, não correspondiam às necessidades estaduais, regionais e municipais.

Outro ponto bastante relevante do PNAS/2004 foi a instituição da proteção social por nível de complexidade de tal forma que: A) Proteção Social Básica - PSB - destinada à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrentes da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso a serviços públicos ou outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos e de pertencimento social, e B) Proteção Social Especial - PSE - destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situações de violação de direitos. São situações de risco pessoal e social por ocorrência de

abandono, maus tratos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio educativas, trabalho infantil, entre outras (PNAS, 2004).

Com caráter preventivo, a PSB configura o primeiro nível de acesso ao sistema único de assistência social. Para sua concretização foi prevista a implantação de equipamentos públicos de base territorial, localizados em áreas de vulnerabilidade social - os Centros de Referência à Assistência Social - CRAS. Os serviços de PSB seriam realizados nos CRAS e em outras unidades públicas ligadas à assistência social. Aos CRAS caberiam a execução dos serviços de proteção social básica, organização e coordenação da rede de serviços socioassistenciais locais da política, promovendo assim, um alargamento substancial ao acesso de toda população brasileira aos serviços de assistência social. De acordo com o PNAS/2004, são considerados serviços de Proteção Básica de Assistência Social, entre outros: a) Programa de Atenção Integral às Famílias - PAIF; b) programas de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza; c) centros de convivência para idosos; d) serviços para crianças de 0 a 6 anos; e e) serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens entre 6 a 24 anos, incluindo programas de incentivo ao protagonismo juvenil.

A proteção Social Especial - PSE é materializada com a implantação dos Centros de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS e se subdivide em média e alta complexidade. A Proteção Social Especial de Média Complexidade confere atendimento às famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. Já a Proteção Social Especial de Alta Complexidade compreendem os serviços que garantem proteção integral - moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou comunitário (PNAS, 2004). De acordo com o PNAS/2004, muitos dos serviços de PSE, por estarem intimamente ligados às garantias de direitos, devem ser acompanhados pelo Ministério Público, Poder Judiciário, além de outros órgãos, conforme a temática em questão, do Poder Executivo.

Nos CREAS são ofertados serviços como: a) serviço de enfrentamento à violência e abuso e abuso e exploração sexual contra crianças e adolescentes, b) serviços de orientação e apoio especializado a indivíduos e famílias vítimas de violência, c) serviços de orientação, d) acompanhamento a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativa de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade.

Os CRAS e CREAS possuem, ainda, a função de articularem com as demais políticas públicas em busca de resultados mais eficientes frente aos usuários. Essa articulação visa o rompimento do legado tradicionalista da assistência social de desenvolvimento à margem das outras políticas públicas.

Após importantes debates e discussões democráticas entre Conselhos e Comissões Intergestores, em 2005 uma Norma Operacional Básica do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (NOB/SUAS/2005) veio aprofundar a regulamentação e estruturação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Desenhado à semelhança do Sistema Único de Saúde - SUS, o SUAS representou o principal marco da institucionalização da assistência social no Brasil.

Abrucio e Franzese (2013), comparando o SUS e o SUAS, explicam o objetivo da constituição deste último sistema:

" é muito semelhante do caso da saúde, ou seja, estabelecer: uma divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma das esferas; e mecanismos e critérios de transferências de recursos. Como no caso da saúde, o desenho da política passa a visar a universalização do acesso por meio da criação de redes de serviços descentralizadas e hierarquizadas. Da mesma forma, o sistema vincula a adesão ao repasse de recursos federais, permitindo aos municípios a opção pela habilitação em diferentes níveis de proteção social." (ABRUCIO E FRANZESE, 2013, p. 378 ).

A NOB/SUAS/2005, acompanhando todo o estabelecido no PNAS/2004, reafirma a definição da Assistência Social como política de proteção social que objetiva garantir as seguintes seguranças: de acolhida; de renda; de convivência familiar, comunitária e social; de desenvolvimento de autonomia; e de sobrevivência a riscos circunstanciais (IPEA -Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº11/agosto 2005).

A grande vantagem da NOB/SUAS/2005 se relaciona com articulação que ela estabelece entre os três níveis de governo e de forma integrada com a sociedade civil, rumo à consecução de um sistema único, descentralizado e participativo assim como previsto na LOAS publicada em 1993. (NOB/SUAS/2005).

Com o SUAS, foi possível a unificação das regras de gestão da assistência social em todo território nacional, asseguradas as diversidades regionais. Neste sentido, conceitos, nomenclaturas e ações foram padronizadas, visando um padrão comum dos serviços, tanto no que diz respeito ao acesso, quanto à qualidade.

Para a operacionalização da gestão da política de assistência social e objetivando a construção do SUAS de acordo com a CF/88, LOAS e PNAS/2004, a NOB/SUAS/2005 disciplinou, entre outros, os seguintes pontos:

"a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõe o processo de gestão e controle dessa política, e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma de gestão financeira, que considera os mecanismos de transferências, os critérios de partilha e de transferência de recursos" (NOB/SUAS2005).

O desenho institucional do SUAS previu três modelos de níveis de gestão. Dessa maneira, foi possível a criação de incentivos aos municípios que se habilitassem em um dos três níveis de gestão: inicial - GI; básica - GB ou plena - GP. A existência de diferentes níveis visava possibilitar a habilitação gradual dos entes locais levando-se em conta, em princípio, as diferentes capacidades de gestão dos municípios brasileiros. Para se habilitarem e fazerem jus aos repasses, os municípios deveriam cumprir uma série de requisitos no sentido de assunção da gestão da política de assistência social.

Sobre a sistemática do cofinanciamento, a NOB/SUAS/2005, com base no PNAS/2004, reafirma o sistema de pisos de proteção social em lugar dos tradicionais *per capita*, para viabilizar as transferências de recursos. Os pisos são compostos mediante participação dos três entes federados e variam de acordo com o nível de habilitação na gestão SUAS. Sobre a mesma temática, outro ponto interessante foi a proposta da NOB/SUAS/2005 para que a partilha de recursos dos fundos de assistência leve em consideração, além da complexidade dos serviços ofertados pelo nível dos proteção, os diagnósticos e indicadores socioterritoriais, locais e regionais.

Enfim, após a regulamentação realizada pelo PNAS/2004 e NOB/SUAS/2005, foi inaugurada uma nova perspectiva para a política de assistência social, pois a construção do SUAS trouxe regras mais claras sobre a gestão compartilhada e a distribuição de competências, avançando de maneira importante para a superação de uma lógica em que as atuações públicas socioassistenciais eram subsidiárias e esporádicas.

## **2.5 O desenvolvimento da Política de Assistência Social diante da criação do SUAS**

"No último ano do segundo mandato do presidente FHC, os indicadores da economia brasileira deterioraram-se rapidamente" (CASTRO E RIBEIRO, 2009, p. 35). A crise econômica que assolava país no final de 2002 agravava, ainda mais, o quadro de pobreza, exclusão e desigualdade social. Diante desse contexto, o presidente Luís Inácio Lula da Silva ganha as eleições com uma proposta eleitoral de agenda política focada no campo social. O próprio programa de governo do PT, apresentado durante a campanha

eleitoral de 2002, reafirmava a necessidade de fortalecimento da política de assistência social a partir dos princípios da LOAS: descentralização, comando único, gestão compartilhada com a sociedade civil e controle social (IPEA - Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 7/agosto 2003).

No início do primeiro mandato do governo Lula, a situação econômica do Brasil estava crítica. A inflação, taxa de juros, riscos do país e dívida externa estavam elevadíssimos. Sob esse cenário de crise, o novo governo acaba mantendo as mesmas estratégias de controle da inflação por meio da elevação das taxas de juros, contenção de gastos e crescimento da carga tributária até 2005. Dessa conjuntura de ajuste fiscal resultou-se baixo crescimento econômico, elevadas despesas com pagamento de juros, altas taxas de desemprego e a continuidade de limitação ao desenvolvimento social (FAGNANI, 2011).

No primeiro ano do governo Lula o planejamento social se resumiu, basicamente, no Programa Fome Zero que, ainda em 2003, foi perdendo as forças quando o Programa Bolsa Família - PBF começou a ser instituído. O Programa Fome Zero, que já vinha sendo construído mesmo antes de Lula assumir a presidência, tinha como principal objetivo o combate à fome e à miséria. Vinculado ao Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar - MESA, o Fome Zero apresentou-se como um programa bastante ambicioso e complexo, devido sua larga abrangência e diversidades de ações.

Com relação à estrutura institucional para a política de assistência social, a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar – MESA e do Ministério de Assistência Social - MAS representou uma importante inovação visto que, separou definitivamente a assistência social da previdência. O MAS foi organizado em três secretarias: a Secretaria de Políticas de Assistência Social, a Secretaria de Avaliação dos Programas Sociais e a Secretaria de Articulação dos Programas Sociais.

A despeito do fortalecimento que a construção de um Ministério próprio representou para a política de assistência social, de acordo com o Boletim de Políticas Sociais de IPEA nº 7/agosto 2003, dois problemas relacionados ao MAS podem ser identificados. Um se relaciona com as funções precípua do MAS que foram muito mais de avaliação, monitoramento e articulação dos programas sociais, que vinculadas à função finalística da política de assistência social. O outro problema se refere às duas das três secretarias que compõem o MAS: a Secretaria de Avaliação dos Programas Sociais e a Secretaria de Articulação dos Programas Sociais. Pela nomenclatura,

restaram-se dúvidas sobre a abrangência de atuação dessas secretarias, ou seja, estariam elas ligadas à assistência social ou às demais políticas sociais do governo federal?

Em outubro de 2003 foi criado o Programa Bolsa Família - PBF que alterou todo o direcionamento da agenda social do governo Lula. O PBF originou-se da fusão de diversos programas herdados do governo FHC: o Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Bolsa Escola e Cartão Alimentação. A unificação dos programas representou, também, a unificação dos benefícios, maior agilidade na liberação da renda, facilidade gerencial, possibilitando maior controle dos recursos públicos distribuídos.

Criado pela medida provisória nº 132 em 2003, e convertido na Lei 10.836/2004, o PBF é um programa federal de transferência condicionada de renda que visa, principalmente, combater a pobreza e a pobreza extrema. Desde sua implantação até os dias atuais, o referido programa constituiu-se como uma das principais estratégias socioassistenciais do governo federal por sua capacidade de estender o acesso à política de assistência social a uma quantidade bastante expressiva de famílias brasileiras, promovendo a inclusão dessa população no sistema de proteção social.

O PBF condiciona a transferência de renda ao cumprimento de uma série de condicionalidades. As condicionalidades são os compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias do programa que repercurtem no resultado de várias políticas públicas. As condicionalidades em saúde e educação se relacionam ao cumprimento da programação de cuidados básicos em saúde para grupos vulneráveis, como crianças, gestantes e nutrízes e realização de matrícula e frequência escolar para crianças e adolescentes. Nesse contexto, fica claro que, apesar do objetivo principal, em curto prazo, do PBF ser o enfrentamento da pobreza e da fome, há uma preocupação, em longo prazo, em se ampliar os direitos sociais de saúde e educação das famílias beneficiárias.

Em 2004 aconteceu uma reformulação dos Ministérios que implicou na criação do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome - MDS, com atribuições ampliadas em relação ao extinto MAS. O MDS ficou responsável não só pela assistência social em âmbito nacional, como também pela política de segurança alimentar e combate à fome e pela transferência de renda (antes o PBF era vinculado à Presidência da República). "A unificação dessas três políticas em um único Ministério representou um avanço no sentido de organização de um sistema estruturado e coerente de proteção social para as pessoas em situação de risco e ou de vulnerabilidade social" (IPEA -Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº8 /2004).

Além do ganho alcançado com a maior articulação entre as três áreas (assistencial, controle alimentar e transferência de renda), o MDS promoveu importantes avanços na área da gestão da informação, avaliação e monitoramento na política socioassistencial através da sua Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). As atribuições da SAGI versam sobre coleta de dados dos equipamentos públicos e privados de assistência social para utilização em pesquisas, monitoramento e disponibilização de informações e resultados através de indicadores e estudos técnicos. A pesquisa resultante – CENSO SUAS<sup>8</sup> – apresenta-se como um retrato detalhado da política de assistência social no Brasil.

Vale ressaltar que em 2004, o BPC apresentou um crescimento destoante dos demais programas da Assistência Social que permaneceram estáveis. Após a vigência do Estatuto do Idoso que reduziu a idade dos idosos elegíveis para o BPC (de 67 para 65) e excluiu a exigência de um único benefício por residência, o referido programa apresentou uma significativa expansão que pode ser verificada diante de números que apontam para um incremento de 317 mil novas concessões de benefícios para idosos em 2004, contra 116 mil no ano anterior (o número de benefícios pagos em dezembro de 2003 foi de 664.875, contra 933.164 em 2004; entretanto foram cancelados 49 mil benefícios em razões de morte ou outros motivos). Em 2003 a média anual de crescimento de benefícios ativos passou de 14% para 40% em 2004 (IPEA -Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº10/2005).

Assim, nos anos de 2004 e 2005 fica evidente uma importante guinada rumo à efetivação da política de assistência social contida na LOAS. Em setembro de 2004 foi aprovado a nova Política Nacional - PNAS/2004 que inaugurou uma nova fase de institucionalização da assistência Social e em 2005 foi criado o Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS/2005) e o Sistema Único da Segurança Alimentar e Nutricional - SUSAN.

Em 2006<sup>9</sup>, foi instituído o Índice de Gestão Descentralizada - IGD visando apoio financeiro aos municípios que cumprissem os requisitos para a gestão descentralizada do Programa Bolsa Família - PBF. O repasse financeiro dependia de

---

<sup>8</sup> Censo SUAS é um instrumento para a produção de informações e diagnósticos sobre as estruturas e gestão do SUAS permitindo um maior conhecimento e planejamento dos serviços e benefícios socioassistenciais.

<sup>9</sup> Em 2006, outra inovação foi uma ferramenta de informação ao público – a Matriz de Informação Social – MI Social criada pela SAGI. A MI Social organiza os dados informacionais dos serviços, projetos e programas, elabora relatórios, mapas e gráficos através de indicadores sociais e disponibiliza o material para consulta.

boa gestão do PBF, principalmente relativo à atualização do Cadastro Único para os programas sociais e ao devido acompanhamento do cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiadas pelo programa.

No fim de 2006, o crescimento econômico voltou a fazer parte do governo brasileiro. A melhora das contas públicas possibilitou uma ampliação dos gastos sociais. Contudo, até 2006, os programas sociais foram menos concretizados que o esperado, considerando o mandato de um presidente - Lula - cuja proposta eleitoral era baseada em um compromisso com a área social. Grande parte do primeiro mandato do presidente Lula foi marcado por indefinições no planejamento social (FAGNANI, 2011). Mais uma vez, se comparado com saúde e educação, que são dotadas de mecanismos institucionais que as tornam menos flexíveis às estratégias governamentais, a assistência social foi a política com menor regularidade em avanços institucionais.

Ainda no final de 2006, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - NOB-RH/SUAS foi publicada com a finalidade primordial de estabelecimento de diretrizes e responsabilidades para a política de gestão do trabalho na assistência social, englobando todos os trabalhadores do SUAS, órgãos gestores e executores de ações, serviços, programas e benefícios assistenciais, inclusive quando se tratar de consórcios públicos e entidades da assistência social (NOB- RH/SUAS).

A gestão de trabalho no SUAS adquire uma importância especial a partir da compreensão de que ela implica diretamente na qualidade e melhoria dos serviços socioassistenciais prestados à população. Nesse sentido, a NOB-RH/SUAS prevê a instituição de planos de carreira, cargos e salários para os profissionais do SUAS, elenca responsabilidades e atribuições para os gestores, institui o cadastro nacional dos trabalhadores do SUAS, amplia o controle social da gestão do trabalho e reconhece a necessidade de capacitação e qualificação de todos os atores da área de assistência social (trabalhadores, gestores, técnicos e conselheiros da área) visando o aperfeiçoamento da prestação de serviços.

O Plano Brasil sem Miséria foi lançado em 2011 como uma proposta para o enfrentamento da extrema pobreza<sup>10</sup> no país. Constatou-se que durante os anos de 2004 - 2009, a pobreza extrema caiu de 8% para 5% da população brasileira. A despeito desse bom resultado, o Brasil ainda contava, na época, com 16,27 milhões de pessoas vivendo

---

<sup>10</sup> Extrema pobreza é a definição para as pessoas que vivem com renda per capita mensal de até R\$ 70,00 - valor em 2011.

abaixo da linha da pobreza (IPEA - Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº19/2011).

Em 2011 foi publicada a lei 12.435/11 que, fortalecendo o reconhecimento da Assistência Social como política pública de Estado, configurou-se como mais um passo essencial na institucionalização do SUAS. A referida lei veio alterar a lei 8.742/93 - LOAS de maneira a incorporar as conquistas institucionais referentes à organização da política e à construção do SUAS até o momento (IPEA - Políticas Sociais nº 20, acompanhamento e análise, 2012).

O mais recente instrumento normativo referente ao SUAS foi publicado em 2012 - Norma Operacional Básica - NOB/SUAS/2012 revogando e revisando diversos dispositivos da NOB/SUAS/2005. O novo diploma normativo da política de assistência social visa à construção de um novo modelo de gestão que busque o aprimoramento através da pactuação de prioridades entre as unidades federativas, no planejamento e no controle social. As metas, compromissos e prioridades assumidas pelos entes devem refletir um sistema fundado no planejamento e na cooperação.

"O advento da NOB/SUAS 2012 cumpriu um duplo papel. De um lado consolidou mudanças realizadas nos anos anteriores, tais como a criação dos incentivos financeiros à gestão (IGD-PBF e IGD-SUAS), do Cadastro Único para programas Sociais - CADÚnico, do Censo SUAS, da NOB-RH, do protocolo de gestão integrada dos serviços, Benefícios e transferência de renda, entre outras surgidas nos anos recentes. De outro, trouxe algumas inovações principalmente com relação ao modelo de gestão descentralizada e seu financiamento, mas também no que se concerne ao controle social do SUAS. A nova matriz ainda traz novas referências visando à implantação da vigilância socioassistencial" (IPEA -Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 22/ 2014).

Uma das principais inovações trazidas pela nova Lei foi a alteração do formato de gestão federativa proposto pela NOB/SUAS/2005. O modelo criado em 2005 se baseava na adesão dos entes ao sistema, mediante a habilitação dos municípios a um dos níveis de gestão (inicial, básica ou plena). De acordo com IPEA, examinando os resultados do processo de habilitação fundado na exigência de cumprimentos de certos requisitos, concluiu-se pela insuficiência do critério adotado frente ao objetivo de uma gestão local de qualidade. A existência de requisitos habilitatórios não se mostra suficiente para garantir uma descentralização coordenada da política de assistência social. Ademais, o modelo de gestão vigente, até então, contribuía para uma baixa participação dos entes estaduais na promoção da política de assistência social (IPEA - Políticas Sociais nº 22, acompanhamento e análise, 2014).

Diante de ineficiências do modelo proposto pela NOB/SUAS/2005, a nova proposta de gestão descentralizada da NOB/SUAS/2012 previu a substituição da adesão via habilitação por maior pactuação entre os entes federados. Os níveis de gestão passaram a ser classificados a partir do Índice de Desenvolvimento do SUAS - ID SUAS.

O ID SUAS é um índice composto por um conjunto de indicadores de gestão, serviços, programas, projetos e benefícios apurados a partir do Censo SUAS, sistemas da Rede SUAS e outros sistemas do MDS. Dessa forma, os Estados, DF e Municípios passam a ser agrupados por níveis dinâmicos de gestão (de acordo com uma escala de aprimoramento que varia de níveis iniciais a avançados de gestão) uma vez que, são alterados automaticamente à medida que o ente federativo avança ou retrocede no grau de organização do SUAS, tendo como base a apuração do ID SUAS anual ( artigos 28, 29 e 30 da NOB/2012). Sobre essa questão, vale salientar o papel central assumido pela Comissão Intergestores Tripartite - CIT<sup>11</sup> visto que, a composição dos indicadores do ID SUAS serão estabelecidos por meio das suas pactuações (artigo 27 NOB/2012). Pode-se perceber uma relevância, cada vez maior, dos espaços de negociação e interlocução entre os três entes federativos no desenvolvimento de uma política de proteção social cooperativa e descentralizada.

Sobre o controle social, as inovações trazidas pela NOB/SUAS/2012 ampliaram a participação da sociedade nos conselhos e nas conferências de assistência social. Nesse sentido, há proposições de novos espaços democráticos no SUAS com a finalidade de possibilitar maior inteiração e participação dos usuários e beneficiários dos serviços na política de assistência social. Conferindo uma visível importância ao controle social, a norma fixou responsabilidades à União, estados, DF e municípios na realização das conferências e na manutenção dos conselhos, arcando com todas as despesas para seu bom e regular funcionamento (IPEA -Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 22/fevereiro 2014).

Com a NOB/2012 as Comissões Intergestores Bipartites - CIB<sup>12</sup> continuaram com importantes atribuições como pactuação de: medidas de aprimoramento, metas,

---

<sup>11</sup> CIT é um espaço de articulação entre os gestores federal, estaduais, do DF e municipais para viabilizar a política de assistência social e sua composição se dará da seguinte forma: 5 membros (e seus suplentes) representantes da União, 5 membros (e seus suplentes) representando os Estados e DF e 5 membros (e seus suplentes) representantes dos municípios.

<sup>12</sup> A CIB constitui-se em espaço de articulação entre gestores municipais e estaduais da política socioassistencial sendo composta: 6 representantes (e seus suplentes) do Estado e 6 membros representantes dos municípios.

prioridades em nível regional; oferta de serviços estaduais; planos de apoio aos municípios; de aprimoramento da descentralização e implantação do SUAS; para oferta de serviços, projetos, programas e benefícios estaduais e municipais; para regulamentação complementar da legislação; entre tantas outras competências previstas no artigo 137 NOB/SUAS/2012. Contudo, como o enquadramento do nível de gestão passou a ser automático, a atribuição das CIBs prevista na NOB/SUAS/2005 de avaliação do cumprimento dos requisitos exigidos para a habilitação municipal em um determinado nível de gestão foi extinta.

Outro ponto importante da nova NOB/SUAS foi a previsão de responsabilidades comuns aos três entes federados (ressaltando que a NOB/2005 estabelecia somente as competências individuais de cada ente) e um detalhamento mais específico da importante função de apoio administrativo, técnico e financeiro dos entes estaduais em relação aos municipais.

A respeito do financiamento e cofinanciamento, a NOB/SUAS/2005 adotava os Pisos de Proteção social. A estrutura de pisos foi mantida, a inovação reside na possibilidade do cofinanciamento dos serviços, programas e projetos ser realizado via de Blocos de Financiamentos, que são recursos destinados a ações tipificadas e agrupadas.

De acordo com a NOB/SUAS/2005 o planejamento estratégico da política sociassistencial se resumia no Plano de Assistência Social. Com o advento da NOB/SUAS/2012 além do Plano de Assistência Social há previsão do Pacto de Aprimoramento do SUAS a ser firmado entre a União, estados, DF e municípios com o objetivo de traçar metas, prioridades, objetivos, bem como o planejamento para o acompanhamento, avaliação e consecução dos resultados pretendidos. Nesse contexto, a União fica responsável por avaliar e acompanhar os estados e DF, e os estados devem monitorar e verificar o cumprimento das metas por seus municípios. O objetivo da nova lei é "resgatar o papel do plano de assistência social que, embora presente no modelo anterior como requisito de habilitação dos entes ao SUAS, não figurava como instrumento efetivo de planejamento e gestão"(IPEA -Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 22/fevereiro 2014).

Pelo discorrido, podemos perceber que muitos foram os dilemas e os obstáculos até que um Sistema Único fosse efetivamente estruturado, para assegurar à

---

política de assistência social um tratamento conforme o preconizado pela CF/88. A estrutura institucional do SUAS foi estabelecida, legalmente e sistematicamente, de maneira que, atualmente, não há o que se falar em lacunas legislativas que inviabilizem o exercício do direito constitucional à assistência social.

Não nos restam dúvidas de que, o desenho institucional de qualquer política pública nunca é algo completamente acabado, sempre haverá necessidade de novos mecanismos para readequação às novas demandas sociais. Ademais, o campo da proteção social depende de processos contínuos de negociações para definição de novas estratégias e intervenções públicas frente às novas e mais diversas formas de desproteções sociais vivenciadas pelo dinamismo, próprio de toda sociedade humana.

É inegável a necessidade de se avançar em questões como coordenação da política, a atuação conjunta e marcante das três esferas governamentais, cofinanciamento, cooperação entre os entes, e a tendência à centralização da federação brasileira que ainda representam desafios a serem vencidos pela política de assistência social. No entanto, é possível afirmar que após a publicação da LOAS, PNAS, demais NOBs e após a criação do SUAS, a política socioassistencial foi regularmente normatizada, a gestão compartilhada entre os três níveis de governo foi detalhada e, portanto, as eventuais barreiras ao acesso a serviços de qualidade com patamares universais e equitativos não podem ser justificados, simplesmente, por falta de regulamentação legislativa.

Diante dessa análise geral da evolução da política da assistência social no Brasil, os capítulos seguintes se destinam a uma verificação do esforço do Estado de Minas Gerais no cumprimento de suas atribuições legais para que a política socioassistencial se solidifique dentro do território estadual e promova melhores condições vida para os mineiros.

### 3 A DESIGUALDADE EM MINAS GERAIS

Minas Gerais é um estado que retrata perfeitamente a situação do Brasil em termos de desequilíbrio regional. A concentração de altos níveis de pobreza e desigualdades, associados a um desenvolvimento econômico extremamente heterogêneo entre as regiões, demandam uma atuação específica do governo estadual no sentido de melhorar a eficiência das políticas públicas visando à preservação de um grau razoável de equidade entre os municípios mineiros.

A Constituição Federal de 1988, atenta para a realidade histórica de pobreza e desigualdades em nosso país, incluiu como Princípio Fundamental da nossa organização política o combate à pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais. De acordo com a previsão contida no artigo 3º da CF/88 "*Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...); III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.*" (CF/88).

Importante ressaltar que, o referido artigo 3º da CF/88 que trata dos objetivos da República Federativa do Brasil se encontra inserido no Título I - *Dos Princípios Constitucionais Fundamentais*, possuindo, portanto, caráter obrigatório, com vinculação imperativa para todos os entes que compõem a federação brasileira. Dessa forma, os três níveis de governo devem agir no sentido de erradicar a pobreza, marginalização e desigualdades sociais e regionais no âmbito de suas competências territoriais.

Examinaremos de maneira mais profunda, no capítulo seguinte, as competências dos entes federados na política de assistência social. Contudo, para possibilitar maior compreensão das proposições contidas nesta presente subseção, apresentaremos sinteticamente as atribuições legais dos estados-membros na assistência social quais sejam: organização e coordenação de um sistema estadual de assistência social, implantação da rede de serviços regionalizados, incluindo a proteção social especial e atuação próxima aos municípios a fim de monitorá-los, assessorá-los, capacitá-los e apoiá-los técnica e financeiramente.

O Governo do Estado de Minas Gerais é o ente competente pela regionalização da política de assistência social em Minas Gerais, possuindo um papel fundamental de articulação política, técnica e operacional entre os municípios. O argumento central desse capítulo é pela necessidade de fortalecimento da gestão regional do governo de Minas Gerais que busque a promoção de um desenvolvimento

social equânime entre as regiões mineiras, bem como a efetiva consolidação de um modelo de proteção social a nível estadual.

No presente capítulo, examinaremos alguns aspectos do estado mineiro como a desigualdade regional econômica e social instalada, a manifestação regionalizada de certos *déficits* sociais e a postura do Estado de Minas Gerais enquanto ente responsável pela gestão regional da política de assistência social.

Cabe pontuar que, para a realização da análise comparativa entre as regiões mineiras, utilizamos dados de 2010 a 2015. O Atlas de Desenvolvimento Humano de 2013 apresenta dados de 2010, e a utilização de dados mais recentes teve por finalidade trazer informações mais atuais possíveis para o presente trabalho.

### 3.1 Aspectos Gerais e Demográficos

Minas Gerais - MG é um estado extenso territorialmente (586.519,727 Km<sup>2</sup>), composto por um vasto número de municípios (totalizam 853<sup>13</sup>) e representa o segundo estado mais populoso do Brasil (população estimada em 2015 é de 20.869.101) perdendo apenas para São Paulo. Do total dos 853 municípios mineiros, cerca de 80% deles são enquadrados como de *pequeno porte I*<sup>14</sup>, ou seja, contam com menos de 20 mil habitantes. Se somarmos os municípios mineiros de *pequeno porte I* com os de *pequeno porte II* (até 50 mil habitantes), chegamos a um percentual total de 92% de municípios classificados como de *pequeno porte* compondo o estado de Minas Gerais (Dados - IBGE).

O Instituto Brasileiro de Geografia Estatística - IBGE divide Minas Gerais em 12 mesorregiões e 66 microrregiões<sup>15</sup>. As mesorregiões mineiras são as seguintes: Noroeste de Minas, Norte de Minas, Jequitinhonha, Vale do Mucuri, Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, Central Mineira, Metropolitana de Belo Horizonte, Vale do Rio Doce, Oeste de Minas, Sul e Sudoeste de Minas, Campos das Vertentes e Zona da Mata. A figura 1 mostra a distribuição geográfica das 12 mesorregiões.

---

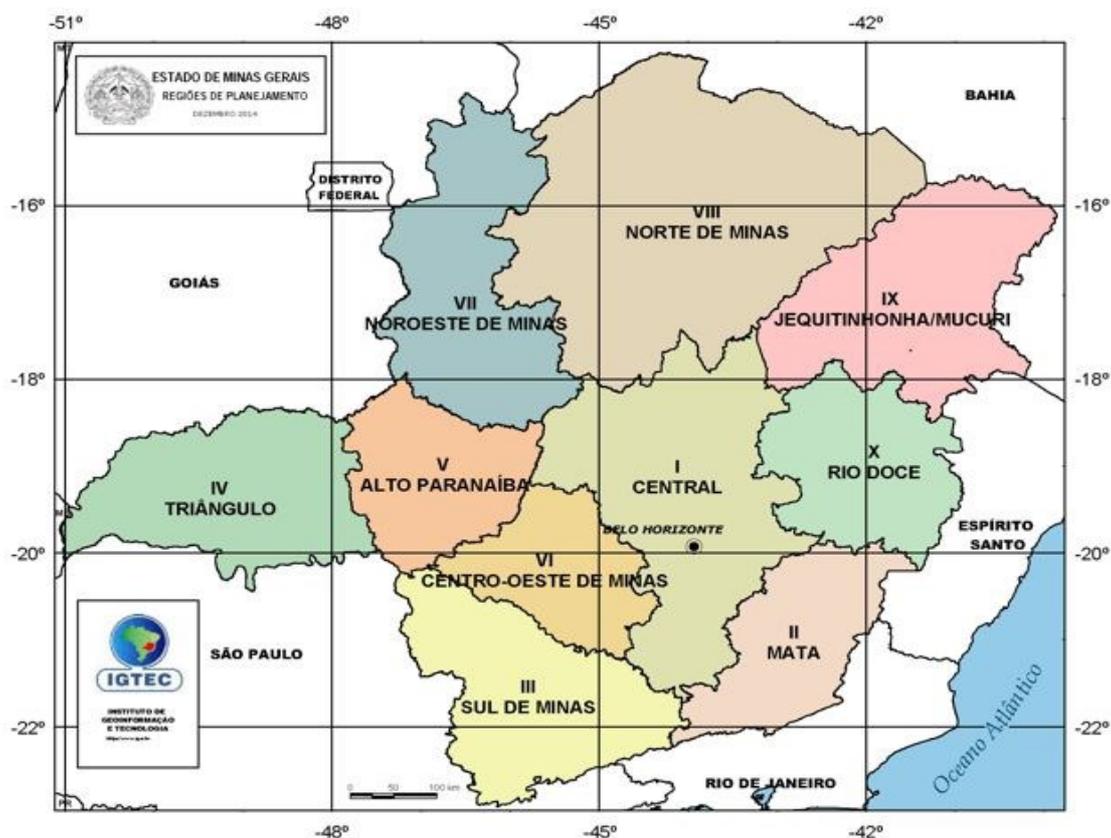
<sup>13</sup> Minas Gerais é o estado brasileiro com maior número de municípios.

<sup>14</sup> De acordo com a classificação contida no PNAS 2014 os municípios são: a) Pequeno Porte I - com até 20 mil habitantes; b) Pequeno Porte II - de 20.001 a 50 mil habitantes; c) Médio porte - 50.001 a 100 mil; d) Grande Porte - 100.001 a 900 mil e e) Metrópole - acima de 900 mil habitantes

<sup>15</sup> Classificação segundo IBGE a título de curiosidade visto que, utilizaremos a divisão por regiões de planejamento estabelecida pelo Governo de Minas Gerais.

Para facilitar a elaboração de políticas públicas, atividades de planejamento, estudos, localização de atividades econômicas, entre outros, o governo estadual mineiro promoveu uma divisão do estado em 10 regiões, quais sejam: Zona da Mata, Noroeste de Minas, Norte de Minas, Rio Doce, Sul de Minas, Centro Oeste de Minas, Triângulo Mineiro, Alto Paranaíba, Jequitinhonha/Mucuri e Central Mineira (figura 1).

**Figura 1 - MAPA DA DIVISÃO DE MINAS GERAIS POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO**



Fonte e Elaboração: Portal do Governo de Minas Gerais

Pode-se constatar, que as divisões regionais do IBGE (12 mesorregiões) e do Governo estadual (10 regiões de planejamento) se assemelham muito. As diferenças se resumem na separação do Alto Paranaíba e Triângulo Mineiro, na junção do Vale Mucuri e Jequitinhonha (nas regiões de planejamento) e na demarcação diferenciada das regiões Central e Oeste.

O Estado de Minas Gerais é responsável por 9,2% do PIB de toda economia nacional (FJP<sup>16</sup> - Produto Interno Bruto - Relatório anual 2010 a 2013). Apesar do aspecto econômico positivo, o estado mineiro é marcado por altos índices de pobreza, desigualdades sociais e econômicas e se destaca pelo elevado grau de disparidade regional. As diferenças entre as regiões mineiras podem ser facilmente verificadas quando da análise da distribuição da atividade econômica, da renda, da pobreza e das situações de riscos sociais dentro do território de Minas Gerais.

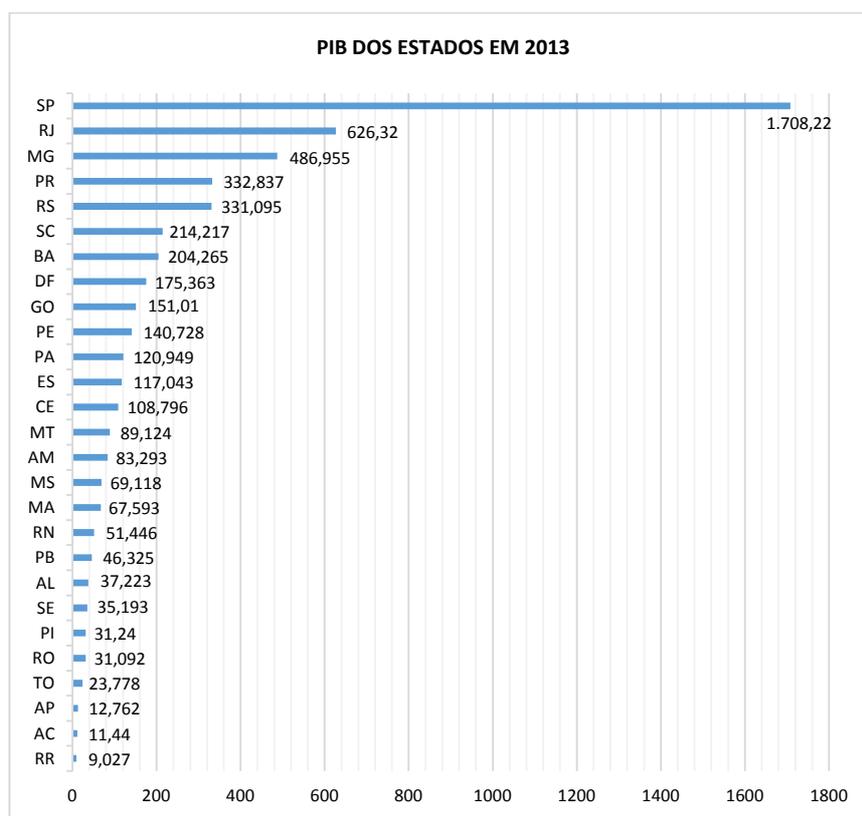
### **3.2. Desenvolvimento Econômico Mineiro**

Atualmente, a economia mineira ocupa a 3ª posição na escala de importância dentro do país, perdendo somente para São Paulo e Rio de Janeiro. Segundo IBGE, o PIB mineiro de 2013 atingiu 486.955 milhões, o que corresponde a 9,2% do PIB total do Brasil. Pelos dados apresentados no GRÁFICO 1, os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul são responsáveis por cerca de 65,6% da produção total nacional, os demais 21 estados e Distrito Federal - DF contribuíram com os 34,4% restantes do PIB brasileiro. Pode-se perceber uma importante concentração da economia nacional e que Minas Gerais está entre os cinco estados brasileiros que possuem uma situação econômica mais favorável, quando comparado com os demais.

---

<sup>16</sup> A Fundação João Pinheiro é uma fundação pública, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), e atua nas áreas de ensino e pesquisa em administração pública, avaliação de políticas públicas e na produção de indicadores estatísticos, econômicos, demográficos e sociais

## GRÁFICO 1 - PIB DOS ENTES FEDERADOS ESTADUAIS NO ANO DE 2013



Fonte: IBGE

Elaboração: Própria

Reproduzindo em âmbito estadual a desigualdade regional nacional, o estado de Minas Gerais concentra sua produção econômica na região de planejamento Central (sede da capital) que em 2011 foi responsável por cerca de 47% do PIB de Minas Gerais. Ocupando o primeiro lugar no *ranking* das maiores economias de Minas Gerais, Belo Horizonte teve participação de 14,2% (Região Central) no PIB estadual, seguida de Betim, com 7,3% (Região Central). Juntas, as duas cidades que lideram o *ranking* e reúnem 14% da população mineira, produziram 21,5% do PIB total do estado (Centro de Estatística e Informações, FJP 2011- publicação Dez/2013).

Em terceiro lugar no *ranking*, aparece Contagem (4,9% do PIB estadual - Região Central), seguida por Uberlândia (4,8% do PIB estadual - Região Triângulo), Juiz de Fora (2,4% do PIB estadual- Região Mata), Uberaba (2,1% do PIB estadual - Região Triângulo) e Ipatinga (1,8% do PIB estadual - Região Rio Doce), Nova Lima (1,7% do PIB estadual - Região Central), Sete Lagoas (1,6% do PIB estadual - Região Central) e Mariana (1,6% do PIB estadual - Região Central) (Centro de Estatística e Informações, FJP 2011-publicação Dez/2013).

As regiões do Triângulo Mineiro, Sul de Minas e Zona da Mata também se destacaram uma vez que, juntas, produziram cerca de 31% do PIB mineiro. Evidenciando uma realidade completamente diversa, as regiões do Jequitinhonha/Mucuri, Norte de Minas e Noroeste de Minas, conjuntamente, foram responsáveis somente por 7,7% do PIB de todo o estado - vide QUADRO - 1 abaixo:

**QUADRO 1- PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES DE PLANEJAMENTO NO PIB DE MINAS GERAIS, 2011.**

PIB (R\$ MIL) E PARTICIPAÇÃO RELATIVA (%), SEGUNDO REGIÕES DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS 2011		
Minas Gerais / Regiões de planejamento	PIB (R\$ mil)	Participação relativa no PIB (%)
Alto Paranaíba	15.096.270	3,9
Central	181.408.234	47,0
Centro-Oeste de Minas	17.743.925	4,6
Jequitinhonha / Mucuri	7.284.706	1,9
Mata	28.850.550	7,5
Noroeste de Minas	7.490.839	1,9
Norte de Minas	15.023.968	3,9
Rio Doce	21.620.479	5,6
Sul de Minas	49.166.807	12,7
Triângulo	42.469.845	11,0
<b>MINAS GERAIS</b>	<b>386.155.622</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE  
Elaboração: Fundação João Pinheiro

É notável um desenvolvimento econômico marcadamente assimétrico do Estado de Minas Gerais. Há regiões mineiras muito dinâmicas economicamente, e

outras bastante subdesenvolvidas, incapazes de atrair grandes investimentos e de produzirem importantes fontes de renda.

Esse crescimento econômico desigual entre as regiões influencia, diretamente, na pobreza e desigualdade social do povo mineiro, resultando na marginalização persistente de algumas porções do território do estado. Isso porque, jurisdições com menor dinamismo econômico produzem menos riquezas, arrecadam menos tributos (níveis locais com menos recursos disponíveis para gastos sociais) e, portanto, se tornam mais limitadas em suas capacidades financeiras e institucionais de produção de políticas públicas.

A promoção da assistência social amenizaria os efeitos desse quadro desfavorável a algumas regiões mineiras, contudo, assim como as demais políticas públicas, os serviços e programas socioassistenciais demandam um custo de investimento. É exatamente pelo ciclo vicioso de exclusão regional que o desenvolvimento econômico desigual entre as regiões é capaz de fomentar, é que se entende de extrema importância abordar esse assunto no presente trabalho.

A elevada heterogeneidade inter-regional em renda e desenvolvimento econômico constitui um importante obstáculo para padronização de acesso a bens e serviços públicos para a população mineira e, portanto, um desafio para a promoção de um certo nível de equidade social dentro do Estado Minas Gerais.

### **3.3 Distribuições da Renda, da Pobreza e a Desigualdade no Estado de Minas Gerais**

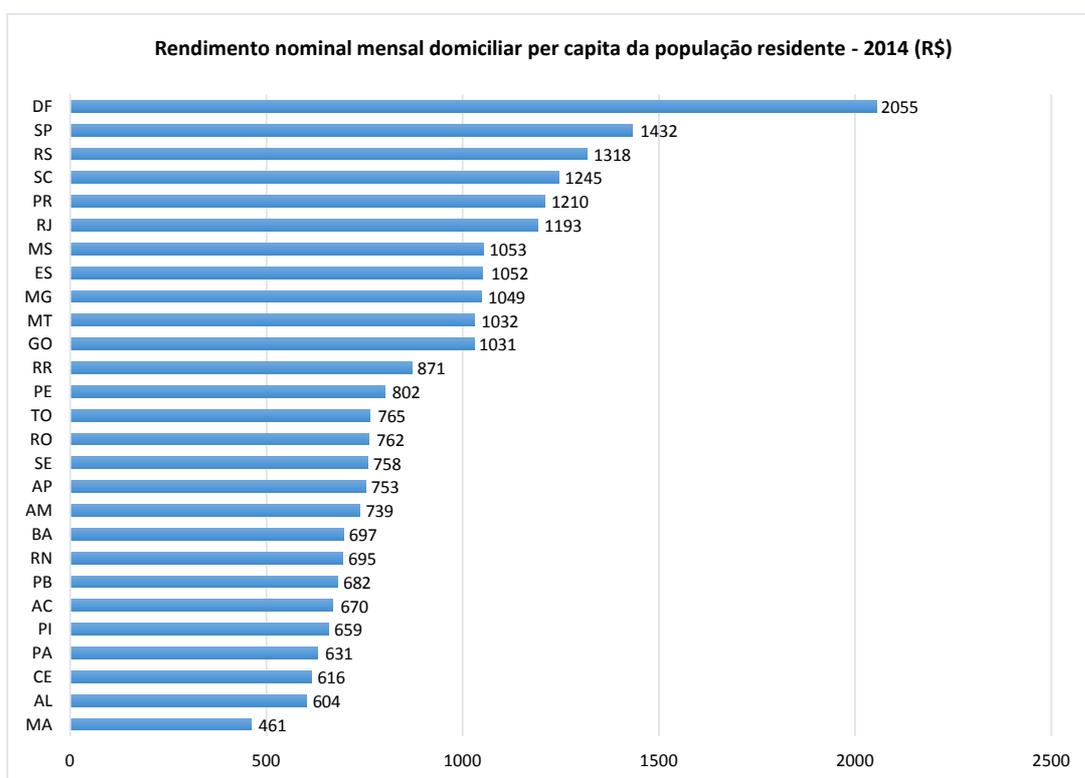
Para agravar a situação de concentração de produção econômica em determinadas regiões mineiras, pode-se verificar, ainda, uma disparidade nos níveis de renda *per capita* e da pobreza entre as macrorregiões que compõem o estado de Minas Gerais.

A renda *per capita* média é um indicador bastante expressivo, pois ele tem o condão de impactar diretamente em muitos outros indicadores que refletem qualidade de vida de uma dada população. A renda *per capita* média de um determinado município é obtida através da razão do somatório da renda dos indivíduos (incluindo as

rendas provenientes de transferências governamentais, como aposentadorias, programas, pensões e outros) pelo número total de pessoas.

Apesar de ocupar a 3ª colocação (dados IBGE 2014) no grau de importância para a riqueza do país, Minas Gerais reduz sua posição para a 9ª posição entre os estados brasileiros, quando o indicador em comparação é a renda *per capita* - GRÁFICO - 2.

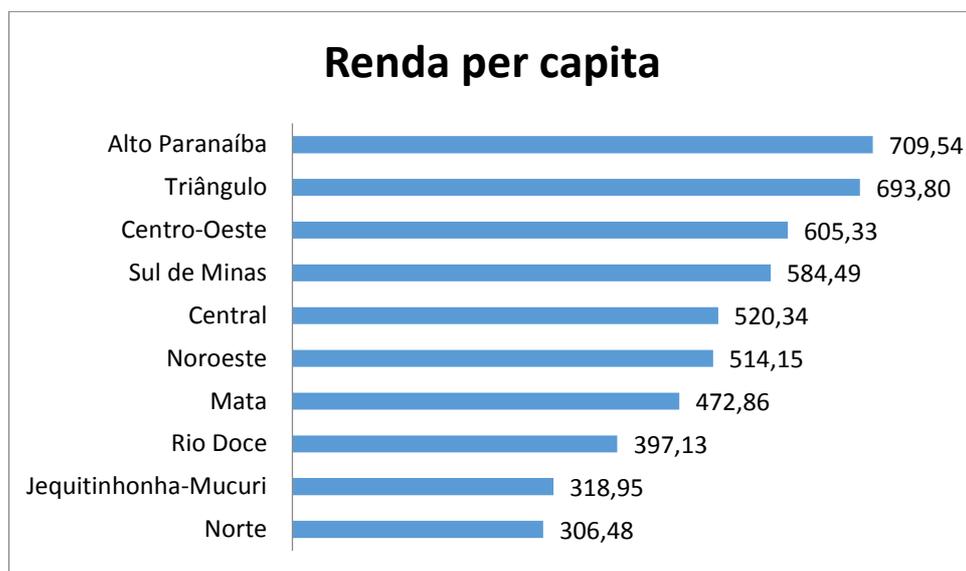
**GRÁFICO 2 - RENDIMENTO DOMICILIAR PER CAPITA POR ESTADOS FEDERADOS BRASILEIROS, 2014.**



Elaboração: Própria  
Fonte: IBGE

O PIB total de Minas Gerais é alto, entretanto, o indicador renda *per capita*, quando de uma análise comparativa entre as regiões de planejamento mineiras, indica uma divisão interna do estado (vide GRÁFICO - 3). Dentro de um mesmo estado coexistem regiões com níveis altos de PIB e renda *per capita*, assim como territórios com níveis baixíssimos para os mesmos indicadores. Exatamente por isso, Minas Gerais é um estado muito citado pela literatura como o estado "retrato-síntese" da distribuição da pobreza e desigualdade social existentes no Brasil.

**GRÁFICO 3 - DISTRIBUIÇÃO DE RENDA MÉDIA PER CAPITA (EM REAIS)  
POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.**



Elaboração: Própria

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano, 2013 - dados 2010.

As macrorregiões Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri apresentaram as menores rendas *per capita* do estado, e as regiões Alto Paranaíba e Triângulo, as maiores. A desigualdade é tão acentuada que a média da renda *per capita* das duas regiões que apresentaram os melhores níveis (R\$ 701,67) em 2010, é mais que o dobro da média das duas regiões menos favorecidas pelo mesmo indicador (R\$ 312,71).

As regiões Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri apresentam as menores participações no PIB estadual e, também, as piores rendas médias *per capita* do estado por anos seguidos. Isso é um reflexo do modelo de desenvolvimento econômico concentrador do estado de Minas Gerais e da persistente desigualdade na distribuição dos recursos.

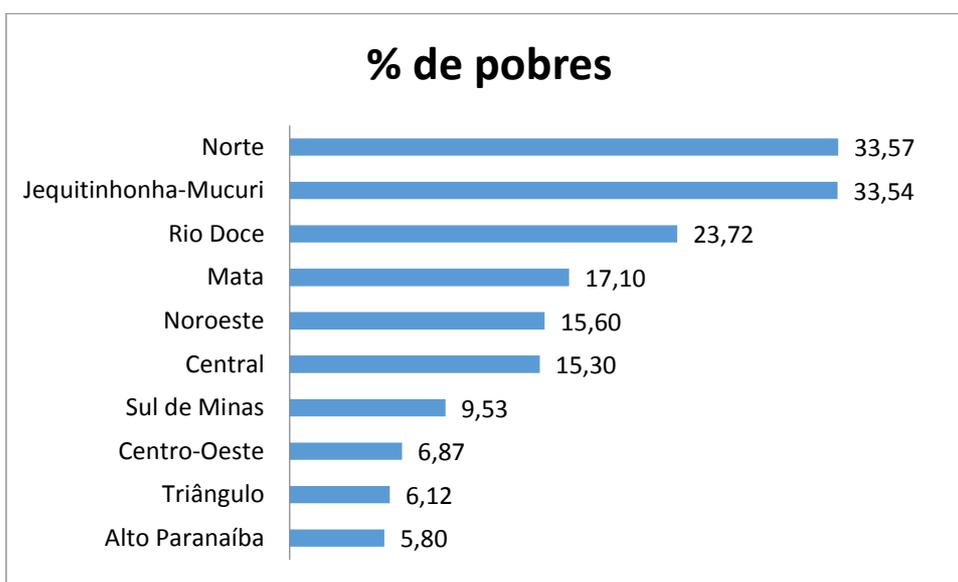
A assimetria na distribuição de renda provoca privação de recursos materiais por grande parte da população, gerando, por sua vez, dificuldades para o exercício de diversos direitos sociais como saúde, educação, moradia, trabalho, lazer e outros. O elevado percentual de indivíduos vivendo em situação de pobreza e abaixo da linha da pobreza<sup>17</sup> nas regiões Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri se assemelha à

<sup>17</sup> O governo federal adota como linha da pobreza os indivíduos que contam com uma renda *per capita* mensal entre R\$ 77,01 a R\$ 154,00. Abaixo da linha da pobreza é uma expressão para denominar as pessoas com renda *per capita* abaixo de R\$ 77,00 mensais.

realidade nordestina do Brasil, enquanto o Centro/Sul do estado aproxima das regiões brasileiras sul/sudeste, as mais ricas do país (a região sudeste foi responsável por 55,4% do PIB nacional).

Os pobres e os extremamente pobres mineiros (com renda *per capita* entre R\$ 77,01 e R\$154,00 e os com renda *per capita* inferior a R\$77,00 respectivamente) não são distribuídos uniformemente pelas regiões de planejamento do estado. O percentual de pobres (%10,97) e extremamente pobres (%3,49) em Minas Gerais somavam, em 2010, um percentual total de 14,46%, contudo, nas regiões do Jequitinhonha/Mucuri e Norte de Minas quase metade da população é considerada pobre ou extremamente pobre. Analisando os GRÁFICOS - 4 E 5, observa-se a concentração de pobres e extremamente pobres nas mesmas regiões de planejamento classificadas como menos desenvolvidas economicamente.

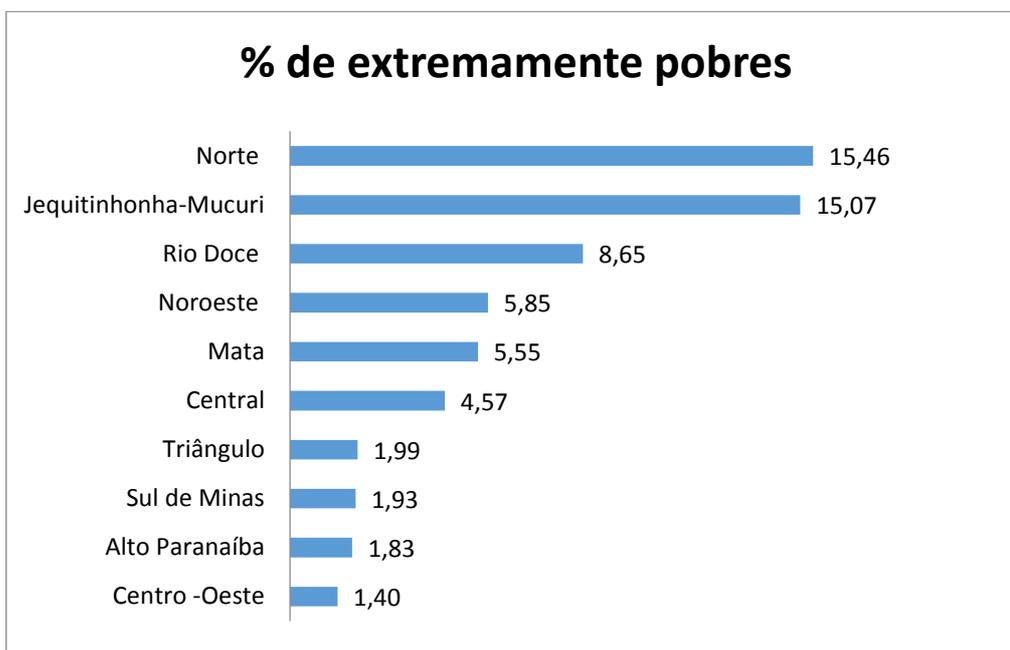
**GRÁFICO 4 - DISTRIBUIÇÃO DO PERCENTUAL DE POBRES POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.**



Elaboração: Própria

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano, 2013 - dados 2010.

**GRÁFICO 5 - DISTRIBUIÇÃO DO PERCENTUAL DE EXTREMAMENTE POBRES POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.**

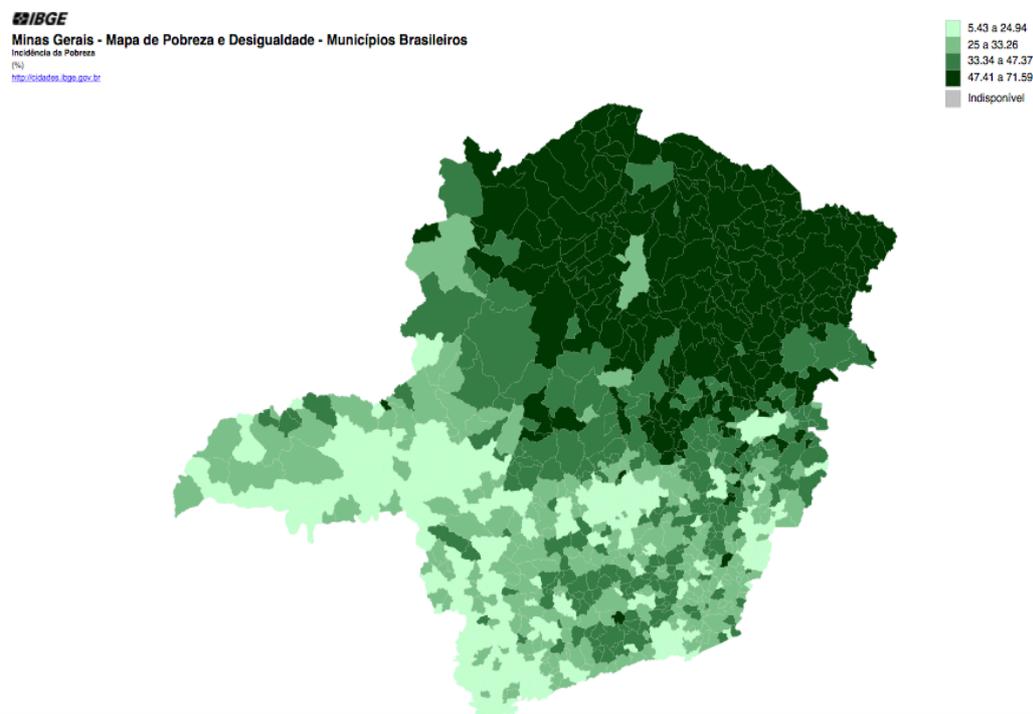


Elaboração Própria

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano, 2013 - dados 2010.

A apresentação da FIGURA - 2 evidencia, claramente, a concentração da pobreza e da desigualdade no Estado mineiro. Minas Gerais não pode ser classificado como um estado pobre no plano nacional. O valor do PIB total interno é alto, mas a renda *per capita* é distribuída de maneira bastante assimétrica pelas regiões mineiras. Dessa maneira, possível concluir que os altos níveis de pobreza em Minas Gerais não decorrem de insuficiência de recursos, mas sim de uma perversa distribuição de renda (CARNEIRO, 2005).

**Figura 2 - MAPA DA DISTRIBUIÇÃO DA POBREZA E DESIGUALDADE EM MINAS GERAIS.**



Elaboração e Fonte: IBGE.

O coeficiente de GINI é um parâmetro internacional utilizado para se verificar o nível de concentração de riqueza de um determinado grupo. Ele aponta a diferença de rendimentos entre os mais pobres e os mais ricos. Numericamente, seu valor varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que quanto mais próximo de zero, menor é a desigualdade de renda do grupo pesquisado. Em contrapartida, quanto mais próximo do valor 1, maior é a concentração de renda.

Analisando o QUADRO - 2, pode-se constatar que o coeficiente de GINI de Minas Gerais reduziu de 0, 513 em 2009, para 0, 499 em 2011, acompanhado da redução do número de domicílios pobres e extremamente pobres no mesmo período. Apesar da manutenção do valor de GINI em 2012, os números de domicílios pobres e extremamente pobres continuaram reduzindo. Já de 2012 para 2013, apesar da tímida redução no índice de GINI, observa-se uma elevação no número de domicílios extremamente pobres no estado mineiro. Em 2014, tanto o coeficiente de GINI quanto os domicílios pobres e extremamente pobres diminuiram.

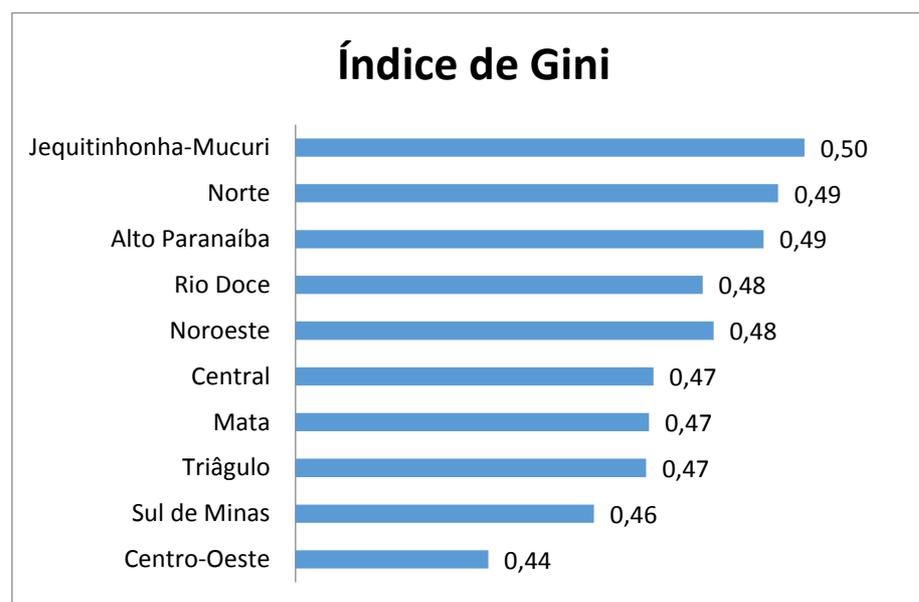
**QUADRO 2 - EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE GINI, NÚMERO DE DOMICÍLIOS POBRES E EXTREMAMENTE POBRES EM MINAS GERAIS DE 2009 A 2014.**

MINAS GERAIS	2009	2011	2012	2013	2014
GINI	0,513	0,499	0,499	0,489	0,485
Número de domicílios extremamente pobres	2,80%	2,49%	2,43%	2,59%	2,19%
Número de domicílios pobres	9,10%	6,77%	5,98%	5,25%	4,93%

Fonte IPEA DATA  
Elaboração própria

Pelo exposto acima, fica claro que pobreza e desigualdade possuem relações estreitas, mas são fenômenos distintos. Um determinado estado ou país pode apresentar baixo nível de pobreza e alto nível de desigualdade, configurando assim uma situação de importante concentração de renda. Da mesma forma, é possível existir locais com alto índice de pobreza e baixa desigualdade. A situação se agrava em localidades que, assim como o Brasil e mais especificamente como Minas Gerais, há uma sobreposição da pobreza com altos níveis de desigualdade social. Grande parte da pobreza do Brasil, e de Minas Gerais, resulta desigualdade de renda (CARNEIRO, 2005).

**GRÁFICO 6 - DISTRIBUIÇÃO DO ÍNDICE DE GINI POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.**



Elaboração Própria  
Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano, 2013 - dados 2010.

Pelos dados contidos no do GRÁFICO - 6, as regiões Jequitinhonha/Mucuri e Norte de Minas apresentam a maior concentração de renda. Como essas mesmas regiões contam com o maior percentual de pobres e extremamente pobres, podemos confirmar que, no caso da assimetria regional mineira, há realmente uma incidência conjunta de pobreza e desigualdade de tal forma que, os fatores determinantes de uma potencializam a outra, e vice versa.

### **3.4 Índice de Desenvolvimento Humano e Distribuição de algumas Situações de Risco dentro de Minas Gerais**

Tradicionalmente, a pobreza era percebida apenas como insuficiência de renda. Nos dias atuais, o reconhecimento da multidimensionalidade da pobreza parece um consenso entre os pesquisadores da área de ciências sociais. A noção ampliada de vulnerabilidade e exclusão social é essencial para orientar a atuação pública na erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais.

Em consonância com a noção de multideterminação e multidimensão da exclusão social, a idéia dessa subseção foi tratar de diversos indicadores sociais (como educação, longevidade, dependência, vulnerabilidade, acesso a energia elétrica, água potável e saneamento) que são fundamentais para a apuração das outras dimensões da pobreza e demais formas de destituição social.

Entendemos ser imprescindível o exame das formas de exposição a diferentes riscos sociais e as localizações geográficas em que se manifestam as mais variadas formas de carências sociais em Minas Gerais, para que seja possível um melhor mapeamento e diagnóstico da pobreza e, conseqüentemente, a definição da estratégia mais eficiente para seu enfrentamento.

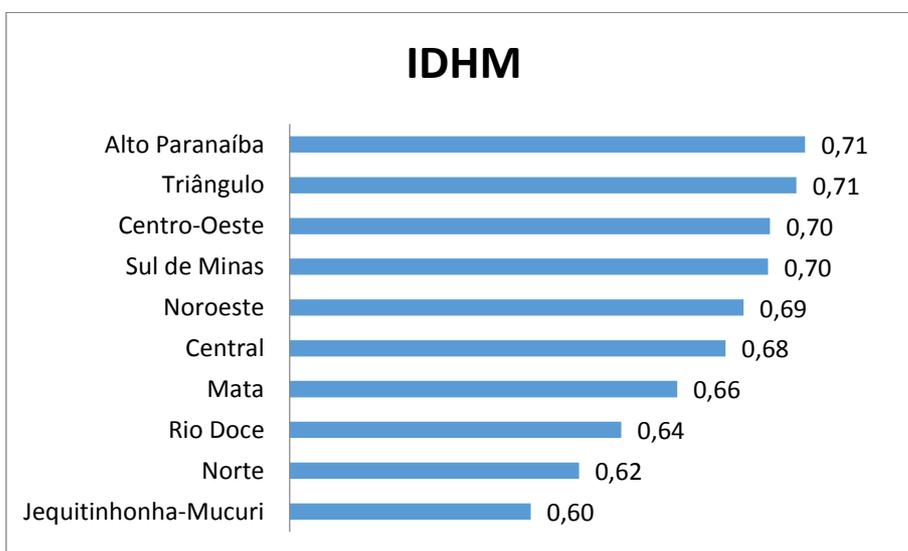
O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH brasileiro, segue as dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda, indo um pouco além, tendo em vista a necessidade de adequação dos indicadores ao contexto brasileiro, para que assim, seja possível uma avaliação mais precisa do desenvolvimento das regiões e municípios do Brasil.

O IDH varia entre 0 (zero) a 1 (um) de forma que quanto mais próximo de 1 (um), maior o desenvolvimento da unidade federativa, município (Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM), região ou unidade de Desenvolvimento Humano (UDH).

O Atlas do Desenvolvimento Humano<sup>18</sup> apresenta, no Brasil, o IDH e muitos outros indicadores (são mais de 180 indicadores) relativamente à população, habitação, saúde, trabalho, vulnerabilidade, renda, entre tantos outros. Dessa forma, apresentaremos alguns indicadores mais relevantes para verificar a distribuição das situações de risco dentro do território mineiro.

De acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano 2013, muito embora o Índice de Desenvolvimento Humano de Minas Gerais conste na faixa de classificação como alto – valor de 0,731, no *ranking* com os demais estados brasileiro a colocação mineira é a 9ª. Somando-se a isso, após análise de diversos indicadores de exposições a riscos, verifica-se uma importante desigualdade, em vários aspectos, entre as regiões que compõem o estado de Minas Gerais.

**GRÁFICO 7 - VALORES DO IDHM POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.**



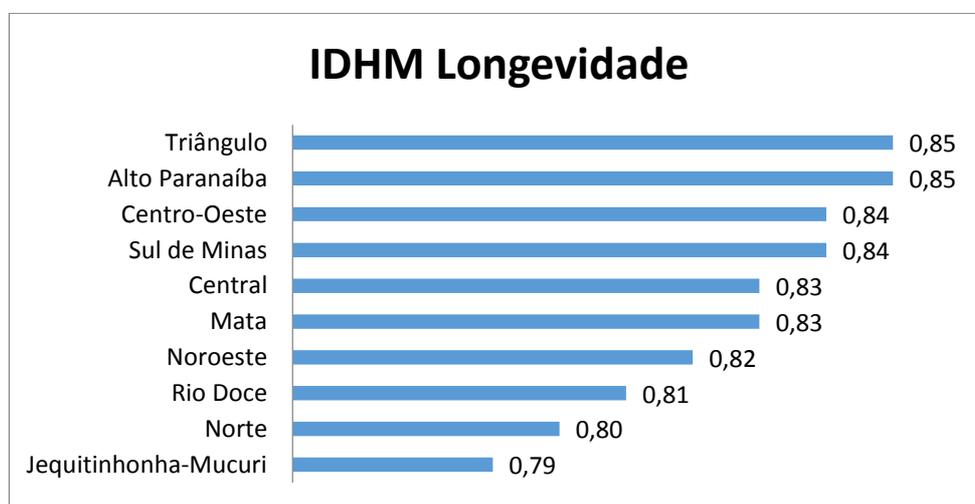
Elaboração Própria

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano, 2013 - dados 2010

<sup>18</sup> Resultado de uma parceria entre Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Fundação João Pinheiro (FJP) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Atlas Brasil 2013 é uma ferramenta de pesquisa on-line que visa oferecer informações sobre os municípios do território brasileiro. O Atlas Brasil de 2013 possibilita a consulta ao Índice de Desenvolvimento Humano e a mais de 200 indicadores de desenvolvimento humano dos municípios e estados com dados extraídos dos Censos demográficos de 1991, 2000 e 2010.

Novamente, as regiões Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri apresentaram os piores resultados para o indicador ora analisado, ou seja, os menores Índices de Desenvolvimento Humano. O município São João das Missões, pertencente à região Norte de Minas, apresentou o pior índice de Minas Gerais com o valor de 0,52. Já o município de Nova Lima, da região Central, apresentou melhor índice do estado de Minas Gerais com 0,813, seguido pela capital mineira - Belo Horizonte, também da região Central, com o valor de 0,810 (Atlas de Desenvolvimento Humano, 2013).

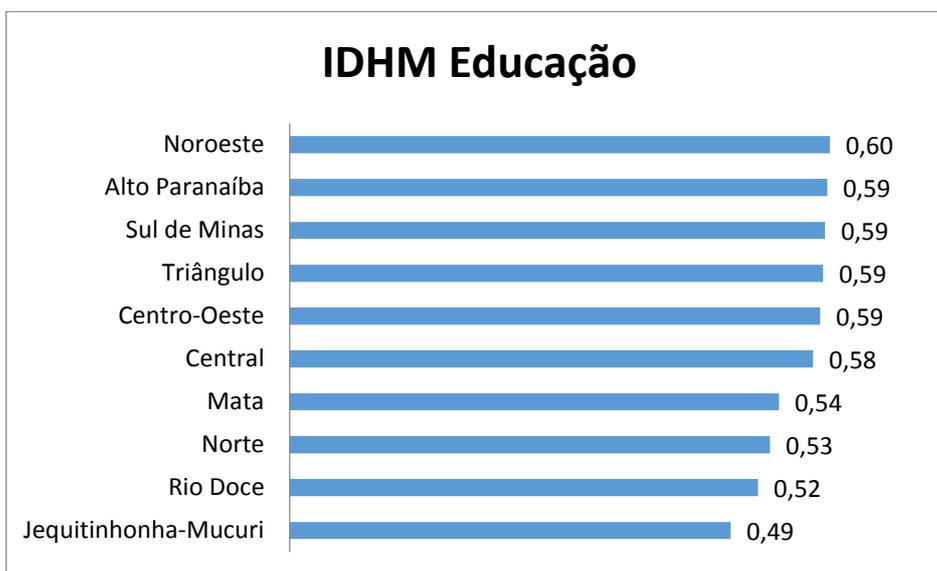
**GRÁFICO 8 - VALORES DO IDHM LONGEVIDADE POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.**



Elaboração Própria

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano, 2013 - dados 2010

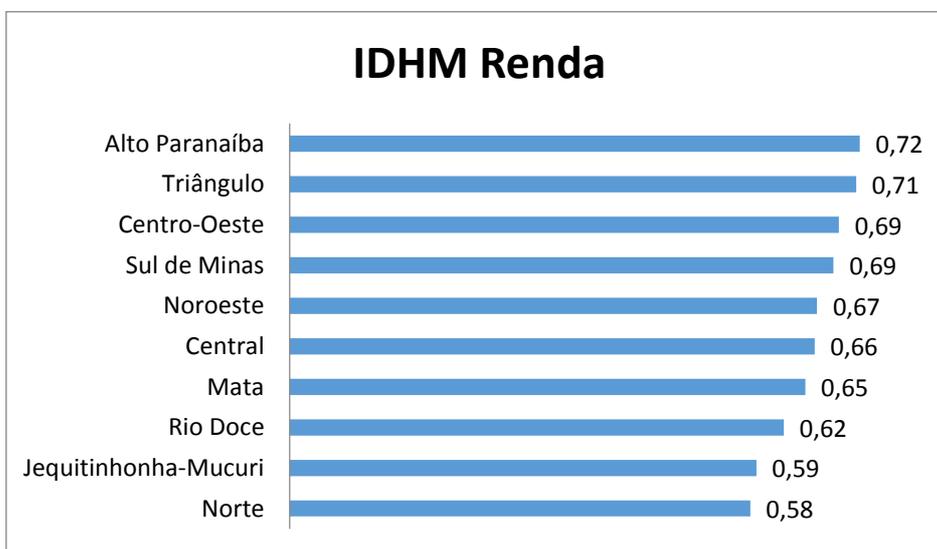
**GRÁFICO 9 - VALORES DO IDHM EDUCAÇÃO POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.**



Elaboração Própria

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano, 2013 - dados 2010

**GRÁFICO 10 - VALORES DO IDHM RENDA POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.**

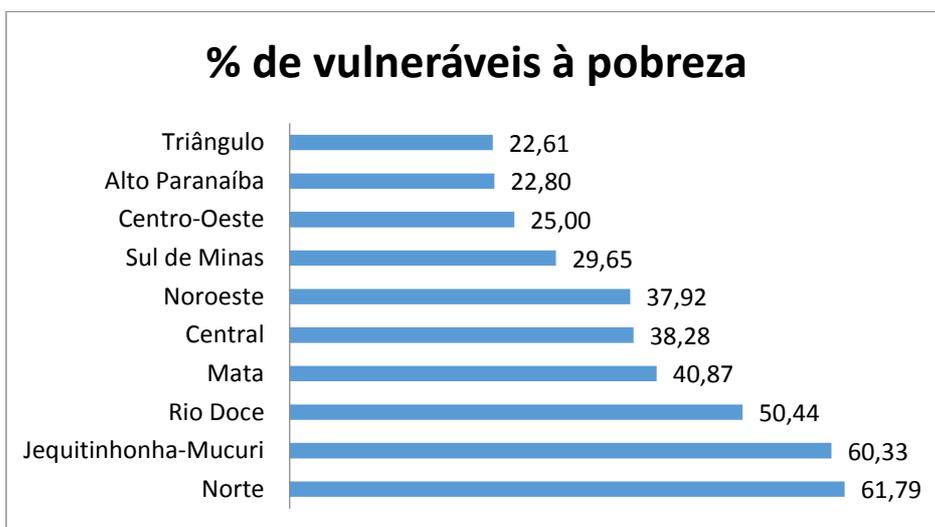


Elaboração Própria

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano, 2013 - dados 2010

Os indicadores IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda evidenciam um menor desempenho sempre das mesmas regiões mineiras.

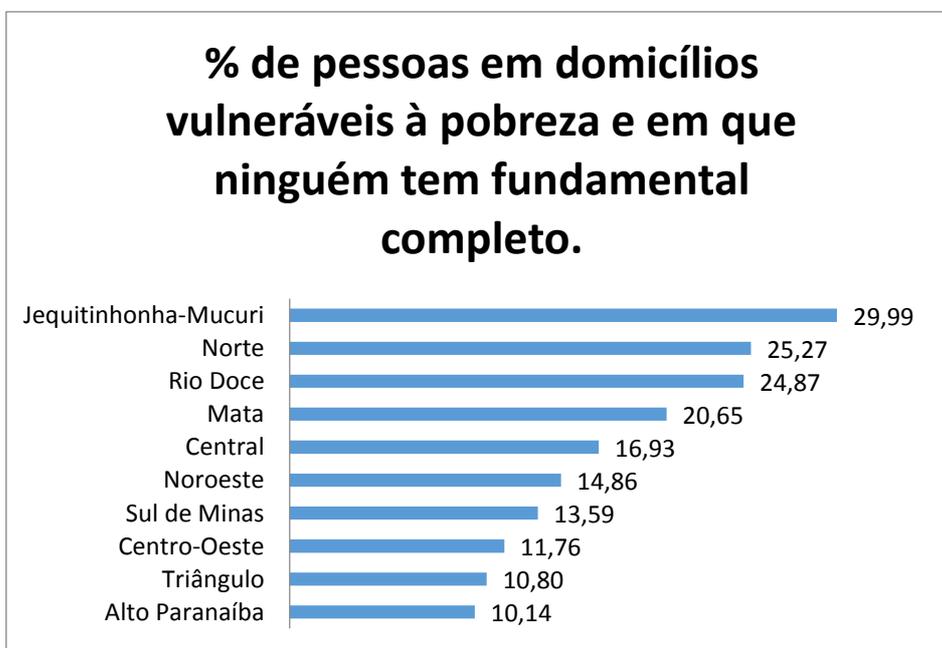
**GRÁFICO 11 - DISTRIBUIÇÃO DO PERCENTUAL DE VULNERÁVEIS À POBREZA POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.**



Elaboração Própria

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano, 2013 - dados 2010

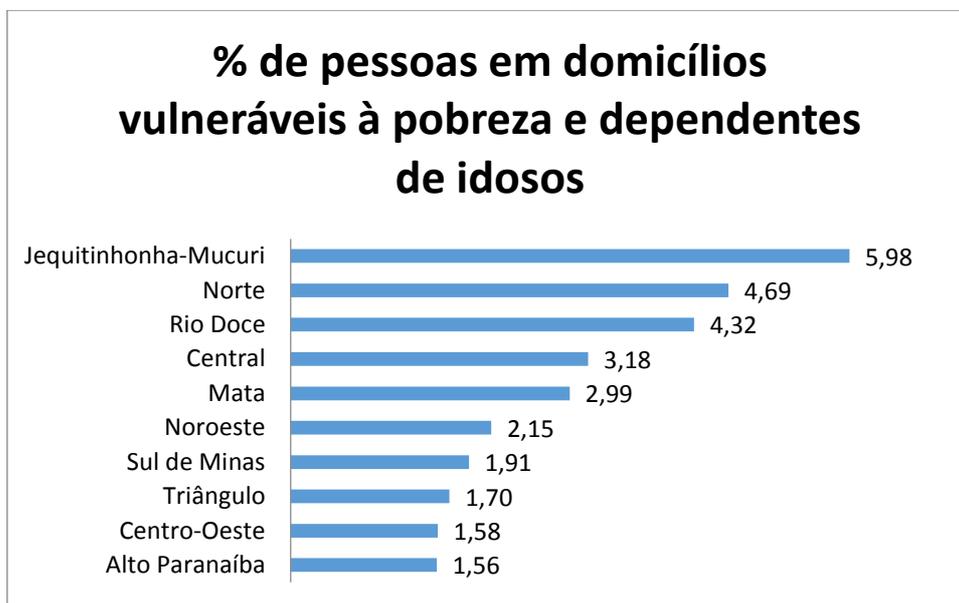
**GRÁFICO 12 - DISTRIBUIÇÃO DO PERCENTUAL DE PESSOAS EM DOMICÍLIOS VULNERÁVEIS À POBREZA QUE NINGUÉM POSSUI ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO, POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.**



Elaboração Própria

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano, 2013 - dados 2010

**GRÁFICO 13 - DISTRIBUIÇÃO DO PERCENTUAL DE PESSOAS EM DOMICÍLIOS VULNERÁVEIS À POBREZA E DEPENDENTES DE IDOSOS, POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.**



Elaboração Própria

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano, 2013 - dados 2010

**GRÁFICO 14 - DISTRIBUIÇÃO DO PERCENTUAL DE PESSOAS ENTRE 15 A 24 ANOS QUE NÃO TRABALHAM E SÃO VULNERÁVEIS NA POPULAÇÃO VULNERÁVEL, POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.**



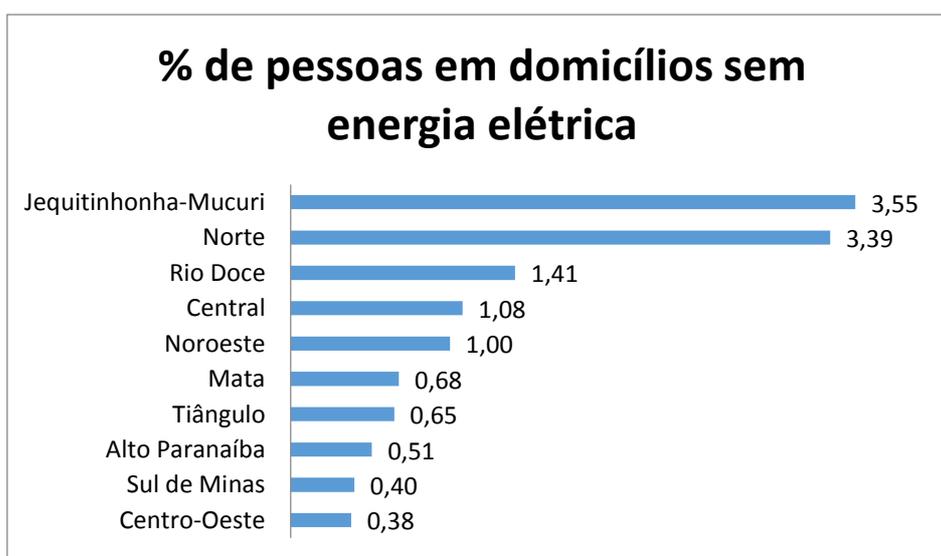
Elaboração: Própria

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano, 2013 - dados 2010

Esse indicador contido no GRÁFICO - 14 sinaliza a exposição a três fatores de riscos quais sejam: jovens que não frequentam escolas, que não estão inseridos no mercado de trabalho e que contam com insuficiência de renda. Em 2010 a média dos jovens que não estudam, nem trabalham em Minas Gerais foi de 32,98%. Curiosamente, analisando a distribuição pelas regiões de planejamento mineiras, os piores resultados encontrados para esse indicador não são os territórios mineiros considerados mais pobres e mais suscetíveis aos riscos sociais, em geral.

Observando os demais gráficos apresentados neste capítulo, podemos perceber que a região do Triângulo (pior resultado para este indicador) sempre apresenta bons indicadores econômicos e sociais. Entretanto, para esse indicador específico - jovens entre 15 a 24 anos que não trabalham nem estudam e são vulneráveis na população vulnerável - seu desempenho foi muito aquém do esperado. Uma explicação poderia se perpassar pela possibilidade das regiões desenvolvidas de Minas Gerais contarem com uma razoável rede de escolas, contudo, talvez elas não estejam bem distribuídas nas áreas que contem maior número de residências de jovens vulneráveis.

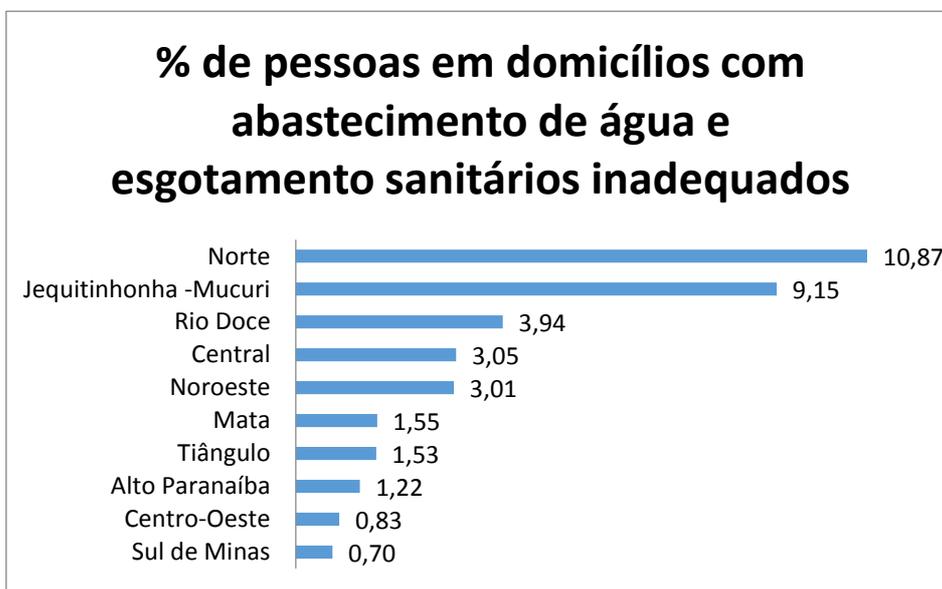
**GRÁFICO 15 - PERCENTUAL DE PESSOAS EM DOMICÍLIOS SEM ENERGIA ELÉTRICA DISTRIBUÍDOS POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.**



Elaboração: Própria

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano, 2013 - dados 2010

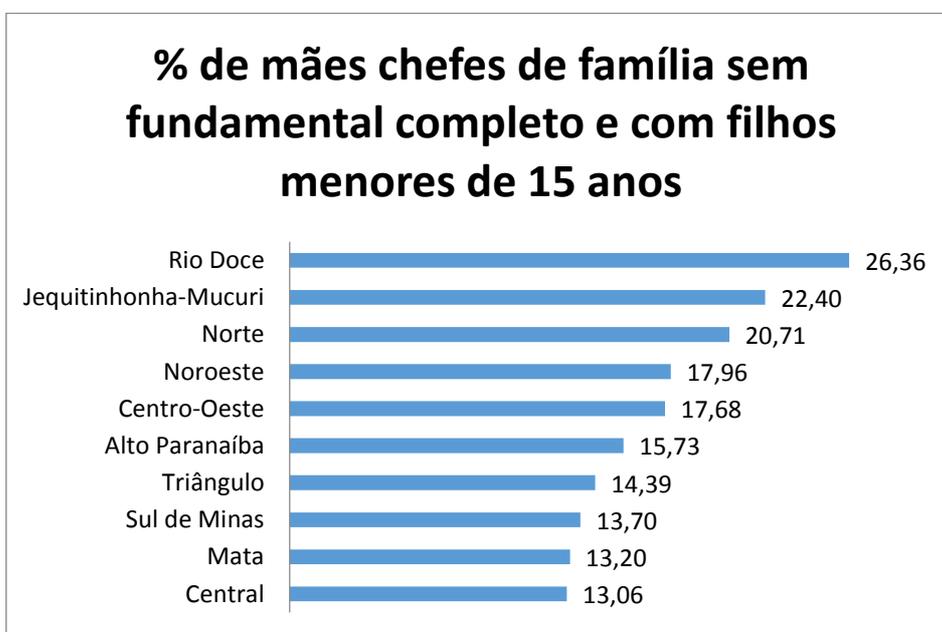
**GRÁFICO 16 - PERCENTUAL DE PESSOAS EM DOMICÍLIOS COM ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIOS INADEQUADOS, DISTRIBUÍDOS POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.**



Elaboração Própria

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano, 2013 - dados 2010

**GRÁFICO 17 - PERCENTUAL DE MÃES CHEFES DE FAMÍLIA SEM ENSINO COMPLETO E COM FILHOS MENORES DE 15 ANOS, DISTRIBUÍDOS POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO - MINAS GERAIS, 2010.**



Elaboração Própria

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano, 2013 - dados 2010

De uma forma sintética, todos os gráficos acima examinados, demonstram uma significativa heterogeneidade entre as regiões que compõem o Estado de Minas Gerais. Pode-se perceber que, praticamente as mesmas regiões, apresentam os piores resultados tanto para os indicadores econômicos, quanto para os sociais. Isso se deve ao fato de que a reduzida capacidade econômica de algumas jurisdições colabora, diretamente, para uma maior situação de desproteção social.

Obviamente que existirão indicadores sociais em que as regiões Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri apresentarão resultados melhores. Entretanto, centralizamos nossa pesquisa em diferentes indicadores que demonstram, de uma maneira genérica, que essas regiões mineiras acima citadas, seguidas pela macrorregião de Rio Doce, apresentam uma realidade desafiadora para obtenção de uma unidade econômica e social do Estado de Minas Gerais.

As disparidades e desigualdades econômicas e sociais entre as regiões de planejamento mineiras apontam para uma ineficiência do governo estadual no seu dever constitucional de redução da marginalização e das desigualdades sociais e regionais, no âmbito de sua competência territorial (artigo 3º CF/88).

Coexistem, no mesmo estado, regiões modernas e desenvolvidas econômica e socialmente, se contrastando com regiões subdesenvolvidas, pobres e atrasadas. "Os territórios que concentram famílias pobres e vulneráveis deveriam se tornar objeto de atenção direta do governo estadual tanto para apoio técnico e financeiro, quanto para estimular parcerias entre administrações municipais, iniciativa privada e comunidade" (PMDI, 2015, p. 13-14) As disparidades regionais corroboram pela necessidade de estratégias estaduais diferenciadas, dependendo da região, para que o enfrentamento da pobreza e exclusão social vise, também, ao desenvolvimento equânime de todo o Estado de Minas Gerais.

A promoção adequada da política de assistência social não pode alterar um contexto econômico regional desfavorável, todavia, ela pode amenizar seus efeitos perversos aos marginalizados pelo sistema. O problema é que, quase 80% dos municípios mineiros possuem menos de 20 mil habitantes. Pelo fato de serem municípios de pequenos portes, em geral sofrem de reduzida capacidade tributária, o que, por via de consequência, colabora para uma situação de baixa capacidade de gestão. Esse quadro se acentua quando nos referimos aos municípios de pequenos portes que compõem as regiões de planejamento menos desenvolvidas economicamente. Isso porque, a baixíssima arrecadação originária dessas prefeituras, certamente implica em

menor capacidade de gestão da política de assistência social, impactando nas condições de oferta e na qualidade dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais (Síntese Crítica - SEDESE 2015).

O paradoxo resta-se configurado, pois, nas localidades mais pobres em que há maiores demandas por políticas socioassistenciais, as capacidades financeiras e administrativas dos governos locais, que são os principais executores das políticas de assistência social, são mais limitadas ainda. Detentores de pouco recurso, as limitações em nível local são as mais variadas e os resultados para o combate sustentável à pobreza e vulnerabilidade são os piores. Essa é uma das razões da exclusão social e do baixo desenvolvimento econômico estarem intimamente associados em determinadas regiões de planejamento mineiro e terem se tornado questões crônicas regionalizadas.

Diante da reprodução desse ciclo vicioso de desigualdades é que se confere especial importância do governo estadual no cumprimento de suas competências equalizadoras de cunho regional e de assessoramento e apoio técnico/financeiro aos municípios, principalmente, aos situados em regiões menos favorecidas.

A idéia da descentralização das políticas sociais se relaciona com a noção de que quanto mais próximo o executor da política estiver do cidadão, mais entenderá sobre suas reais necessidades. Realmente, no caso da assistência social, os governos locais, pela maior proximidade com destinatários das políticas públicas, possuem mais conhecimento sobre as causas determinantes da vulnerabilidade e pobreza da sua região, e podem, portanto, formular estratégias específicas para combatê-las. No entanto, a autonomia dos governos subnacionais pode trazer resultados contrários ao esperado pelos idealizadores da descentralização (ARRETCHE, 2003). Ou seja, como os entes periféricos são desiguais em suas capacidades institucionais e são autônomos para decidir sobre suas respectivas agendas sociais, para que o processo de transferência de gestão de uma política social produza os resultados esperados é imprescindível que a descentralização seja direcionada para uma capacitação dos entes que vão assumir novas responsabilidades, tendo em vista as realidades específicas locais.

Para reverter essa situação de persistente desigualdade em Minas Gerais, seria necessária uma atuação mais consistente do governo estadual no sentido de cobrar resultados dos níveis locais, coordenar uma articulação entre os municípios avizinados, incentivar, além de redirecionar a execução das políticas municipais para que elas se convirjam para um mesmo objetivo e possam, então, assegurar direitos sociais à todo povo mineiro e proporcionar maior equalização das regiões do estado.

Com a CF/88 os municípios brasileiros se tornaram os principais protagonistas das políticas públicas. Gestores e detentores de autonomia local, aos níveis municipais foram conferidas prerrogativas institucionais de decisões sobre a implementação das políticas públicas que nem sempre são inteiramente compatíveis com o bem estar da população a nível estadual. Nessa esteira, a política estadual é que teria o condão de direcionar e controlar as decisões municipais para que execução de determinada política não priorize, apenas, os interesses próprios dos governantes locais, mas seja comprometida com o interesse público geral (ARRETCHE, 2003).

Ademais, a promoção adequada da proteção social vai além da prestação de serviços socioassistenciais em uma única unidade local e, com base nesse entendimento, mais uma vez resta-se confirmada a relevância dos estados-membros na cogestão da política de assistência social em âmbito estadual. Nesse sentido o MDS explica o seguinte:

"O SUAS que temos apresenta fraturas que demandam superação e nesse processo o ente gestor estadual é o grande executor de medidas de regionalização, intra e interestaduais, intermunicipais. O ente federativo estadual é interlocutor da relação igualdade e equidade nas respostas que o SUAS tem, ou demanda, nos municípios de cada estado. A objetivação da discrepância em padrões quanti-qualitativos das respostas instaladas e a afirmação da garantia em afiançar seguranças sociais àqueles que as demandam" (SUAS 10 Diversidades no SUAS: realidades, respostas, perspectivas, 2015, p. 86)

Justamente nas áreas de concentração de pobreza e *déficits* sociais, a atuação da esfera estadual deveria ser mais acentuada para que, coordenando uma política sociassistencial de cunho regional sejam promovidos serviços suplementares, incentivos, acompanhamento, controle, capacitação e assessoramento aos municípios das regiões hipossuficientes visando à erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais<sup>19</sup>.

Apesar da CF/88 apontar para a universalização da política de assistência social, esforços estaduais focalizados em regiões mais pobres e menos desenvolvidas devem ser adotados em nome de um desenvolvimento estadual e nacional mais equalizado. Não se trata de uma iniciativa para substituir as políticas sociais universais, mas sim de incorporar nas políticas sociais, segmentos da população que ainda continuam excluídos. Se existem regiões mineiras com incidências de pobreza

---

<sup>19</sup> Artigo 3º da CF/88: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I construir uma sociedade livre, justa e solidária; II garantir o desenvolvimento nacional; III *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*; IV promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

encrustada e altamente expostas a riscos sociais, é sinal de que estratégias específicas regionais devem ser tomadas. Diante da multidimensão e multideterminação da pobreza, ainda mais em se tratando de um estado tão extenso territorialmente como é o caso de Minas Gerais, as estratégias estaduais devem considerar as condições específicas de cada região. Como a exclusão e vulnerabilidade sociais não decorrem de situações homogêneas, seu enfrentamento consistente e eficaz depende da articulação de diversas políticas sociais universais com intervenções focalizadas (PMDI, 2015, p. 3).

Todo sistema de proteção social deve se pautar por um propósito de igualdade. O princípio constitucional de igualdade<sup>20</sup> pressupõe um tratamento igual aos que se encontrem em situação de igualdade e desigual para os desiguais, na medida de suas desigualdades. É nesse sentido, que as importantes assimetrias entre as regiões mineiras demandam intervenções públicas diferenciadas e individualizadas, de acordo com as particularidades de cada localidade visando, assim, uma situação de maior igualdade dentro do território mineiro.

Configurado o caráter regional da manifestação das mais diversas formas de desproteções sociais, identificamos um desempenho pouco eficaz das intervenções públicas estaduais regionalizadas. O estado-membro, coresponsável pela redução das desigualdades regionais e enquanto ente competente pela regionalização da política de assistência social, deve atuar de maneira mais efetiva para que, respeitando as diferenças de cada região, se busque uma unidade do Estado de Minas Gerais.

O Estado de Minas Gerais vem apresentando melhorias nos principais indicadores o que impactou positivamente no IDHM. Todavia, tal melhoria não atenuou de forma perceptível as severas desigualdades entre as regiões que compõem o estado. Ainda que seja possível se vislumbrar uma melhora da média do IDHM do Brasil e de Minas Gerais nos últimos anos, não é desejável que esse progresso seja acompanhado de altos índices de desigualdade social e regional. Um componente essencial do desenvolvimento humano é a equidade (PNUD - Relatório de Desenvolvimento Humano, 2013, p. 3).

---

<sup>20</sup> Artigo 5º CF/88 "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade (...)"

#### 4 ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ESTADO DE MINAS GERAIS

Foram quase 20 anos de negociações para que se concretizasse um sistema único que desse materialidade ao direito à proteção social através de uma institucionalização da política de assistência social nos moldes fixados pela CF/88. Somente com a regulamentação do PNAS/2004 e NOB/SUAS/2005 é que se pode vislumbrar uma reestruturação orgânica da política de assistência social sob uma perspectiva integrada com as demais políticas públicas, objetivando a garantia de direitos fundamentais e de condições dignas de vida.

Desde a implantação do SUAS em 2005, diversos entraves vem sendo superados para sua efetiva consolidação no Brasil e em Minas Gerais. Neste capítulo e no seguinte, abordaremos alguns obstáculos que ainda dificultam melhores resultados para a política em Minas Gerais, a partir de uma análise sobre algumas posturas adotadas pelo governo estadual mineiro no desenvolvimento e cogestão da assistência social.

Além das diversidades territoriais exemplificada pela aguçada desigualdade socioeconômica entre regiões mineiras e da precária capacidade estadual na gestão regional da política de assistência social em Minas Gerais, ainda podemos destacar, de maneira resumida, os seguintes desafios: dificuldades relacionadas à cooperação técnica e financeira entre os entes federados, a persistente centralização no governo federal, a reduzida capacidade institucional e gerencial dos municípios, o processo inacabado de descentralização e baixo nível de universalização da política socioassistencial. Somadas a essas situações, a instância estadual não assumiu muitas das suas competências na promoção da política de assistência social, e os entes locais (que são os principais executores da referida política) se responsabilizaram por novos encargos sem a devida correspondência de receitas tributárias e sem adequada capacitação e assessoramento estadual.

Com o objetivo principal de analisar a atuação do Governo do Estado de Minas Gerais no bojo de suas atribuições socioassistenciais legalmente previstas, o presente capítulo iniciar-se-á a partir de uma análise crítica da distribuição geral de competências realizada pela CF/88. Isso porque, entendemos que o modelo

constitucional de distribuição geral de competências reduziu o campo de atuação dos níveis estaduais e influenciou na forma de repartição de funções estabelecida por toda legislação infraconstitucional que regulamentou a assistência social. Em seguida, será realizada uma exposição das competências socioassistenciais de cada ente federado fixadas nos principais instrumentos normatizadores do tema e, a partir daí, realizar-se-á uma verificação do papel que o governo estadual mineiro vem exercendo no âmbito de sua respectiva competência legal.

Será apresentado, em linhas gerais, um breve histórico da institucionalização do órgão gestor estadual da assistência social com a finalidade de examinar sua estrutura organizacional, seu campo de atuação e seu desempenho na indução da municipalização da política em Minas Gerais. Ainda avaliaremos sua capacidade de cogestão através de um estudo do processo de habilitação dos municípios mineiros na gestão do SUAS e da implantação da rede de proteção social básica e especial por meio da expansão dos CRAS e CREAS no contexto do estado de Minas Gerais.

Ressaltamos que a participação do governo estadual no financiamento compartilhado da política de assistência social será tratada em um capítulo específico, pela importância que o tema representa para que a referida política seja consolidada, satisfatoriamente, no território de Minas Gerais. Isto porque, o esforço financeiro de um determinado nível de governo em uma determinada política pública é diretamente relacionado com a prioridade política de promovê-la efetivamente, ainda que limitada pela rigidez orçamentária decorrente tanto de vinculações e restrições legais quanto do legado de escolhas alocativas prévias.

#### **4.1 A Competência dos entes estaduais na Política de Assistência Social**

O arranjo federativo envolve alianças complexas, que buscam a unidade de partes que possuem interesses distintos. Essa ambigüidade, decorrente da interdependência versus autonomia, é uma característica típica do modelo de organização denominado Federação.

A distribuição de competências é um dos instrumentos que assegura a partilha de poder entre os entes que compõe a federação. De acordo com as

competências concedidas ao ente central e aos periféricos, pode-se dizer se um Estado é mais centralizado (primando pela interdependência) ou mais descentralizado (ênfase na autonomia).

Sobre a repartição geral de competências realizada pela CF/88, pode-se constatar um alto grau de centralização da federação brasileira. Isto porque, apesar da CF/88 ter reservado aos estados-membros a competência residual (artigo 25 CF), ela enumerou muitas competências à União, restringindo demasiadamente o campo de atuação do nível estadual. Analisando as competências exclusivas e privativas da União (artigos 21 e 22 da CF), as competências comuns e concorrentes dos três entes federativos (artigos 23 e 24 CF) e as competências municipais (artigo 30 CF), percebe-se, claramente, que a competência estadual restou-se reduzida. Via de regra, o instituto da competência remanescente tende a privilegiar a descentralização, exatamente por resguardar todas as demais áreas de atuação possíveis e existentes, para os estados-membros. Excetuando-se as atribuições elencadas expressamente às esferas federais e municipais, a competência dos estados estaria liberada. No entanto, ao designar um rol extremamente extenso de competências para União, a CF/88 mostrou-se centralizadora, permitindo uma importante restrição na autonomia da instância estadual.

Assim, no Brasil, não obstante a competência residual ter sido conferida em favor dos estados-membros, a distribuição de competências constitucional tende a fortalecer o poder central. Essa distorção do federalismo brasileiro limita o âmbito de atuação das esferas estaduais e colabora para que os mesmos assumam um papel de coadjuvantes na produção de algumas políticas públicas cujas competências sejam comuns aos três entes federados, conforme veremos a seguir.

Essa repartição de competências geral estabelecida pela CF/88 influenciou diversas legislações infraconstitucionais que acabaram valorizando o papel federal e municipal em detrimento aos estados-membros, quando da distribuição de funções. No tocante à assistência social, segundo o IPEA, após avaliações sobre os resultados da gestão descentralizada implantada pela NOB/SUAS/2005, constatou-se que a mesma fomentou uma baixa atuação dos estados-membros na produção da política. Alguns defendiam que a própria distribuição de competências conferia um papel residual à esfera estadual, outros já entendiam que havia um papel definido para os estados e o que aconteceu foi uma falta de comprometimento geral do referido ente na assistência social. (IPEA -Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº22/fevereiro 2014). Fato

é, que de uma maneira geral, os entes estaduais se mostraram pouco atuantes na gestão compartilhada da política pública de assistência social.

Sobre a distribuição legal de competências na política socioassistencial, a LOAS/93, o PNAS/2004, a NOB/SUAS/2005 e posteriormente a NOB/2012, visando regulamentar os dispositivos constitucionais que estabelecem a assistência social como política descentralizada de competência comum, detalharam a repartição de tarefas entre os três níveis de governo, estabelecendo um esquema de cooperação intergovernamental. Seguindo a orientação constitucional de atribuir a coordenação da gestão pública regional aos estados-membros (§3º do artigo 25, CF), a LOAS e as NOB/SUAS/2005 e NOB/SUAS/2012 conferiram ao nível estadual a responsabilidade pela implantação, regulação e coordenação da política de assistência social em seu âmbito regional.

De acordo com o previsto nos artigos 12 a 15 da LOAS, 12 ao 17 da NOB/SUAS/2012, as principais competências de cada nível de governo na assistência social podem ser resumidas da seguinte forma:

### QUADRO 3 - AS PRINCIPAIS COMPETÊNCIAS FEDERAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

#### COMPETÊNCIAS FEDERAIS

- Responder pela concessão, manutenção e coordenação do Benefício de Prestação Continuada (BPC); cofinanciar, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo; aprimorar a gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional; realizar o monitoramento e a avaliação da política, assessorando estados, DF e municípios para seu desenvolvimento; propor diretrizes para prestação de serviços assistenciais, pactuando com os estados e municípios, visando a universalização da política; apoiar técnica e financeiramente os estados e municípios.

#### COMPETÊNCIAS ESTADUAIS

- Organizar, coordenar e monitorar o Sistema Estadual de Assistência Social; destinar recursos financeiros aos municípios para apoio no custeio dos benefícios eventuais; cofinanciar por meio de transferências regulares, automática e fundo a fundo; aprimorar a política em âmbito local e regional; estimular as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social; prestar apoio técnico e financeiro aos municípios na implantação dos Sistemas Municipais de Assistência Social; realizar diagnósticos sociais e do monitoramento; acompanhar, avaliar e assessorar os municípios; organizar e coordenar a rede socioassistencial nos âmbitos estadual e regional; estruturar serviços assistenciais regionais (proteção social especial de média e alta complexidade); estabelecer uma política de recursos humanos e capacitação.

#### COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS

- Destinar recursos financeiros para custeio dos benefícios eventuais; executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil; prestar os serviços assistenciais, cofinanciar, monitorar e avaliar a política em seu âmbito; assumir as atribuições, no que lhe couber, no processo de municipalização dos serviços de proteção social básica; aprimorar a prestação de serviços de acordo com os indicadores de monitoramento e avaliação pactuados; realizar a gestão local do BPC; viabilizar estratégias e mecanismos de organização para aferir o pertencimento à rede socioassistencial, em âmbito local de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais ofertados pelas entidades e organizações, de acordo com as normativas federais.

Assim como o sistema de distribuição constitucional de competências, na partilha de funções socioassistenciais realizada pelo arcabouço jurídico sobre o tema, as competências de destaques ficaram à cargo da União, cuja responsabilidade é normatização, formulação e financiamento, e dos municípios que se tornaram os principais responsáveis pela concretização da referida política através da prestação dos serviços socioassistenciais.

Do arranjo estabelecido pela LOAS e demais Normas Operacionais Básicas, "resta um papel residual a ser desempenhado pelos Estados e fortalecem-se as relações entre Executivo federal e municípios" (ARRETCHE, 2011). Os estados devem atuar nos demais espaços, entretanto, após excluir as competências federais e municipais, os campos de destaque na produção da política de assistência social restam-se reduzidos.

De uma forma geral, com o advento da Carta Constitucional, os municípios se tornaram entes federados autônomos e os principais protagonistas na execução das políticas públicas. São nos municípios brasileiros que os serviços públicos e ações sociais se materializam, inclusive os socioassistenciais. Nesta esteira, percebe-se claramente uma importante concentração das responsabilidades relativas à implementação dos serviços socioassistenciais nas esferas locais, inclusive sobre as parcerias firmadas com organizações da sociedade civil. De acordo com Jaccoud (2009), após a publicação da LOAS os municípios se tornaram "locus privilegiado" da execução dos serviços assistenciais e dos projetos de enfrentamento da pobreza e, por outro lado, os governos estaduais assumiram um papel secundário.

No entanto, para que o ente municipal exerça suas competências executórias de maneira satisfatória, é imprescindível uma articulação com as esferas federal e estadual principalmente no que diz respeito à oferta de apoio técnico, cofinanciamento e assessoramento.

Ainda é possível vislumbrar muitos dilemas enfrentados pela política de assistência social decorrentes do baixo envolvimento dos níveis estaduais. Os estados-membros não assumiram completamente suas funções socioassistenciais e tal situação se relaciona diretamente com a dificuldade de se romper com uma longa tradição do federalismo brasileiro de se concentrar poder no nível federal. Essa lógica centralizadora decorre do fato da expansão da proteção social ter ocorrido justamente durante os dois períodos de autoritarismo quais sejam: era Vargas (1930/1945) e regime militar (1964/1984). Dessa forma, assim como as demais políticas do sistema de proteção social brasileiro, a história da assistência social é marcada por centralização

administrativa e financeira. Nesse período de centralismo pré CF/88, os esparsos programas públicos de assistência social eram elaborados e financiados por órgãos federais. As principais consequências do surgimento do sistema de proteção social em uma era de centralismo e autoritarismo foi uma associação das políticas sociais com o fortalecimento do governo federal e na consolidação da cultura de legitimar a atuação do nível central, mais especificamente do poder executivo federal (CARVALHO, 2013).

Exemplificando o envolvimento relativamente baixo da instância estadual na política de assistência social, os autores Abrucio e Franzese (2013) explicam que, a despeito de toda estrutura de gestão compartilhada proposta pelo SUAS, a principal estratégia do governo brasileiro de combate à pobreza e à exclusão social é um programa formulado integralmente pelo nível central, denominado Programa Bolsa Família - PBF. Pela sistemática do PBF o governo federal transfere a renda diretamente para as famílias vulneráveis, excluindo a participação estadual e municipal. Apesar de afastados de toda e qualquer decisão e formulação sobre o principal programa de assistência social vigente atualmente, os municípios são figuras essenciais para o êxito do PBF visto que, são responsáveis pelo cadastramento das famílias e fiscalização do cumprimento das condicionalidades pelos beneficiados (FRAZESE E ABRUCIO, 2013). Neste mesmo sentido, Lima (2004) assevera que, seguindo o legado centralizador das políticas públicas brasileiras, os projetos e programas mais significativos na política de assistência social são desenhados pelo governo central, cabendo aos níveis estaduais aderirem ou não às proposições federais previamente estabelecidas (LIMA, 2004).

Formalmente, com a promulgação da nova Carta Constitucional houve uma alteração da organização do federalismo brasileiro que de centralizador, assumiu feições de um modelo cooperativo descentralizador. A maior parte das políticas públicas e dos serviços sociais foram definidos como competência compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (ARRETCHE, 1999). Contudo, na prática, a transição de paradigmas federativos é um processo lento e negociado uma vez que depende de articulações constantes entre as unidades federativas tanto na redistribuição de competências como na transferência efetiva de atribuições (ALMEIDA, 2000). Dependendo da política analisada, os avanços indicativos de mudanças são mais ou menos notórios. No caso da assistência social, a demora na publicação de leis impositivas reordenando as funções entre as unidades federativas permitiu um maior

enraizamento da cultura centralizadora que, mesmo após a vigência de legislações regendo a partilha de competências, configura um obstáculo à concretização de uma gestão descentralizada com participação marcante das três esferas do governo.

Sem normas constitucionais detalhando a descentralização de competências, o Governo Federal, interessado em transferir funções aos níveis estadual e municipal, deveria implementar estratégias de indução no sentido de se obter adesão dos governos locais (ARRETCHE, 2002). Autônomos, os entes subnacionais não são obrigados a assumirem encargos sociais, mas podem ser incentivados a tal. Nessa esteira, tornam-se essenciais a questão da coordenação federativa e do papel dos espaços intergovernamentais de negociações entre os entes para que a produção compartilhada de uma determinada política social logre o sucesso desejado (JACCOUD, 2009). Relativamente à política de assistência social, através de distribuições dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, a União estabeleceu seu principal esquema de indução dos municípios, estimulando-os a aderirem ao SUAS e a aprimorarem a gestão e execução da política.

Estreitaram-se os laços municipais e federais restando-se evidenciada uma menor preocupação da União no sentido de induzir os estados a assumirem as novas funções socioassistenciais. O papel marginal assumido pelos governos estaduais, quando comparado aos municipal e federal, e o ineficaz esquema de cooperação entre as unidades federadas, acabaram colaborando para que o engajamento atual do nível estadual na política de assistência social deixe muito a desejar.

Diante dessa abordagem geral, que aponta para uma reduzida participação dos entes estaduais na política socioassistencial é que optou-se por um estudo sobre a implementação de alguns institutos da assistência social em Minas Gerais para certificar se, realmente o Estado de Minas Gerais se inclui, ou não, nessa regra geral.

Não se pode dizer, nos dias atuais, que há lacunas legislativas sobre as competências estaduais na política de assistência social. Os encargos e as funções dos estados-membros foram devidamente detalhadas e especificadas por leis. Ademais, verificando as competências estaduais de organização e coordenação da rede socioassistencial nos âmbitos estadual e regional, prestação suplementar de serviços, além de assessoramento, coordenação, controle, acompanhamento, incentivos e apoio técnico/financeiro aos municípios, podemos constatar que tais atribuições não são tão secundárias quanto parecem à primeira vista. Até mesmo porque, diante da fragilidade financeira e gestão administrativa precária da grande maioria dos municípios mineiros,

as devidas intervenções do nível estadual no cumprimento de suas funções legais são imprescindíveis para que a assistência social se estabeleça como política pública em Minas Gerais e alcance índices cada vez maiores de universalização.

#### **4.2 O órgão gestor mineiro na política de assistência social**

Tradicionalmente desenvolvida com base na filantropia e eivada de características assistencialistas e clientelistas, a assistência social encontrou dificuldades em sua consolidação como política pública no Estado de Minas Gerais (COSTA E PALOTTI, 2013). Aliada a essa herança negativa, a falta de um campo delimitado das ações socioassistenciais, a inexistência de uma política nacional/estadual criteriosa de descentralização e a ausência de regulamentação legislativa por vários anos imediatamente posteriores à promulgação da CF/88, colaboraram para que os avanços da assistência social em Minas Gerais se dessem por meio de um processo lento, desordenado e desagregado das demais estratégias públicas sociais.

A falta de documentos normativos definindo claramente as funções do nível estadual colaborou para que os estados-membros, de uma forma geral, assumissem um papel residual na implementação da referida política pública. Seguindo essa tendência, historicamente, o governo do Estado de Minas Gerais se mostrou um gestor apático e com baixa capacidade institucional para promover políticas regionais de Assistência Social bem como de coordenar, acompanhar e induzir os municípios mineiros para um processo planejado de descentralização (BERNARDI, 2006).

Com o advento da LOAS em 1993, iniciou-se um processo de repartição de funções para os entes federados que, posteriormente, foi se estabelecendo de forma mais precisa com a publicação das NOBs e do PNAS.

Apesar da distribuição de competências realizada pelos artigos 13, 14 e 15 da LOAS, na década de 90, poucas tarefas foram repassadas aos entes subnacionais e a descentralização da assistência social praticamente não progrediu. O artigo 32 da LOAS estabeleceu prazo de 60 dias (a contar de sua publicação - em 1993) para o encaminhamento de um projeto de lei contendo um reordenamento dos órgãos da assistência social e plano municipalização estabelecendo as formas em que se dariam as transferências dos serviços, projetos, serviços, programas e pessoal para os municípios.

Ocorre que, pelos motivos mais variados, os mandamentos contidos nesse artigo 32 da LOAS não foram cumpridos.

A Legião Brasileira de Assistência - LBA<sup>21</sup> era a instituição responsável pela assistência social no Brasil executando serviços e programas de maneira direta e indiretamente através de convênios. A LBA era a política que vigorava no estado de Minas Gerais até então, e sua extinção repentina, em 1995, desestabilizou a política estadual mineira de assistência social. Foi nesse momento que políticas federais foram, realmente, transferidas para os níveis estaduais. Portanto, não podemos dizer que a estatização foi fruto da implementação de estratégias organizadas para a adequada transferência de encargos e capacitação dos órgãos gestores estaduais, ela foi motivada e efetivada, em Minas Gerais, pela extinção da LBA.

Sem a devida capacidade institucional, mas tentado se organizar para as novas funções, em 1996 o governo de Minas Gerais criou a Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente - SETASCAD através da junção de duas outras Secretarias - Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente e a Secretaria de Estado do Trabalho e da Assistência Social. As expectativas sobre a reunião das áreas de trabalho, assistência e criança e adolescente sob a gestão de um mesmo órgão eram positivas, pois possibilitaria maior interlocução de pontos fundamentais da política social. Entretanto, poucos anos após sua criação, a fragilidade da SETASCD restava-se visível.

Com essa modificação do cenário social, os estados-membros passaram a receber os recursos federais e a se tornarem responsáveis para o repasse aos municípios. A distribuição de recursos (tanto da União para os estados, quanto dos estados para os municípios) era operacionalizada pelo esquema de convênios. Assim, repentinamente, o órgão gestor estadual mineiro acostumado a gerir contratos pontuais, passou a ser responsável por uma quantidade enorme de convênios (mais ou menos de 1.339 convênios). Com estrutura precária e pessoal insuficiente o resultado foi lentidão no andamento dos convênios e na transferência de verbas para os municípios e entidades sociais (LIMA, 2002 *apud* BERNARDI, 2006).

---

<sup>21</sup> A Legião Brasileira de Assistência foi criada em 1947 com o objetivo de auxiliar as famílias de militantes enviados à segunda guerra mundial. Posteriormente sua assistência foi estendida. O gerenciamento da LBA ficava a cargo da primeira-dama do Estado. Os serviços eram prestados à população com características marcantes de favor e ajuda.

O repasse de recursos, projetos, serviços federais para Minas Gerais apresentou problemas similares aos demais estados do Brasil. Sem incentivos federais e sem preparação adequada, a SETASCAD não conseguiu desempenhar, a contento, as atividades sociassistenciais transferidas pela União. Além do mais, a SETASCAD se mostrou completamente incompetente para as responsabilidades estaduais previstas na LOAS, tanto na implementação de serviços e programas regionais de assistência social, quanto de assessoramento aos municípios mineiros.

No momento em que a SETASCAD ainda estava se adaptando à rotina de gerenciar tantos novos convênios, a União determinou que fosse implementada a municipalização. Sem saber como coordenar a descentralização municipal, e apostando na incapacidade gerencial dos municípios mineiros, a SETASCAD ofereceu resistência, sem sucessos, à municipalização proposta. Aos municípios, independentemente de estudo para a verificação da capacidade gerencial, foram transferidos a execução da política de assistência social. Nesse processo de municipalização, o governo estadual mineiro se limitou em verificar se os municípios cumpriam ou não as exigências do artigo 30 da LOAS, quais sejam implantação de Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social (BERNARDI, 2006).

Sem capacitação para gerir tantos convênios e desempenhar suas competências, a SETASCAD também não coordenou o processo de descentralização para os municípios mineiros. Dessa forma, pode-se concluir que praticamente todo o processo de descentralização da política de assistência social mineira (tanto para o órgão gestor estadual de Minas Gerais, quanto para os municípios do estado) foi realizado de forma desordenada, sem qualquer tipo de planejamento e capacitação para os novos gestores.

Durante o período de 1995 a 2001, o montante de recursos destinados à política de assistência social em Minas Gerais foram reduzidos em 75%, e seu financiamento era realizado de forma fragmentada por diferentes órgãos. O dinheiro público destinado à assistência social era demasiadamente baixo quando comparado ao investido nas demais políticas sociais mineiras. Com disponibilidade financeira escassa, a política socioassistencial prestada pelo estado de Minas Gerais era precária, incapaz de realizar as competências previstas na LOAS e de atender as necessidades da população (PALOTTI, 2008).

### 4.3 Mudança Institucional - SEDESE.

Em 2003 ocorreu uma importante reformulação da política de assistência social através da publicação da Lei Delegada nº 49, que culminou na transformação da SETASCAD em Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social e Esportes – SEDESE. A SEDESE foi resultado da fusão da SETASCAD, Secretaria de Estado de Esporte e da área de direitos humanos (que pertencia à Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos). Fica clara, a importante ampliação de funções da SEDESE que foi composta das seguintes subsecretarias: a Antidrogas, a de Direitos Humanos, a de Esporte e de Trabalho, e de Assistência Social.

Nessa mesma época, em 2003, o Governo do Estado de Minas elaborou o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI que previa um planejamento estratégico em longo prazo e o Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG em médio prazo. O PPAG era composto por vários projetos estruturadores<sup>22</sup>. O projeto estruturador da assistência social para o governo estadual mineiro foi denominado de "*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*" ou Projeto Estruturador 31, cuja finalidade era promover o desenvolvimento social através do combate à pobreza e vulnerabilidade por meio de ações centralizadas na família. Além do enfrentamento da pobreza, esse projeto objetivava a inserção do Governo estadual de Minas Gerais no campo de atuação das políticas de proteção social (PALOTTI, 2008). Esse projeto constituiu-se em uma espécie de estratégia para estabelecer e alinhar iniciativas do governo mineiro na gestão estadual da política socioassistencial. Contudo, segundo Carneiro (2006), o Projeto de Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas constituiu-se em um conjunto de ações e serviços desconexos, desarticulados e com pouca consistência para o combate à exclusão social e econômica (CARNEIRO, 2006 apud PALOTTI, 2008). Os serviços e programas que compunham a base do projeto não possuíam uma lógica entre eles e nem uma articulação com os serviços de assistência já prestados anteriormente.

A escassez de planejamento e a fragmentação das ações realizadas no bojo do Projeto Estruturador *Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas* refletiam a

---

<sup>22</sup> A partir de 2003 o Governo do Estado de Minas Gerais adotou a metodologia de gerenciamento de projetos para condução do PPAG. Dessa forma, os projetos prioritários e mais relevantes foram denominados Projetos Estruturantes.

precariedade e a baixa capacidade institucional do órgão gestor da assistência social em Minas Gerais.

A agregação de novas e diferenciadas áreas à SEDESE e o conseqüente alargamento de suas competências, não foram acompanhados de um respectivo planejamento interno capaz de remodelar suas estruturas, redistribuir de forma sistemática os novos serviços e ampliar sua equipe de trabalho. Sobre essa questão, Bernardi (2006) explica que, a reforma administrativa de 2003 foi idealizada a partir das diretrizes e princípios da Gestão Pública Contemporânea e da construção de um governo matricial com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável, todavia, a dimensão assumida pela SEDESE não colaborou para o desenvolvimento da política estadual de proteção social. Assim:

"a dimensão assumida pela SEDESE após a reforma, revelou-se um fator dificultador para a articulação e integração das áreas no âmbito da própria Secretaria, bem como potencializou a deficiência da estrutura e corpo de servidores adequados à efetiva implantação da descentralização da Política de Assistência Social" (BERNARDI, 2006, p. 130).

No ano de 2007 a SEDESE passa por novas mudanças de cunho organizacional. Foi criada a Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude, que apropriou-se das Subsecretarias de Esporte e Anti-drogas, aliviando razoavelmente a estrutura grande e pesada da SEDESE.

Recentemente a Lei Estadual 21.693/15 reformulou, novamente, a composição organizacional da SEDESE deslocando do seu organograma a Subsecretaria de Direitos Humanos, que passou a pertencer à Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania. Assim, atualmente, a estrutura da SEDESE é composta por três Subsecretarias de Trabalho e Emprego, de Projetos Especiais e a de Assistência Social – SUBAS.

Pela leitura do artigo 168 da lei 21.693/15, a SEDESE tem por finalidade:

“planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado que versem ao fomento e ao desenvolvimento social da população, por meio de ações relativas à assistência social para o enfrentamento da pobreza, ao provimento de condições para a superação da vulnerabilidade social e à formulação e ao fomento das políticas públicas de trabalho e emprego” (Lei 21.693/15).

Dessa forma, fica claro que, no Estado de Minas Gerais, a competência da Assistência Social fica a cargo da SEDESE, mais especificamente sob responsabilidade da Subsecretaria de Assistência Social- SUBAS. Tal assertiva pode ser verificada no site oficial da SEDESE:

“A Subsecretaria de Assistência Social - Subas tem por finalidade promover a formulação, a implementação, a coordenação e a avaliação da política pública de assistência social e do Sistema Único de Assistência Social – Suas, competindo: Promover a implementação e o fortalecimento do Suas no Estado; Apoiar, promover, coordenar, monitorar e avaliar as atividades de assistência social; Contribuir para a integração das políticas públicas sociais; Apoiar o fortalecimento das instâncias de controle social e aperfeiçoar o sistema de controle e avaliação do Suas no Estado; Apoiar, coordenar e executar atividades de capacitação, formação e treinamento no âmbito da assistência social; Apoiar, elaborar e difundir estudos e pesquisas na área de assistência social; Promover, coordenar, acompanhar e avaliar a descentralização das atividades e dos serviços de assistência social no Estado; Propor critérios às instâncias competentes para o cofinanciamento da Política Estadual de Assistência Social; Elaborar os instrumentos comprobatórios da capacidade de gestão estadual do Suas; Apoiar técnica e administrativamente, no âmbito de sua atuação, as instâncias de deliberação e pactuação da política pública de assistência social; Coordenar as ações de assistência social de caráter emergencial, em conjunto com as instituições competentes e os municípios; Apoiar a realização de conferências municipais, regionais e estadual, no âmbito de sua atuação ( Site Oficial - SEDESE).

Citando essas constantes reformas pelas quais o órgão gestor estadual mineiro passou nos últimos anos e a evidente dificuldade de delimitação do seu foco de atuação visto que, corriqueiramente políticas sociais de diversas naturezas foram incorporadas, transferidas e retiradas do seu quadro de responsabilidade, Costa e Palotti (2013) expõem sobre a fragilidade e instabilidade administrativa e organizacional do Governo de Minas Gerais na promoção da política de assistência social (COSTA E PALOTTI, 2013).

#### **4.4 O Estado de Minas Gerais no processo de Habilitação e na implantação da Rede de Proteções Sociais Básica e Especial**

Abordaremos o processo de habilitação das unidades locais mineiras na gestão do SUAS e implantação dos Centro de Referência de Assistência Social - CRAS e dos Centros de Referência Especializado em Assistência Social - CREAS no estado mineiro para realizar uma espécie de avaliação da cogestão realizada pelo Estado de Minas Gerais na política pública de assistência social.

#### 4.4.1 Habilitação dos Municípios Mineiros na Gestão do SUAS

O arranjo institucional proposto pela NOB/SUAS/2005 possibilitou aos municípios se habilitarem em um dos três níveis de gestão do SUAS: gestão inicial GI; básica GB ou plena GP. Os níveis distintos de gestão visavam à progressiva habilitação dos municípios, levando-se em consideração as diferentes capacidades de gestão dos governos locais.

Para se habilitarem em determinado nível e fazerem jus aos repasses respectivos, os municípios deveriam cumprir vários requisitos e assumir compromissos relativos à execução da política de assistência social. Os incentivos financeiros variavam conforme o nível de gestão em que o município se habilitava e em proporção da complexidade dos serviços socioassistenciais prestados.

Entretanto, com flexibilização das regras para habilitação e exigência de documentação simplificada, o processo de habilitação no SUAS promovido pelo governo estadual mineiro ocorreu de forma rápida e descriteriosa. Em 2006 a relativização dos requisitos para habilitação atingiu seu ápice no momento em que, por meio de pactuações na CIB, passou-se a entender que para fins de habilitação, os municípios poderiam considerar a instituição do Fundo Municipal de Assistência social como uma subunidade orçamentária. A flexibilização desse requisito resultou em uma importante arrancada de Minas Gerais frente aos demais estados brasileiros no quesito habilitação de municípios no SUAS. Em menos de dez meses, 182 municípios mineiros habilitaram-se no SUAS. Dessa forma, o governo mineiro que ocupava a penúltima colocação quanto à porcentagem de municípios habilitados até então, passou, em 2006, a ocupar a 5ª posição no *ranking* estadual. Em outubro de 2008 mais de 98% dos municípios mineiros<sup>23</sup> já se encontravam habilitados em algum dos níveis previstos na NOB/SUAS/2005. Fica claro que, fatores como insuficiência administrativa e financeira (dilemas enfrentados pela maioria dos municípios mineiros) não representaram óbice algum à habilitação dos municípios (COSTA E PALOTTI, 2013). Conforme registros administrativos da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais

---

<sup>23</sup> Em outubro de 2008, 842 dos 853 municípios mineiros já se encontravam habilitados em algum nível de gestão estabelecido pela NOB/SUAS/2005.

(SEDESE/MG), em 2013 todos os municípios mineiros se encontravam habilitados em algum nível de gestão, da seguinte forma:

#### QUADRO 4 - HABILITAÇÃO DOS MUNICÍPIOS MINEIROS NO SUAS



Fonte e Elaboração: SEDESE

Na gestão inicial encontravam-se os municípios que cumpriram os requisitos para tal<sup>24</sup>, mas ainda não conseguiram habilitação para gestão básica ou plena. Os municípios habilitados para a gestão municipal no modelo anterior foram automaticamente encaixados na gestão inicial do SUAS (regra contida na NOB/SUAS/2005). Habilitados na gestão básica estavam os municípios que assumiram a responsabilidade de organizar e ofertar a Proteção Social Básica - PSB e a prevenção de situação de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições em todo seu território. Importante mencionar que os municípios que recebiam os recursos do Programa de Atenção à Família - PAIF tiveram um prazo (até o final do ano de 2005) para se habilitarem no nível de gestão básica. Já os municípios habilitados na gestão plena eram aqueles que se responsabilizaram pela gestão e oferta dos serviços e programas da Proteção Social Básica - PSB e demonstravam capacidade instalada para a Proteção Social Especial - PSE.

Todos os municípios poderiam almejar sua habilitação para quaisquer dos três níveis de gestão colocados à disposição pela NOB/SUAS/2005. À medida que se elevava o nível de gestão, as responsabilidades do ente municipal com a produção da política de assistência social cresciam e as prerrogativas aumentavam de maneira

<sup>24</sup> Requisitos para gestão inicial era atender os requisitos do artigo 30 da LOAS e alocar recursos financeiros próprios no Fundo de Assistência Social.

correspondente. Segundo regra expressa da NOB/SUAS/2005, a análise dos documentos comprobatórios exigidos como condição de habilitação e a avaliação do cumprimento das responsabilidades e requisitos pertinentes à condição de gestão pleiteada pelos municípios ficaria a cargo da Secretaria de Estado de Assistência Social ou congêneres - no caso de Minas Gerais, da SEDESE. No entanto, não era realizada qualquer tipo de inspeção do ente estadual - SEDESE nos municípios mineiros para fins de certificação da criação do equipamento da proteção social básica, bem como sobre o detalhamento da rede de proteção especial. Bastava uma declaração do gestor municipal atestando o fato (COSTA E PALOTTI, 2003).

De acordo com os autores Costa e Palotti (2013), a despeito da maioria dos municípios mineiros terem assumido rapidamente a gestão básica ou plena na assistência social, não era possível relacionar o nível do compromisso com a capacidade administrativa assistencial dos governos locais. Isso porque, os municípios habilitados para o mesmo nível, possuíam capacidades de gestão e condições para prestação de serviços socioassistenciais completamente distintas. Importante pontuar, que o objetivo inicial da existência dos níveis distintos de gestão era possibilitar que os entes locais assumissem gradualmente compromissos no SUAS, de acordo com suas respectivas possibilidades financeiras, técnicas e administrativas para o desempenho da política. Na prática, o que se vislumbrou foi, vários municípios mineiros com capacidades de gestão socioassistencial bastante heterogêneas contando com habilitações idênticas.

Segundo IPEA, após um levantamento dos resultados produzidos pelo processo de habilitação da forma preconizada na NOB/SUAS/2005 indicaram um caráter estático do referido modelo uma vez que, a criação de instituições e cumprimento de condições por parte das esferas municipais não se mostraram suficientes para garantir que os instrumentos exigidos produzissem os resultados idealizados<sup>25</sup> (IPEA - Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 22/ 2014). Nesse sentido, teoricamente os municípios cumpriam os requisitos para habilitação, eram habilitados, mas, sem o devido acompanhamento, controle e apoio, o desempenho positivo na assistência social ficava, muitas vezes, à mercê da existência de uma capacidade institucional razoável e de interesses políticos locais para uma gestão responsável da política.

---

<sup>25</sup> Sobre esses resultados negativos que se decidiu pela alteração dos moldes de habilitação quando da publicação da NOB/SUAS/2012

A expansão demasiadamente acelerada das habilitações municipais na gestão SUAS em Minas Gerais aponta para uma descentralização pouco planejada pela esfera estadual. Nesse sentido, segundo Arretche (2003, p.342), o problema foi que, no contexto de institucionalização dos sistemas descentralizados, privilegiou-se muito mais a adesão dos municípios em detrimento de exigências orientadas para a redução das desigualdades no acesso dos serviços. Realmente, a preocupação da SEDESE se relacionou mais com adesão do máximo de municípios possíveis ao SUAS, o quanto antes, que avaliar e induzir eficiência e qualidade da gestão local da política de assistência social. Como já citado, nem as inspeções para certificação do cumprimento dos requisitos de habilitação eram realizadas pela SEDESE.

Ademais, a mera habilitação não é capaz, por si só, de garantir universalidade e bons resultados das ações e programas socioassistenciais prestados à sociedade. Sobre essa questão, Arretche (2003) explica que embora os governos locais tenham assumido a gestão da política, isso não queria dizer que teriam assumido um comprometimento real com a promoção da assistência social (ARRETCHE, 2003).

Discorrendo sobre o processo de habilitação no estado mineiro, Costa e Palotti (2013) colocam que além da flexibilização das normas para facilitar adesões, a "Subsecretaria de Assistência Social em Minas Gerais instituiu *mutirão de ações* com a equipe interna e pessoal contratado para auxiliar diretamente os municípios no processo de habilitação" (COSTA E PALOTTI, 2013 p.338). Foi nesse contexto que a habilitação dos municípios mineiros se expandiu rapidamente.

Contudo, diante da acentuada desigualdade econômica e social entre as regiões mineiras não é difícil concluir que a significativa assimetria de capacidades de gestão entre as prefeituras municipais resultariam em padrões muitos distintos dos serviços socioassistenciais prestados e de sensibilidade às demandas sociais. Ainda que as diferenças de capacidades institucionais não fossem tão significativas assim, o esforço do ente imediatamente superior seria imprescindível para fomentar os níveis locais a assumirem uma gestão consciente da política buscando, na medida do possível, maior igualdade entre os cidadãos no tocante ao acesso a bens e serviços públicos. Sobre esse assunto Arretche (2003) explica o seguinte:

"no entanto, não há qualquer garantia intrínseca à gestão local que promova a responsabilidade, eficiência, acesso universal e patamares equitativos (...) A qualidade da ação dos governos depende, em grande medida, dos incentivos e controles a que estão submetidos" (ARRETCHE, 2003 p.332).

Assim, além de equipes montadas pela SEDESE para orientar os municípios a se habilitarem maciçamente aos novos modelos de gestão do sistema, dever-se-ia ter priorizado a municipalização consciente da política por meio da organização de esquemas de monitoramento, indução e preparação dos entes locais para assumirem a assistência social com um real compromisso de oferta ampliada de bons serviços para a população mineira.

#### **4.4.2 Proteção Social Básica e Especial - Implantação dos CRAS e CREAS no contexto mineiro**

**A) Proteção Social Básica** - O Centro de Referência de Assistência Social - CRAS é uma unidade pública de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrangem um total de até 1.000 famílias/ano. Dentro dos CRAS são executados os serviços de proteção social básica e organizados a rede de programas e serviços locais da política de assistência social (PNAS/2004).

O governo estadual mineiro realizou transferências de recursos para que os municípios construíssem as estruturas físicas dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e conseguissem a habilitação para o nível de gestão básica logo no início de 2005. O cofinanciamento estadual objetivou a ampliação da rede pública de Proteção Social Básica através da expansão dos CRAS como também, seus respectivos custos.

Sobre os repasses estaduais para investimento e manutenção dos CRAS esclarecemos que o assunto vai ser tratado no capítulo seguinte quando de um estudo a respeito do confinamento do governo de Minas Gerais na política socioassistencial.

A despeito de tantas mazelas enfrentadas pela política de assistência social em Minas Gerais, pode-se dizer que a expansão dos equipamentos de proteção social básica nos municípios mineiros logrou-se resultado positivo. A implantação dos CRAS em Minas Gerais se deu de maneira rápida (em 2007 já existiam 495 CRAS distribuídos em 393 municípios, em 2008 o número de equipamentos subiu para 648 espalhados em 518 municípios), e mesmo alguns municípios que não foram contemplados com repasses estaduais para investimento na estrutura física dos equipamentos, se mostraram comprometidos com a construção da rede de proteção social básica local (COSTA E PALLOTI, 2013). Isso demonstra um sucesso relativo da ação combinada entre a União e os municípios mineiros na implantação da rede CRAS. Pelos dados do MDS, em 2014 havia 1.129 CRAS cadastrados no CENSO SUAS e somente sete municípios

mineiros não contariam com o referido equipamento (PMDI, 2015). A cobertura por CRAS está, portanto, razoavelmente avançada, embora ainda seja necessária a ampliação de CRAS em municípios com grande extensão rural e de médio e grande porte situados em regiões mineiras mais vulneráveis, a fim de possibilitar que a Proteção Social Básica alcance toda a população que dela necessitar.

Sobre a necessidade de CRAS para atendimento da população rural, vale pontuar que, de acordo com o levantamento do CENSO SUAS de 2013, somente 14 dos 1.091 CRAS de Minas Gerais estavam realmente situados em zona rural, 178 atenderiam bairros rurais também e 18 afirmaram que prestam serviços somente para bairros rurais. Por esses dados, fica clara a necessidade de extensão dos serviços de prestação social básica para a população rural.

#### **QUADRO 5 - EXPANSÃO DO NÚMERO DE CRAS EM MINAS GERAIS NO PERÍODO DE 2009 A 2014**

ANO	2009	2010	2012	2013	2014
NÚMERO DE CRAS	816	923	1.068	1.091	1.129

Fonte: MDS/CENSO SUAS - Relatório de Informações sociais

Elaboração: Própria

De acordo com o CENSO SUAS, a taxa de crescimento anual da rede CRAS entre 2009 a 2014 em Minas Gerais foi de 6,71%. Contudo, essa taxa de crescimento apresenta variações regionais discrepantes de tal forma que, a região mineira com menor crescimento anual de CRAS contou com um percentual de 1,15% (região do Mucuri <sup>26</sup> que possui 446.000 habitantes distribuídos em 29 municípios) e a região com maior percentual demonstrou um crescimento de 13,7% anual (região Sudoeste que possui 592.500 habitantes em 34 municípios). Apesar de a região sudoeste agregar mais municípios, a diferença de habitantes de um território de planejamento para outro não justifica tamanha discrepância na taxa de crescimento dos equipamentos de proteção social. Ademais, como já apresentado, Mucuri é uma das regiões mineiras que apresenta os piores indicadores sociais/econômicos. Justamente em uma região em que a

<sup>26</sup> Regiões de Minas Gerais segundo território de planejamento - Noroeste, Norte, Médio e Baixo Jequitinhonha, Mucuri, Alto Jequitinhonha, Central, Vale do Rio Doce, Vale do Aço, Metropolitana, Oeste, Caparaó, Mata, Vertentes, Sul, Sudoeste, Triângulo Norte e Triângulo Sul.

população está mais exposta às vulnerabilidades sociais, a taxa de crescimento dos CRAS foi a pior. Outro território de planejamento que contou com crescimento de CRAS anual, para o mesmo período, visivelmente baixo foi a região Vale do Rio Doce (que possui 672.000 habitantes em 49 municípios) com o percentual de 1,61%. Tendo em vista o volume da população e a posição desfavorável que a região Vale do Rio Doce ocupa dentro do estado mineiro, não há dúvidas de que a evolução dos equipamentos de proteção social básica em Minas Gerais está sendo realizada sem critérios orientados segundo um mapeamento das localidades com maior incidência de desproteção social.

Exatamente nesse sentido, o PMDI 2015 esclarece que Minas Gerais não segue um diagnóstico de demanda por serviços para a realização de distribuição dos equipamentos de proteção social básica. A expansão dos CRAS em Minas Gerais não acompanha o ordenamento dos territórios por tamanho da população residente, ou pelo número das famílias cadastradas no Cadastro Único com renda per capita inferior a R\$ 154,00, ou pelo número de famílias beneficiadas pelo PBF, como comprova o seguinte levantamento:

"O território Metropolitano concentra 30,2% da população residente, 21,9% das famílias cadastradas com até R\$ 154,00 per capita familiar, 20% do total de famílias beneficiadas do PBF e 15,9% dos CRAS de MG; (...) o Sul tem 10,4% da população residente, 8,1% de famílias cadastradas com até R\$154,00 per capita, 8,0% do total de famílias no PBF e 12,6% dos CRAS, além de ser o território que registrou a segunda taxa mais alta de crescimento do número de CRAS (13,02% a a.) entre 2009 e 2014 (...)" (PMDI, 2015, p. 29.).

Naturalmente, a demanda por CRAS é diretamente proporcional aos níveis de incidência de pobreza, desigualdades e vulnerabilidades. Dessa forma, o órgão gestor da política de assistência social em Minas Gerais deveria realizar um mapeamento mais eficaz das regiões mineiras cujos indicadores apontam com maior clareza possível a existência de maior *déficit* social para que, então, se organize uma estratégia consciente de expansão dos equipamentos.

Atualmente, a média de CRAS em Minas Gerais é de 1,32 por município (1.129 CRAS e 853 municípios) o que demonstra certa insuficiência do número total de equipamentos, principalmente em se tratando de municípios grandes e localizados em regiões mineiras mais expostas a riscos sociais. Não há uma relação direta entre o número de famílias inscritas no Cadastro Único e o número ideal de equipamentos de proteção social. Entretanto, o CadÚnico é a ferramenta responsável por identificar potenciais beneficiários dos programas sociais e, portanto, o volume de famílias

cadastradas de uma determinada localidade tem um condão de indicar a demanda por proteção social. Pelo número de famílias mineiras inscritas no Cadastro Único em dezembro de 2015 (total de 2.622.362 famílias sendo que 838.637 inscritas como extremamente pobres - com renda per capita inferior de até R\$77 e 458.358 como pobres - com renda per capita familiar entre R\$77,00 e R\$ 154,00), podemos ter uma idéia do quanto que essa média de 1,32 equipamentos por municípios é baixa (Dados retirados do MDS - CadÚnico atualizados em dezembro de 2015).

O MDS elaborou um indicador sintético para avaliação do grau de desenvolvimento dos equipamentos - Índice de Desenvolvimento dos CRAS - IDCRAS. O IDCRAS é composto por quatro dimensões: horário de funcionamento, atividades realizadas, estrutura física e recursos humanos disponíveis no equipamento. Cada dimensão do IDCRAS é avaliada de forma que a pontuação 1 (um) a classifica como Insuficiente; 2 (dois) como Regular; 3 (três) é Suficiente; e 4 (quatro) é Superior.

Pelos dados retirados do MDS, a média da pontuação da dimensão estrutura física dos CRAS instalados em Minas Gerais é 2,6 e da dimensão Recursos Humanos é 2,7. Nesta esteira, segundo informações do Censo SUAS 2013 (fonte MDS), 44,2 % de todos os CRAS dos municípios mineiros têm pelo menos uma dimensão classificada como regular e 31% dos CRAS possuem estrutura física pontuada como insuficiente ou regular.

Sobre a estrutura física e os profissionais atuantes nos equipamentos, o documento Síntese Crítica 2015 elaborado pela própria SEDESE reconhece a precariedade dos CRAS em Minas Gerais:

"não possuem, muitas vezes, acessibilidade para pessoas com deficiência e idosos e não possuem salas de atendimento adequadas; 25% das equipes dos CRAS não são compostas pela quantidade de profissionais adequada" (Síntese Crítica - SEDESE, 2015, p.5.).

Por ser unidade física de prestação da proteção social básica que compõe a rede pública de serviços sociassistenciais, os CRAS deveriam ser cofinanciados pelas três entidades federativas. Todavia, no estado mineiro essa regra do financiamento compartilhado não vem sendo cumprida, senão vejamos: no ano de 2013, dos 1.091 CRAS contabilizados pelo MDS, 950 recebiam recursos municipais, 920 contavam com transferências federais e 603 eram cofinanciados pelo estado. No decorrer do ano de 2014, Minas Gerais recebeu o montante de R\$139.598.311,07 em recursos federais para o cofinanciamento da proteção básica, entretanto, conforme veremos de maneira

detalhada no quinto capítulo, no mesmo ano, o governo estadual suspendeu o repasse do Piso Mineiro<sup>27</sup> para 476 municípios (PMDI, 2015).

Mais uma vez, estamos diante de uma importante descentralização do processo de expansão dos equipamentos de proteção social básica em Minas Gerais em que o ente estadual concentrou esforços na ampliação da rede, sem priorizar a eficácia e qualidade dos serviços prestados. A implantação e o crescimento da rede CRAS não teve relação com as localidades mais desprotegidas socialmente. Além do mais, sem o devido acompanhamento, assessoramento e financiamento do governo estadual aos municípios mineiros, muito dos CRAS espalhados pelo território mineiro não funcionam bem, não contam com profissionais suficientes e capacitados, não possuem estrutura física adequada e demonstram, portanto, reduzido potencial para o combate à pobreza crônica e desigualdade social persistente em Minas Gerais.

**B) Proteção Social Especial** - O Centro de Referência Especializado de Assistência social - CREAS é o equipamento público de abrangência municipal ou regional, em que são ofertados serviços específicos da política de assistência social, isto porque, as mais variadas situações de riscos demandam intervenções específicas. Assim, a modalidade de proteção social especial se destina à assistência de indivíduos e famílias que se encontrem em uma situação de risco pessoal e social em decorrência de violações a direitos como abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (PNAS/2004). Pela diversidade dos serviços prestados, eles demandam maior flexibilidade nas soluções protetivas e, muitas vezes, um acompanhamento individual.

A rede pública de proteção Social Especial - PSE se subdivide em serviços de *média complexidade e alta complexidade* de acordo com os níveis de agravamento, a natureza e a especificidade dos trabalhos ofertados. A oferta de serviços de proteção social especial de média e alta complexidade cabe aos municípios, DF e nos casos de ofertas regionalizadas de serviços, aos estados.

O processo de implantação dos CREAS não ganhou o mesmo destaque que o de implantação dos CRAS em Minas Gerais. Diferentemente dos CRAS, a

---

<sup>27</sup> Piso Mineiro de Assistência Social consiste em um valor básico de cofinanciamento estadual da política de assistência social, em complementariedade ao financiamento federal e municipal

instituição de CREAS não era obrigatória para nenhum nível de habilitação no SUAS e isso reduziu, nitidamente, a preocupação com a expansão dos CREAS pelo estado mineiro. Apesar da importância dos serviços de proteção social especial, o governo estadual de Minas Gerais não concentrou esforços para investimento nas estruturas físicas dos CREAS. Neste sentido, Costa e Palotti (2013) explicam que "A trajetória de expansão dos CREAS em Minas Gerais obedeceu basicamente ao ritmo de cofinanciamento dos equipamentos pelo governo federal. O governo estadual participou com um pequeno cofinanciamento em contrapartida aos investimentos (...)" (COSTA E PALOTTI, 2013 p. 353).

A descentralização da proteção social especial seguiu a lógica de regionalização da rede de tal forma que na sua distribuição foi privilegiado municípios de médio, grande porte e metrópole<sup>28</sup> que estivessem em um nível mais avançado na gestão do SUAS. Assim, nos dias atuais Minas Gerais conta com 238 CREAS implantados e ativos, concentrados em municípios com mais de 50 mil habitantes (PMDI, 2015). Somente cerca de 8% dos municípios mineiros com menos de 20 mil habitantes possuem CREAS. Lembrando que, quase 80% dos municípios mineiros possuem menos de 20 mil habitantes.

Fica evidenciada a necessidade de ampliação dos serviços de proteção social especial nos municípios de pequeno porte também. A realidade populacional da grande maioria dos municípios que compõem Minas Gerais aponta para uma necessidade de relativização do critério de cobertura de CREAS em razão do porte municipal. Ou seja, deve ser levado em consideração, também, as realidades da demanda através de diagnósticos contendo informações sobre a incidência e as características dos riscos pessoais e sociais, possibilitando, assim, que municípios menores e vulneráveis também contem com atendimento especializado. Nesse contexto, o interessante seria uma efetiva interlocução do governo estadual com os municípios mineiros visando uma expansão da rede CREAS para além de critérios fundados em dados de uma única esfera municipal. Na esteira desse entendimento, o MDS explica o seguinte:

"Analisar o alcance e os modos de distribuição de atenções na proteção social especial pressupõe levar em consideração os esforços e avanços de articulação e regionalização de serviços. Essa dimensão é necessária porque, de acordo com a NOB/SUAS, há um conjunto de atenções de proteção social especial que não pode ser estruturado apenas na escala dos municípios, deve ser

---

<sup>28</sup> De acordo com a classificação contida no PNAS 2014 os municípios são: a) Pequeno Porte I - com até 20 mil habitantes; b) Pequeno Porte II - de 20.001 a 50 mil habitantes; c) Médio porte - 50.001 a 100 mil; d) Grande Porte - 100.001 a 900 mil e e) Metrópole - acima de 900 mil habitantes

promovido por meio de articulação entre municípios e estados para a estruturação de serviços regionalizados, que garantam o atendimento à população tanto dos municípios sede de pólos regionais, como àquela procedente de municípios vinculados, em geral, por razões de vizinhanças." (SUAS 10, Diversidades no Suas: realidade, respostas, perspectivas, MDS, 2015 p.47)

Nessa linha de raciocínio, o ideal seria que os municípios vizinhos expostos a riscos sociais similares se agrupassem para a instituição de CREAS. No entanto, a falta de orientação do nível estadual aos municípios mineiros não contribui para que estes se organizem orientados para uma pactuação de distribuição territorial de CREAS em municípios avizinados. Além do mais, a figura do CREAS regional existe, exatamente, para possibilitar a ampliação da cobertura da proteção especial através do envolvimento de vários municípios por meio de uma rede de serviços regionalizada. Para a expansão do CREAS regional seria necessário um levantamento de municípios vinculados (que compõem as mesmas regiões ou microrregiões, por exemplo) que apresentem localizações estratégicas e semelhanças nas condições e *déficits* sociais.

Esses serviços regionalizados devem ser executados pelo próprio governo estadual uma vez que, pela legislação vigente, os estados-membros são os entes competentes para organização, coordenação e prestação de serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade, baseando-se em diagnósticos socioterritoriais e critérios pactuados na CIB e deliberados pelo CEAS (artigo 15 NOB/SUAS/2012).

Entretanto, de acordo com o Secretário de Estado de Desenvolvimento Social - André Quintão, até o momento<sup>29</sup>, Minas Gerais não possui nenhum CREAS Regional<sup>30</sup>. Além disso, de acordo com os dados coletados do CENSO 2014, o Estado de Minas Gerais não possui plano ou proposta de regionalização de serviços de proteção Social de Média Complexidade e nem de Alta Complexidade pactuados em CIB<sup>31</sup>, muitos menos já implementados. Dessa forma, fica claro que a regionalização da estrutura da prestação dos serviços especiais sociassistenciais em Minas Gerais exige um aprimoramento da gestão estadual do SUAS.

---

<sup>29</sup> Palestra ministrada pelo Secretário da SEDESE em março de 2016 na Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro.

<sup>30</sup> De acordo com MDS CREAS regional envolve participação de conjunto de municípios entretanto, o município mineiro Padre Paraíso se declara como CREAS regionalizado, apesar de não agregar nenhum município dentro ou fora da sua microrregião.

<sup>31</sup> Planos ou propostas mineiras de regionalização de serviços de proteção especial de média e alta complexidade ainda estão em processo de discussão na CIB

Com oferta de poucos serviços e sem rede de retaguarda e com equipes insuficientes e desfalcadas de profissionais qualificados e experientes para lidar com situações extremamente complexas a proteção social especial em Minas Gerais está muito aquém da demanda social (PMDI, 2015). Corroborando pela falta de profissionais qualificados atuantes na rede de proteção social especial, o documento Síntese Crítica - 2015 elaborado pela SEDESE afirma que:

"28% das unidades de acolhimento para crianças e adolescentes, 41% das unidades de acolhimento para população de rua, e 67% das unidades que acolhem idosos não possuem nem assistente social nem psicólogo trabalhando, ou seja, contam somente com profissionais de nível médio" (Síntese Crítica - SEDESE, 2015, p. 5.).

Dada a complexidade e a especialidade do trabalho prestado na PSE, é imprescindível contratar e manter o quadro de pessoal qualificado academicamente por profissões regulamentadas por Lei e na quantidade necessária à execução dos serviços, tendo em vista a demanda da população.

Uma das prioridades da proteção social especial dentro do SUAS é o serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescente todavia, o descaso do governo estadual inviabiliza a oferta satisfatória desse serviço para o povo mineiro. A Síntese Crítica - 2015 SEDESE ilustra a dificuldade enfrentada pelos municípios que compõem Minas Gerais:

"Relatos de vários secretários de município pequeno evidenciam a necessidade de ação do estado neste eixo. Diversos municípios de pequeno porte assinaram TACs - Termos de Ajustamento de Conduta - firmados com Ministério Público, sem a participação do governo estadual, voltados para a implantação de serviços regionalizados de acolhimento institucional para crianças e adolescentes (abrigo). É imprescindível a intervenção e apoio do estado nestes casos, uma vez que esta oferta regional é de competência estadual. A implantação dos serviços regionalizados corresponde a uma das metas do Pacto de Aprimoramento da Gestão do Governo de Minas com o MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Para que a implantação possa ser realizada, é necessário ampliar os recursos destinados à proteção social especial de custeio e de investimento"(Síntese Crítica - SEDESE, 2015, p. 9)."

Sobre o financiamento da proteção social especial, cumpre destacar que o estado de Minas Gerais precisa se comprometer com recursos para sua prestação direta de serviços e com recursos a serem transferidos aos municípios a título de cofinanciamento.

Sem o devido apoio, coordenação e assessoramento do ente estadual e com transferências do fundo estadual insuficientes, a quantidade e qualidade dos serviços da proteção social especial e a expansão dos CREAS, tanto municipais quanto regionais, continuarão comprometidas.

Enfim, pela avaliação realizada no órgão gestor da assistência social em Minas Gerais, pelo desenvolvimento do processo de habilitação dos municípios mineiros na gestão do SUAS, pela implementação e descentralização dos CRAS e CREAS, fica evidenciada uma fraca participação e atuação do governo estadual de Minas Gerais na política de assistência social. Foram verificadas claras situações em que o ente estadual não vem cumprindo com suas competências de monitoramento, controle e apoio técnico/financeiro aos municípios e situações em que os serviços deveriam ser prestados diretamente pelo órgão estadual e não vem sendo realizados. Esse cenário de descompromisso do governo estadual de Minas Gerais com a promoção adequada da política de assistência social pode ser ilustrado pelo contexto social desafiador vivenciado pelo estado que, atualmente, conta com um contingente considerável de pessoas em situação de extrema pobreza (dados do CadÚnico/MDS 2014 confirmam a existência de mais de 3 milhões de mineiros com renda mensal per capita inferior a R\$ 77,00) e pelas diversidades e disparidades regionais (Síntese Crítica - SEDESE, 2015).

## 5 O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

### 5.1 O Sistema de Financiamento da Assistência Social no Brasil

A Assistência Social, como parte integrante da Seguridade Social é *"financiada por toda sociedade de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios e das contribuições sociais"* (artigo 195, CF/88).

Pelo previsto na CF/88, a gestão da política de assistência social deve contar com recursos financeiros das três unidades federativas, em razão da corresponsabilidade que perpassa a provisão da proteção social no Brasil. Regulamentando a CF/88, a LOAS/1993 definiu que a gestão financeira compartilhada da política de assistência social passaria a ser realizada através de aporte próprio de cada ente e de repasses de recursos por meio dos fundos específicos de assistência social. Assim, os três níveis de governo deveriam reservar parcelas de seus respectivos orçamentos para alocação na referida política e implantar seu próprio fundo de assistência social. A exigência legal<sup>32</sup> de fundo específico para cada ente teve por finalidade viabilizar transferências diretas de recursos (fundo a fundo) destinados ao cofinanciamento dos serviços e programas socioassistenciais, possibilitando maior transparência e controle social sobre a aplicação dos recursos da política pública.

A LOAS, em 1993, já preconizava que os municípios fossem gestores dos próprios convênios e os principais responsáveis pela execução dos serviços de assistência social. Entretanto, na prática, até 1997 os recursos federais eram repassados para os estados que decidiam, discricionariamente, sobre a transferência ou não para as unidades locais (ARRETCHE, 2011). Até mesmo quando os Municípios já haviam implementado os requisitos exigidos no artigo 30 da LOAS, ou seja, Fundo, Conselho e Plano de Assistência Social em pleno funcionamento, a eles não eram garantidos os repasses federais destinados ao cofinanciamento da política de assistência.

As NOBs I e II não estabeleceram regras claras detalhando a partilha de recursos entre os três entes da federação. Dessa forma, as normas relativas ao

---

<sup>32</sup> Artigo 30 da LOAS exige a instituição de fundos específicos de assistência social

financiamento ficaram a cargo de um diploma denominado Sistemática de Financiamento da Assistência Social que se reportava às instruções normativas nº 3STN/93 e nº 1/STN 97 para operacionalizar o esquema de transferência de recursos (LIMA, 2004). De acordo com Lima (2004), essas instruções normativas definiram um esquema centralizado de financiamento, totalmente incompatível com princípio constitucional da descentralização o que implicou em uma importante redução da autonomia financeira dos entes subnacionais. Isso porque, apesar das transferências dos recursos nacionais terem se tornado "fundo a fundo", os requisitos para a partilha dos mesmos não eram definidos de maneira clara e objetiva, ficando à mercê da discricionariedade federal. O financiamento de projetos/programas estaduais e municipais dependia da disponibilidade financeira do governo federal que, baseando em critérios próprios, decidia sobre suas pertinências e se posicionava pelo repasse ou não dos recursos. Para Arretche (2011), a SAS continuou selecionando os convênios e programas que seriam financiados, e essa prerrogativa federal evidenciou uma clara contradição às propostas municipalistas contidas na LOAS e nas NOBs. Isto porque, essa situação afetava diretamente a autonomia de gestão dos entes periféricos que, dependentes de transferências voluntárias, precisavam manter relações clientelistas com o nível federal de governo com a finalidade de conseguirem os repasses almejados.

Nesse sentido é que podemos afirmar que até mesmo a efetiva implantação do esquema de transferências diretas fundo a fundo<sup>33</sup> não teve o condão de alterar a centralidade do financiamento da política de assistência social no governo federal.

Importantes diretrizes para uma reestruturação do sistema de financiamento da política socioassistencial vieram em 2004, com o PNAS/04. O objetivo era superar a relação convenial entre as esferas de governo, a baixa efetividade e a excessiva centralização que caracterizavam o padrão de financiamento da assistência social. Nesse sentido, o PNAS/2004 fixou pisos de atenção que levavam em consideração o diagnóstico, os indicadores, e as diversidades locais (porte dos municípios, arrecadação e capacidade de gestão) e regionais (território como base), buscando a real necessidade da população, em substituição dos tradicionais valores *per capita* cujo montante era calculado de maneira engessada, com base no número total de atendimentos.

"No sistema de piso de atenção os valores são identificados em função dos níveis de complexidade, atentando para a particularidade dos serviços de

---

<sup>33</sup> Transferências diretas do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos estaduais e Fundos municipais; e dos Fundos Estaduais para os municipais.

média e alta complexidade , os quais devem ser substituídos progressivamente pela identificação do atendimento das necessidades das famílias e indivíduos, frente aos direitos firmados pela assistência social." (PNAS/2004).

A União, os estados e municípios passam, então, a adotar os pisos como modalidade de transferência de recursos, considerando sua participação no cofinanciamento da política de assistência social. O PNAS estabelece os seguintes pisos: I) A Proteção Social Básica contará com três pisos: Piso básico fixo (dirigido aos CRAS), Piso básico de transição e Piso básico variável (para serviços complementares aos prestados no âmbito dos CRAS); II) A Proteção Social Especial será financiada por quatro pisos: Piso de transição de média complexidade, Piso fixo da média complexidade, Pisos de proteção social especial de alta complexidade I e II. Desses pisos para proteção especial os dois primeiros são destinados a serviços prestados nos CREAS, bem como para atendimentos para situações de violação de direito sem rompimento de vínculos familiares. Os dois últimos visam financiar a rede de acolhimento às pessoas que necessitem de atendimento integral (IPEA -Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº11/agosto 2005).

O PNAS/2004 estabeleceu que os projetos e programas de assistência seriam financiados diretamente pela esfera de governo prestadora de serviços ou via cofinanciamento fundo a fundo. A forma de repasses automáticos fundo a fundo (tanto da esfera federal para estadual e municipal, quanto da estadual para municipal) agiliza os fluxos de transferência desses recursos, assegura a regularidade dos repasses e, conseqüentemente a continuidade dos serviços, em consonância com a descentralização da política de assistência social estabelecida pela CF/88 e demais leis sobre o assunto (PNAS/2004).

Em 2005 a NOB/SUAS veio operacionalizar diversas diretrizes contidas no PNAS/2004. Os mandamentos legais contidos na NOB/SUAS/2005 detalham o previsto anteriormente no PNAS/2004 atribuindo responsabilidades de financiamento e execução aos entes federativos visando à construção de um sistema único, descentralizado e participativo de assistência social. Assim, a NOB/SUAS reafirmou que a gestão financeira do SUAS será realizada via fundos especiais de assistência social primando pela transparência e aplicação racional do dinheiro público.

A NOB/SUAS/2005 introduziu a lógica de repasses por piso de proteção (já constante no PNAS) zelando pela continuidade das transferências e permanente oferta dos serviços sociassistenciais, simplificando os instrumentos de repasses (que devem

ser regulares e automáticos). Os setes pisos previstos pela NOB/SUAS/2005 visavam instituir um novo padrão de financiamento a partir de critérios claros e pactuados de partilha. Os critérios são definidos pela utilização de indicadores previamente determinados tais como: população, renda *per capita*, mortalidade infantil e concentração de renda. A combinação de critérios deve considerar o porte populacional, a proporção de população vulnerável e o cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura.

Conforme tratado anteriormente, a NOB/SUAS/2005 criou níveis de gestão (gestão inicial, básica e plena) para os municípios. A cada nível foram associadas responsabilidades e incentivos financeiros. O sistema de incentivos tinha como objetivo fomentar o progressivo alargamento dos encargos socioassistenciais assumidos pelos municípios através de maior participação na partilha de recursos federais (IPEA - Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº11/ agosto 2005). A NOB/SUAS/2005 fixou, ainda, condições a serem cumpridas para que os entes façam jus às transferências federais: a) No caso dos municípios, observar os níveis de gestão que se encontrem, conforme estabelecido pela NOB/SUAS; b) constituir unidade orçamentária para cada fundo de assistência social nas respectivas esferas de governo, contemplando todos os recursos destinados à assistência social; c) comprovar a execução orçamentária e financeira dos recursos próprios e dos obtidos via transferências - cofinanciamento, aprovada pelos respectivos conselhos; d) atender os critérios de partilha estabelecidos pela NOB/SUAS; e) comprovar o acompanhamento e controle da gestão pelos respectivos conselhos; f) cumprir os requisitos exigidos pelo artigo 30 da LOAS<sup>34</sup>; e g) alimentar as bases de dados Suas-Web (NOB/SUAS/2005).

Segundo a NOB/SUAS/2005, o sistema de cofinanciamento em que a distribuição de recursos é baseada na combinação de critérios e de indicadores possibilita uma partilha mais equitativa, rumo ao objetivo de projetar a universalização da política de assistência social.

Com a publicação da NOB/SUAS/2012, a assistência social passou por mais uma importante transformação, com o intuito de aprimoramento do SUAS. A NOB/SUAS/2012 introduziu novas estratégias consubstanciadas na instituição dos

---

<sup>34</sup> Os requisitos do art 30 da LOAS são: Fundo, Conselho e Plano de Assistência Social. A Lei 9720/20 incluiu mais um requisito (através da inclusão do parágrafo único no referido art 30) qual seja: comprovação de execução de recursos próprios do ente na assistência social alocados nos respectivos fundos.

blocos de financiamento, na pactuação de planos e metas, valorização da informação, do monitoramento e do planejamento, como ferramentas de gestão e na instituição de novo regime de colaboração entre os entes, por meio de apoio técnico e financeiro, orientado por prioridades e para o alcance das metas e de aprimoramento do sistema (NOB/SUAS/2012).

Sobre o financiamento, a NOB/SUAS/2012 permaneceu utilizando os fundos de assistência social como instrumento de gestão orçamentária e financeira da União, estados, DF e municípios. Nesses fundos especiais devem ser alocadas todas as receitas e executadas todas as despesas da política de assistência social (artigo 48 - NOB/SUAS/2012). O cofinanciamento realizado pela União, estados, DF e municípios continuam operacionalizados via transferências regulares e automáticas entre os fundos específicos de assistência social. De acordo com o art 51 da referida lei, o cofinanciamento da gestão compartilhada do SUAS tem por pressupostos: I - cumprimento das competências e responsabilidade dos entes; II - participação financeira de todas as unidades federativas, III - transferências de recursos na modalidade fundo a fundo, regulares e automáticas; IV - o financiamento contínuo dos benefícios e serviços; V - estabelecimento de pisos para os serviços e de incentivos para a gestão; VI - adoção de critérios transparentes de recursos, pactuados nas Comissões Intergestores e deliberadas pelos respectivos Conselhos; VII - financiamento de programas e projetos.

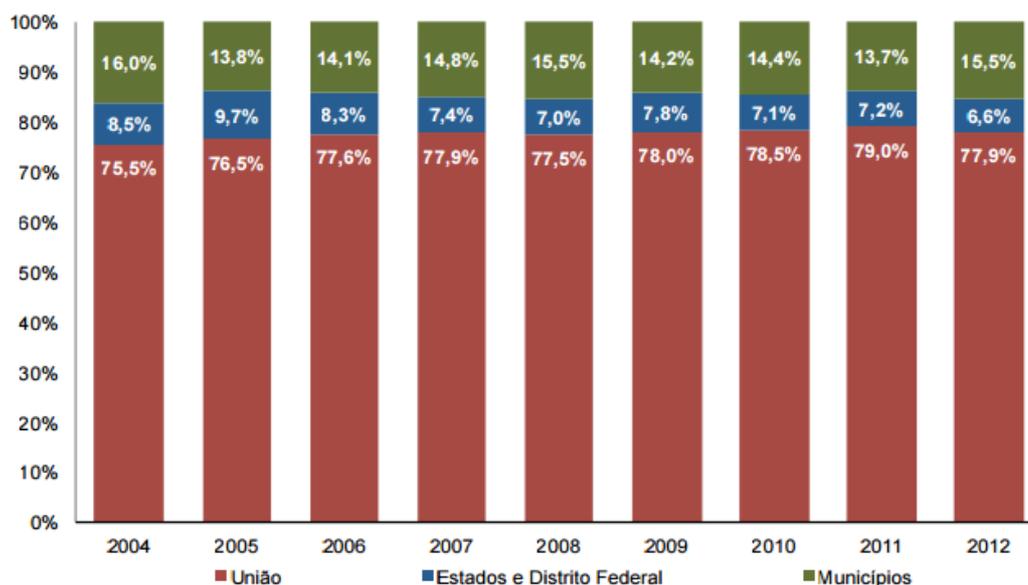
No âmbito da gestão financeira, a inovação mais significativa se relaciona com a possibilidade de cofinanciamento através de blocos de financiamento. "Esses blocos agregam os pisos que operam o financiamento de programas e serviços em cada nível de proteção, de acordo com a Tipificação Nacional dos serviços Socioassistenciais" (IPEA -Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº22/fevereiro 2014).

Os pisos foram instituídos pela NOB/SUAS/2005 como mecanismo de repasse automático e regular do cofinanciamento, em substituição do esquemas convênios. Ocorre que, com o passar dos tempos, a lógica dos pisos se mostraram um tanto quanto rígida pelo fato de que os recursos de um dado piso somente poderiam ser aplicados no serviço respectivo. Dessa forma, a possibilidade de substituição do cofinanciamento por blocos, confere mais flexibilidade aos gestores uma vez que permite a realocação de recursos em um mesmo bloco (IPEA -Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 22 /fevereiro 2014).

A despeito de toda estrutura de financiamento compartilhado entre os entes federados proposto pelo SUAS, o poder central, além de maior formulador das políticas públicas de assistência social, também é o seu principal financiador.

Na esfera federal pode-se perceber um incremento significativo na evolução dos recursos da assistência social que em 2002 era de R\$ 11,9 bilhões passando para R\$ 42,9 bilhões em 2010 (CENSO SUAS 2012).

**GRÁFICO 18 - PARTICIPAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS NO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004-2012.**

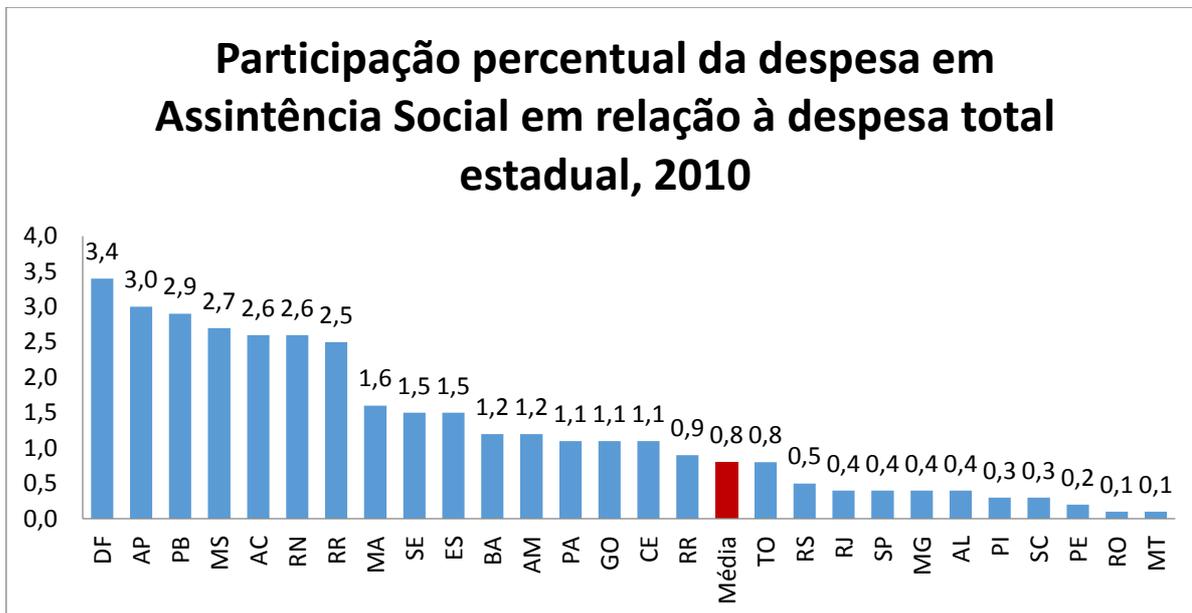


Fonte: SIAFI (União) e SISTN/STN (estados, Distrito Federal e municípios)  
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/MDS

De acordo com o Gráfico 18, durante o período de 2004 a 2012, cerca de 75% a 80% da política pública de assistência social brasileira foi financiada pela União. O baixo desempenho dos estados-membros na política sociassistencial pode ser verificado, também, quando da constatação do volume de aporte próprio estadual que são destinados a essa área social. A participação das instâncias estaduais no financiamento política de assistência social além de ser extremamente baixa, encontra-se em queda, atingindo o menor nível em 2012, ano em que somente 6,6% da política foi financiada pelos estados-membros da federação.

Se de uma forma geral os entes estaduais investem pouco recursos na política de assistência social, a surpresa é ainda maior quando de uma análise do percentual da despesa total que os referidos entes destinam para que seja garantido um direito constitucional à proteção social (vide GRÁFICO 19).

**GRÁFICO 19 - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DA DESPESA EM ASSISTÊNCIA SOCIAL EM RELAÇÃO À DESPESA TOTAL DOS ENTES FEDERADOS ESTADUAIS, 2010.**



Fonte: Ministério da Fazenda, 2012  
Elaboração: MDS, CENSO SUAS 2012

O percentual médio das despesas totais estaduais realizado na política de assistência social foi extremamente baixo (0,8%) todavia, ainda representou o dobro do investido pelo Estado de Minas Gerais. Observa-se, portanto, um nítido descaso do governo estadual mineiro que, em 2010, destinou apenas 0,4% da sua despesa total para o financiamento de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Importante ressaltar que, de 2010 a 2014, os valores nominais pagos em assistência social em relação ao total pago pelo estado de Minas Gerais continuou em constante declínio. Em 2014 o valor da despesa com assistência social em relação com a despesa total do estado mineiro foi de apenas 1%.

**QUADRO 6 - VALORES NOMINAIS PAGOS EM ASSISTÊNCIA SOCIAL, EM  
RELAÇÃO AO TOTAL PAGO PELO ESTADO DE MINAS GERAIS NO  
PERÍODO DE 2010 A 2014**

Ano	Valor pago na função A.S.	Valor total pago	% da despesa em A.S. sobre o total
2014	84.117.865,08	<b>72.359.583.190,67</b>	0,12
2013	133.750.272,68	<b>68.316.112.282,94</b>	0,20
2012	156.954.343,00	<b>60.649.614.564,94</b>	0,26
2011	180.958.295,22	<b>52.406.433.813,24</b>	0,35
2010	173.275.952,89	<b>44.227.110.835,15</b>	0,39

Fonte: Portal da Transparência - MG

Elaboração: Própria

O desafio enfrentado pelo sistema de cofinanciamento da assistência social decorre da ausência de legislação específica que regulamente sobre o aporte de recursos próprios de cada esfera de governo na referida política. Ou seja, não há lei vinculando parte do orçamento dos entes federados para o financiamento da política socioassistencial. Na atual conjuntura, as unidades federativas decidem, discricionariamente, sobre os recursos que pretendem alocar na assistência social (JAUCCOUD, HADJAB E CHAIBUB, 2009).

A descentralização de qualquer política pública, por si só, já é um processo lento e complexo. Na política de assistência social as dificuldades são ainda maiores tendo em vista seu legado voluntarista e simultaneamente sua necessidade de se afirmar como um campo público específico e obrigatório. Entretanto, a concentração do financiamento no governo federal dificulta, ainda mais, esse processo de transferência da política socioassistencial para os entes subnacionais. Realmente, sem uma efetiva participação dos três entes federados no financiamento de uma determinada política pública, fica muito complicado se falar em descentralização dessa política.

Diante de um quadro que demonstra pouco esforço dos entes estaduais no financiamento da política de assistência social, passaremos, a seguir, a uma análise da postura do Estado de Minas Gerais no cofinanciamento da política.

## 5.2 O Cofinanciamento do Estado de Minas Gerais na Política de Assistência Social

A assistência social é uma política de competência comum e como tal, deve ser gerida e financiada conjuntamente pelos três entes federados. A sistemática do financiamento opera via transferências e por alocação de recursos próprios destinados à oferta das ações, projetos e benefícios socioassistenciais. Assim, além dos recursos próprios aplicados na política de assistência social, os repasses federais para os estados e municípios, e os repasses estaduais aos municípios são obrigatórios.

O financiamento da política de assistência social foi alterado pelo PNAS/2004 e NOB/SUAS/2005 que substituiu o modelo de cofinanciamento anterior (convênios) pelos Pisos de Assistência Social, cujos repasses devem ser regulares, automáticos, fundo a fundo e fixados a partir de diagnósticos e indicadores.

Apesar das novas regras de cofinanciamento, os repasses estaduais em Minas Gerais para investimento e custeio da estruturas físicas da nova rede proteção social básica - CRAS previstas no PNAS/2004 e NOB/SUAS/2005 foram marcados por discricionariedades na fixação dos critérios de partilha. O governo estadual contava com plena liberdade para modificação das regras e valores dos repasses. Nos anos de 2005 e 2006 o órgão gestor mineiro - SEDESE, primando contemplar maior quantidade de municípios mineiros, realizava o repasse de parcelas mais baixas. Em seguida, entre 2007 e 2008, visando impactar de maneira mais consistente na questão de implantação dos equipamentos - CRAS, o estado de Minas Gerais alterou completamente sua estratégia de financiamento optando por privilegiar um número menor de municípios e realizando a transferências de valores significativamente superiores (COSTA E PALOTTI, 2013). Contudo, a falta de objetividade na escolha dos municípios financiados fomentou relações clientelistas entre estado e municípios. Nesse esteira, Costa e Palotti (2013) esclarecem que:

"A ausência de um critério inequívoco que ordene os municípios que terão direito ao cofinanciamento, torna este menos transparente e mais suscetível à utilização como moeda de troca política, o que pode prejudicar o cálculo estratégico dos municípios de estabelecerem certos comportamentos para obterem determinados benefícios, como no caso, nas transferências de recursos" (COSTA E PALOTTI, 2013 p. 345)

No Estado de Minas Gerais, desde 2008 o repasse de recursos para os municípios é realizado através do Sistema Fundo a Fundo - SISFAF que permite a

transferência regular e direta do fundo estadual para os fundos municipais de assistência social, independentemente de negociações via convênio ou qualquer outro tipo de instrumento contratual.

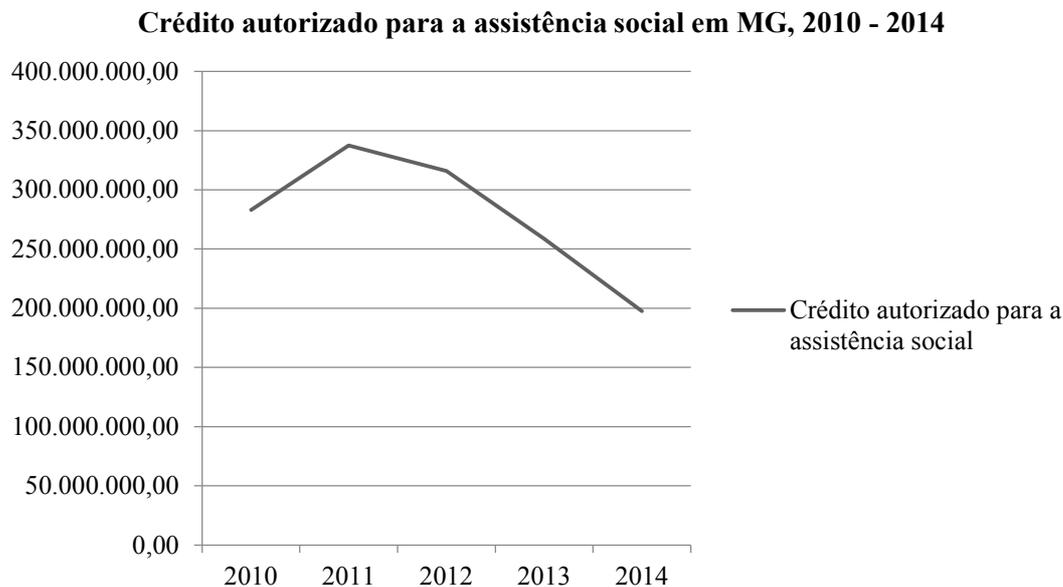
Para se adequar aos mandamentos contidos no PNAS/2004 e NOB/SUAS/2005, e realizar transferências regulares, automáticas e fundadas em critérios previamente definidos por indicadores sociais, o governo de Minas Gerais instituiu, somente em 2010, o *Piso Mineiro de Assistência Social*, através da Resolução SEDESE 459/2010 que definiu uma identidade dos recursos investidos no campo socioassistencial. Pelo previsto no artigo 1º da referida resolução, o Piso Mineiro de Assistência Social consiste em um valor básico para o cofinanciamento estadual dos serviços e benefícios, em complementaridade ao financiamento federal e municipal. São com esses recursos que os municípios mineiros custeiam a prestação de serviços, projetos, programas e benefícios socioassistenciais.

Não obstante o avanço alcançado pelo sistema de transferências de repasses estadual com a devida instituição do novo modelo de financiamento (Piso Mineiro de Assistência Social), o crédito autorizado<sup>35</sup> para a política de assistência social em Minas Gerais se encontra, desde 2011, em situação de declínio. O GRÁFICO - 20 demonstra a evolução do crédito autorizado para a assistência social nos anos de 2010 a 2014.

---

<sup>35</sup> Crédito autorizado para a assistência social é o valor previamente ajustado na Lei Orçamentária Anual - LOAS destinado ao financiamento da política social de assistência social.

## GRÁFICO 20 - CRÉDITO AUTORIZADO PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MINAS GERAIS NO PERÍODO DE 2010 A 2014

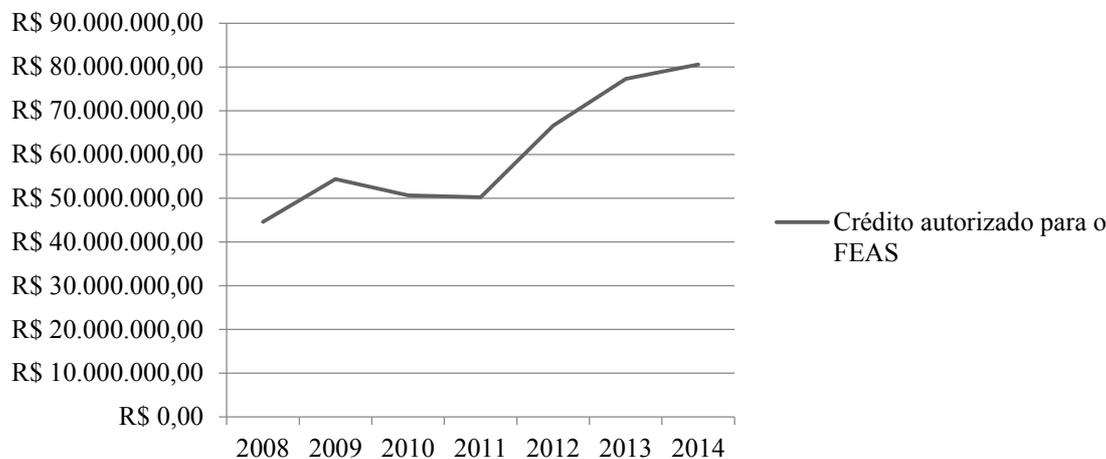


Fonte: Dados retirados do Portal da Transparência – MG.  
Elaboração: Mariana Patrus

A despeito do baixo investimento do Governo de Minas Gerais na política de assistência social e da redução do crédito autorizado a partir de 2011, a implantação do Piso Mineiro de Assistência Social em 2010 para o início da operacionalização dos repasses em 2011, elevou o crédito autorizado para o Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS a partir de então. Vejamos os dados constantes do GRÁFICO 21:

## GRÁFICO 21 - CRÉDITO AUTORIZADO PARA O FUNDO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MINAS GERAIS NO PERÍODO DE 2008 A 2014

**Crédito autorizado para o Fundo Estadual de Assistência Social-  
FEAS, 2008 - 2014**



Fonte: Dados retirados do SIAFI – MG.  
Elaboração: Mariana Patrus

O Piso Mineiro de Assistência social é o mecanismo através do qual, o Fundo Estadual de Assistência Social materializa as transferências destinadas ao cofinanciamento da assistência social em Minas Gerais. A proposta de cobertura do Piso Mineiro seria uma implantação gradativa a partir de 2011 com o cofinanciamento, a princípio, de 214 municípios. Em 2013<sup>36</sup> a universalização da cobertura foi atingida, ou seja, todos os 853 municípios do Estado de Minas Gerais já haviam sido contemplados pelo cofinanciamento via Piso.

A base de cálculo do Piso Mineiro de Assistência Social nos primeiros quatro anos de sua implantação seria de R\$ 1,80 por família cadastrada no perfil CadÚnico, exceção feita aos 100 municípios que já recebiam cofinanciamento para manutenção dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS (nesse caso o valor base seria de R\$ 2,20 por família cadastrada). A previsão era de que até 2014 todos os municípios mineiros teriam o cofinanciamento no valor de R\$ 2,20 do Piso, sendo que nenhum município deveria receber um valor inferior a R\$ 2.000,00 mensal.

<sup>36</sup> A proposta inicial era implementação progressiva do Piso de tal forma que em 2014 fosse atingido a totalidade da cobertura, com o alcance de todos os municípios mineiros pelo sistema de cofinanciamento por meio do Piso. Entretanto, em 2011 a Assembléia Legislativa de Minas Gerais organizou um Seminário Legislativo de Pobreza e Desigualdade em que uma das propostas aprovadas foi a antecipação do Piso. Incluída a proposta no PPAG 2012/2015, todos os 853 municípios mineiros foram contemplados pelo Piso Mineiro de Assistência Social já em 2013.

A criação do Piso Mineiro no ano de 2010 se deu em cumprimento do Pacto de Aprimoramento e Gestão e do Plano de Governo do Estado de Minas Gerais de 2011/2014. Sua implantação representou uma importante conquista para a política de assistência social mineira, afinal, o cofinanciamento regular, automático e fundo a fundo é imprescindível para viabilizar uma proteção social de qualidade pelos municípios de Minas Gerais. Entretanto, na prática, o avanço idealizado pela criação do Piso Mineiro não se consolidou. Dados extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais - SIAFI (QUADROS - 6, 7 E 8) confirmam que os repasses do Piso Mineiro são realizados corriqueiramente com atrasos e muitas vezes até suspensos, em completo desacordo com a legislação nacional que versa sobre o sistema de financiamento da política de assistência social.

Em 2011 a previsão de cobertura do Piso Mineiro era 214 municípios cujo montante total a ser repassado seria cerca de 14 milhões de reais distribuídos em 12 parcelas mensais. De acordo com os dados contidos no SIAFI, as 12 (doze) parcelas de 2011 foram pagas, sendo repassado, portanto, o valor total do cofinanciamento estadual para os municípios contemplados. Todavia, as transferências foram realizadas com muitos atrasos. Os repasses de janeiro, fevereiro e março foram pagos em maio. A parcela de abril foi quitada em junho, e a partir de julho os repasses foram regularizados.

No decorrer de 2012 o governo estadual pagou somente 7 (sete), das 12 (doze) parcelas devidas (vide QUADRO - 6) configurando uma ilegalidade por descumprimento das exigências previstas no PNAS/04 e NOB/SUAS/2005 de continuidade, regularidade e automatismo dos repasses. Cumpre salientar que, mesmo as parcelas pagas, foram feitas com atrasos. Pelos dados apresentados no QUADRO - 6, 5 (cinco) das 7 (sete) parcelas pagas em 2012 foram realizadas em fevereiro de 2013.

No ano de 2013 atingiu-se a universalidade da cobertura dos repasses via Piso para todos os municípios mineiros. Entretanto, novamente, o governo estadual de Minas Gerais não cumpriu a legislação federal e realizou, com atraso, somente 8 (oito) parcelas das 12 (doze) que deveriam ter sido pagas. Pelo QUADRO - 6, 4 (quatro) das 8 (oito) parcelas pagas referentes a 2013 foram repassadas entre os meses de março e maio de 2014.

Em 2014, quatrocentos e setenta e seis (476) dos oitocentos e cinquenta e três (853) municípios mineiros não receberam nenhuma parcela do Piso Mineiro. O governo estadual realizou o pagamento de apenas 8 (oito) parcelas (das 12 devidas)

somente para 377 municípios. Os municípios restantes (476 municípios) tiveram suas parcelas suspensas através da Resolução da SEDESE nº 58/2014.

As quadros seguintes mostram a realidade dos repasses do Piso Mineiro de assistência social no período de 2012 a 2014.

#### QUADRO 7 - SITUAÇÃO DAS PARCELAS DO PISO MINEIRO DE 2012 A 2014.

Situação das parcelas do repasse do Piso Mineiro, 2012-2014			
Ano	Nº de parcelas a serem pagas	Nº de Parcelas pagas	Nº de parcelas atrasadas (pagas somente no exercício posterior)
<b>2012</b>	12	7	5 (pagas em fevereiro de 2013)
<b>2013</b>	12	8	4 (pagas entre março e maio de 2014)
<b>2014</b>	12	8	4 (ainda não foram pagas)

Fonte: SIAFI

Elaboração: SMC/Subas/Sedese

#### QUADRO 8 - SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS EM RELAÇÃO AO PISO MINEIRO DE 2012 A 2014.

Situação dos municípios em relação ao Piso Mineiro 2014				
Período	Nº de municípios pagos	Nº de municípios com recurso suspenso	Nº de municípios com pagamento atrasado	Total
<b>Janeiro a agosto de 2014</b>	377	476	0	853
<b>Setembro a dezembro de 2014</b>	0	0	853	853

Fonte: SIAFI

Elaboração: SMC/Subas/Sedes

**QUADRO 9 - RESUMO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PISO MINEIRO EM 2014.**

<b>Quadro Resumo da Execução orçamentária e financeira do Piso Mineiro em 2014</b>			
<b>Valor</b>	<b>(R\$)</b>	<b>%</b>	<b>Descrição</b>
<b>Valor previsto para o Piso Mineiro no Orçamento 2014</b>	53.160.515,00	100%	12 parcelas para 853 municípios.
<b>Valor PAGO em 2014</b>	7.941.578,00	14,9%	Pagamento de parcelas de janeiro a agosto para 377 municípios.
<b>Valor NÃO PAGO em 2014</b>	45.218.937,00	85,1%	Valor de janeiro a agosto suspenso para 476 municípios pela Resolução Sedese nº 58/2014, devido identificação de parcelas paradas em conta e ao não preenchimento do sistema de monitoramento SIM SUAS MG.
			Valor não pago aos 853 municípios, referente aos meses de setembro a dezembro de 2014.

Fonte: SIAFI

Elaboração: SMC/Subas/Sedese

Todos os municípios de Minas Gerais estão sendo atingidos pela irregularidade e descontinuidade dos repasses. De setembro a dezembro de 2014 nenhum município mineiro recebeu transferências referentes ao cofinanciamento estadual. A situação é ainda mais alarmante para os 476 municípios que não receberam nenhuma parcela do Piso em 2014.

A resolução da SEDES nº 58/2014 interrompeu o repasse do Piso aos municípios que tinham mais de oito (8) parcelas de saldo em conta do Fundo Municipal de Assistência Social no mês de junho de 2014, e aos municípios que apresentavam pendências no preenchimento do Sistema de Informação e Monitoramento do Governo do Estado - SIM SUAS MG. O próprio diagnóstico elaborado pela SEDESE em 2015 concluiu pela injustiça da suspensão dos repasses já que o critério utilizado foi a existência de saldo bancário municipal no mês de junho, logo depois do pagamento de quatro (4) parcelas atrasadas de 2013 realizadas em maio de 2014.

Entretanto, torna-se importante pontuar que a fragilidade de gestão da maioria dos municípios mineiros dificulta a realização e execução dos recursos financeiros específicos da assistência social. Dados do Relatório de Acompanhamento de Saldos dos Fundos Municipais de Assistência Social da SEDESE confirmam que, atualmente, há um saldo parado nas contas municipais que perfazem um total de R\$201 milhões de reais. Desse montante total de recursos acumulados, R\$178,5 milhões refere-se a transferências federais e R\$ 22,3 milhões decorrem do cofinanciamento estadual. "Portanto, faz-se necessária a atuação da SEDESE por meio de assessoramento técnico e capacitação para os gestores municipais voltados para o aprimoramento da gestão orçamentária e financeira, visando executar os recursos disponibilizados" (Síntese Crítica - SEDESE, 2015, p. 6.). Sobre a insuficiência das ações de assessoramento realizadas pelo órgão gestor da assistência social em Minas Gerais no ano de 2013 o documento diagnóstico prevê que, de acordo com o CENSO SUAS 2013 (MDS) apenas 16% dos municípios do estado receberam visita técnica da SEDESE. A utilização dos recursos parados poderia ajudar muitos municípios mineiros que, sem o devido apoio do ente estadual, deparam-se com muitos desafios técnicos e financeiros para a superação de problemas na oferta e na qualidade dos serviços socioassistenciais prestados.

A resolução SEDESE 58/2014 que suspende as transferências estaduais está em visível descompasso com o previsto no PNAS/2004 e NOB/SUAS/2005 sobre o cofinanciamento da política de assistência social que, em todas suas normas, procuram claramente evitar a descontinuidade dos repasses. Ainda podemos citar outros instrumentos normativos mineiros - resolução SEDESE 459/2010 e decreto 44.687/2007 que contrariam a legislação federal sobre o tema. De acordo com o § 2º do artigo 2º do Decreto mineiro 44687/2007 os recursos orçamentários relativos ao cofinanciamento estadual "*serão transferidos de forma regular e programada aos Fundos Municipais de Assistência Social, de acordo com programação financeira fixada por norma pelo gestor do Fundo Estadual de Assistência Social*<sup>37</sup> (...)"(grifo meu). Nesta mesma toada, o artigo 4º da resolução SEDESE 459/2010, prevê que "*os valores referentes ao Piso Mineiro de Assistência Social serão transferidos aos*

---

<sup>37</sup> O gestor do Fundo Estadual de Assistência Social é a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDESE.

*municípios de forma regular e programada, do Fundo Estadual de Assistência Social aos Fundos Municipais de Assistência Social.*"(grifo meu).

Os documentos normativos do governo do estado de Minas Gerais definem que os repasses financeiros do Fundo Estadual de Assistência Social (inclusive do Piso Mineiro) serão operacionalizados de maneira regular e programada, em completa falta de harmonia com o PNAS/2004 e NOB/SUAS/2005 que exigem a formalização regular e automática dos repasses mediante liberação mensal e direta de recursos financeiros pelos fundos específicos de assistência social. A exigência legal de repasses regulares e automáticos tem por finalidade, agilizar o procedimento das transferências e coibir as interrupções no financiamento e a descontinuidade na oferta dos serviços.

Até 2014, o pagamento do Piso Mineiro não vinha sendo realizado de maneira regular, mensal e automática. É justamente a regularidade das transferências que garante a continuidade na prestação dos serviços socioassistenciais. A imprevisibilidade financeira inviabiliza a capacidade criativa dos municípios, o levantamento de suas prioridades e o planejamento das ações de assistência social de acordo com a demanda da população local. Os repasses pontuais dificultam o planejamento e a adequada aplicação dos recursos pelos municípios uma vez que, os gestores municipais não sabem se podem, ou não, contar com a quantia referente ao cofinanciamento estadual. Nesse sentido, o relatório de Síntese Crítica realizado pela SEDESE assume que:

"O descumprimento do pagamento regular e mensal pelo governo estadual dificulta a utilização dos recursos pelas prefeituras, uma vez que se trata de recursos de custeio (pagamento de despesas cotidianas, como pessoal, contas de água, luz, internet e material de consumo, por exemplo). Além disso, tem gerado consequências graves de precarização e até mesmo interrupção dos serviços prestados à população, como o trabalho social realizado com famílias nos CRAS (Centros de Referência de Assistência Social), os grupos de convivência e cidadania com mulheres em situação de vulnerabilidade social, a implantação de abrigos para crianças e adolescentes vítimas de violência intrafamiliar, a implantação de abrigos de longa permanência para idosos (asilos)" (Síntese Crítica - SEDESE, 2015, p. 5.).

Importante lembrar, que a realidade da maioria dos municípios mineiros é de insuficiência financeira e reduzida capacidade institucional. Essa situação se agrava quando os municípios em questão são de pequeno porte e localizados nas regiões mineiras mais vulneráveis econômica e socialmente. Para essas localidades mais expostas a riscos sociais, as transferências intergovernamentais regulares relativas ao cofinanciamento estadual são imprescindíveis na colaboração da redução das desigualdades regionais, pois, como as parcelas não guardam correspondência com as

suas respectivas capacidades econômicas arrecadatórias, visam a realocação do poder de gasto entre as jurisdições mineiras.

Neste contexto, a falta de assessoramento e regularidade dos repasses estaduais fragiliza, ainda mais, o potencial municipal de enfrentamento da pobreza e redução das desigualdades entre as regiões do Estado de Minas Gerais.

Vale pontuar, que a nova gestão do Governo Estadual de Minas Gerais firmou um compromisso com a regularização do pagamento das parcelas do Piso Mineiro de Assistência Social que vem ocorrendo, efetivamente, desde maio de 2015. O Secretário de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social - André Quintão afirmou que "O repasse do Piso Mineiro de forma regular e automática é uma garantia para os municípios, um exemplo de desburocratização, e que considera esta ação um dos pontos mais importantes na relação do estado com os municípios." O secretário enumerou ainda as dificuldades enfrentadas pelos municípios mineiros e anunciou uma força tarefa para assessoramento técnico na utilização de recursos e apoio aos serviços prestados pela equipe de assistência social nos municípios. "Será um programa de indução orientada de gastos, com foco nos serviços, que é o mais importante, por isso queremos fortalecer e aprimorar as equipes das regionais da Sedese", afirmou (Site Oficial SEDESE).

### **5.2.1 A Distribuição do Piso Mineiro em relação ao Índice de Vulnerabilidade Social**

O Índice de Vulnerabilidade Social - IVS é construído a partir de diversos indicadores que exprimem diferentes situações de riscos e exclusão, de acordo com uma concepção multidimensional da pobreza. A situação de pobreza não pode ser concebida como uma simples ausência de recursos monetários e foi a partir desse entendimento que o levantamento de diferentes indicadores de vulnerabilidade social passaram a ser indispensáveis no levantamento das causas de destituição e na definição de ações voltadas para a superação da desigualdade social.

"O IVS é um índice sintético que reúne indicadores do bloco de vulnerabilidade social do Atlas de Desenvolvimento Humano, os quais, apresentados por meio de cartogramas e estruturados em diferentes

dimensões, servem de suporte para identificação de porções do território onde há sobreposição daquelas situações indicativas de exclusão e vulnerabilidade social no território, de modo a orientar os gestores públicos municipais, estaduais e federais para o desenho de políticas públicas mais sincronizadas com as carências e necessidades presentes nos territórios (Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios, IPEA, 2015)

A composição do IVS traz 16 indicadores estruturados em 3 subíndices, a saber: a) infraestrutura urbana,; b) capital humano; e C) renda e trabalho. Sua variação vai de 0 (zero) a 1 (um) de tal forma que quanto mais próximo de 1 (um), maior a vulnerabilidade social de um determinado município. Assim, municípios que apresentam IVS entre 0 a 0,200 são considerados de *muita baixa vulnerabilidade*; municípios com IVS de 0,201 a 0,300 são classificados como de *baixa vulnerabilidade*; aqueles que apresentam IVS entre 0,301 e 0,400 são de *média vulnerabilidade*; já os municípios que se enquadram entre os valores de 0,401 a 0,500 são considerados de *alta vulnerabilidade*; ao passo que os municípios que apresentares valores acima de 0,501 até 1 são classificados como de *muito alta vulnerabilidade*.

Tendo como base a classificação IVS o objetivo é estabelecer uma relação entre o perfil de vulnerabilidade dos municípios mineiros com os municípios destinatários do Piso Mineiro entre os anos de 2011 - 2014.

#### **QUADRO 10 - RELAÇÃO ENTRE A CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS MINEIROS SEGUNDO IVS E OS MUNICÍPIOS DESTINATÁRIOS DO PISO MINEIRO PERÍODO DE 2011 A 2014**

<b>Vulnerabilidade segundo o IVS</b>	<b>Nº de municípios</b>	<b>% dos municípios</b>	<b>% de recursos do Piso Mineiro repassado entre 2011 e 2014</b>	<b>Total de famílias cadastradas no CadÚnico</b>	<b>Total recebido</b>	<b>Total recebido/nº de famílias</b>
<b>Muito Baixa</b>	<b>52</b>	<b>6,10%</b>	<b>9,1%</b>	<b>150.051</b>	<b>RS 11.175.622,85</b>	<b>RS 74,48</b>
<b>Baixa</b>	<b>372</b>	<b>43,60%</b>	<b>47,1%</b>	<b>900.665</b>	<b>RS 57.233.865,61</b>	<b>RS 63,55</b>
<b>Média</b>	<b>261</b>	<b>30,60%</b>	<b>27,3%</b>	<b>545.105</b>	<b>RS 33.244.881,40</b>	<b>RS 60,99</b>
<b>Alta</b>	<b>138</b>	<b>16,20%</b>	<b>14,3%</b>	<b>264.528</b>	<b>RS 17.487.841,48</b>	<b>RS 66,11</b>
<b>Muito Alta</b>	<b>30</b>	<b>3,5%</b>	<b>2%</b>	<b>46.697</b>	<b>RS 2.510.179,85</b>	<b>RS 53,75</b>

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano (IPEA, 2015).  
Elaboração própria

Para a elaboração do QUADRO - 9, primeiro foi realizado um levantamento da classificação dos municípios mineiros de acordo com o critério IVS. Analisando o

referido quadro, pode-se concluir que a grande maioria dos municípios mineiros são classificados como *baixa vulnerabilidade* (43,6 %) e *média vulnerabilidade* (30,6 %). Em seguida, foi realizado um levantamento do total de recursos do Piso Mineiro repassados aos municípios de cada faixa de classificação, segundo o IVS.

O resultado encontrado demonstra que, em números absolutos, aos municípios de *baixa vulnerabilidade* foram destinados a grande maioria (47,1%) dos recursos transferidos via Piso Mineiro durante os anos de 2011 a 2014. Em segundo lugar, cotemplados com 30,6% dos recursos do Piso, estão os municípios de *média vulnerabilidade social*. Na outra extremidade estão os municípios com alta vulnerabilidade, aos quais foram transferidos apenas 2% do valor total do Piso repassado aos municípios mineiros de 2011 a 2014.

Entretanto, como na classificação *baixa e média vulnerabilidade* estão inseridos a maior parte dos municípios de Minas Gerais (74,2% do total dos municípios), de certa forma, seria natural que a eles fossem repassados a maior parte de recursos do Piso. Assim, para verificar se o Estado de Minas Gerais foi criterioso ao distribuir os recursos do Piso, necessário se faz a identificação da quantidade de famílias cadastradas no CadÚnico por classificação dos municípios. Isso porque, para estabelecer o montante das transferências destinadas a cada município, o critério utilizado é o número de famílias cadastradas no perfil CadÚnico, multiplicado pelo valor do Piso.

Assim, após o levantamento das famílias cadastradas no CadÚnico para cada classificação dos municípios segundo o IVS, foi realizada uma divisão utilizando o valor total repassado aos mesmos municípios para, afim de se chegar a um valor real recebido por família de cada faixa de classificação IVS.

De acordo com os dados constantes do QUADRO - 9, pode-se perceber que as famílias cadastradas pertencentes aos municípios classificados como de *muita alta vulnerabilidade* recebem cerca de 30% a menos (valor por família de R\$ 53,75) do valor do Piso Mineiro repassado aos municípios considerados como de *muita baixa vulnerabilidade* (valor por família de R\$ 74,48). Esse resultado confirma uma inconsistência na distribuição do Piso Mineiro uma vez que, os municípios mais expostos a riscos social deveriam ser os mais contemplados com recursos estaduais referente ao cofinanciamento da política de assistência social. A situação é exatamente contrária, ou seja, os municípios menos vulneráveis recebem um montante de transferências maior.

Pelo exposto nesse capítulo, é possível constatar que o Governo de Minas Gerais não cumpre sua função de financiamento e cofinanciamento da política de assistência social de maneira satisfatória. Na promoção de qualquer política pública, a destinação orçamentária e a sua adequada execução constituem importantes indicadores das prioridades de atuação e opções políticas de um determinado nível de governo relativamente à determinada questão social. Assim, a ausência de assessoramento aos municípios sobre a gestão financeira, o baixo investimento de recursos estaduais, a falta de critérios na distribuição desses recursos e o descompromisso do Estado de Minas Gerais com a regularidade no cofinanciamento da política de assistência social demonstram, novamente, o fraco comprometimento do nível estadual no enfrentamento da pobreza e na redução das desigualdades regionais mineiras.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante um longo período da história brasileira, as formas de intervenção em prol dos pobres e destituídos eram ancoradas, predominantemente, em iniciativas solidárias e caritativas. Somente a partir de meados da década de 1980 é que a temática da pobreza e exclusão social vem adquirindo uma posição de destaque no debate público no Brasil. Nesse contexto, por muito tempo a assistência social foi associada à cultura do favor e suas ações eram pautadas por voluntariedade, imprevisibilidade e filantropia. Mesmo quando prestadas por entidades públicas, as ações socioassistenciais eram compostas por agregação de diferentes intervenções descontínuas, prestadas por múltiplos órgãos governamentais e desconexas das demais políticas públicas. Esse legado acabou se transformando em um importante obstáculo para a concretização das mudanças constitucionais no sentido de consolidar a assistência social como um direito integrante da seguridade social.

Se comparada às demais políticas públicas sociais, a institucionalização da assistência social foi bastante tardia. Entretanto, nos dias atuais, existe um amplo conjunto normativo estruturando institucionalmente um sistema único, descentralizado e participativo (SUAS) capaz de coordenar as ações dos três níveis de governo. O que é preciso compreender é que, a existência de normas precisas, claras e inteligíveis alicerçando as bases construtivas de um Sistema Único de Assistência Social - SUAS não são suficientes para alterar uma trajetória de relações profundamente arraigadas em um padrão de proteção social marcado de um lado pelo assistencialismo, e de outro pelo patrimonialismo, ambos conspirando contra a legitimidade da assistência social como política pública garantidora de direitos.

O processo de efetiva consolidação da assistência social depende mais do que de meras normas que garantam uma gestão compartilhada e descentralizada, é preciso que a institucionalidade, a quantidade, a variedade, as condições de oferta, a qualidade dos serviços e benefícios, bem como, o padrão de relação entre os entes federados e destes com as organizações da sociedade civil e os beneficiários, contribuam para a superação de um legado precário e de subsidiariedade pública.

Não se pode negar que, o sistema de distribuição de competências previsto pelo arcabouço legislativo que versa sobre a política de assistência social conferiu posições de destaque para as esferas federal e municipais. De fato, a forma como se

desenvolveu o processo de implantação do SUAS e de descentralização da política socioassistencial colaboraram para a intensificação das relações intergovernamentais entre os níveis central e locais, com participação secundária dos estados-membros.

O fraco envolvimento da instância estadual na política de assistência social foi tão significativo e preocupante, que motivou a revisão da NOB/SUAS/2005 e publicação da NOB/SUAS/2012. De acordo com IPEA, os resultados da gestão descentralizada do SUAS indicaram um caráter essencialmente municipalizante da descentralização até então implementada, além de baixa atuação da esfera estadual na política. Esses teriam sido os principais motivos que fomentaram a alteração do modelo de gestão federativa do sistema (IPEA - Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº22/ agosto 2014).

Apesar de um papel menos notório aos estados, os principais documentos jurídicos que regulamentaram a política de assistência social (LOAS/93, PNAS/2004, NOB/SUAS/2005 e NOB/SUAS/2012) fixaram importantes atribuições para as instâncias estaduais e previram, entre outras, as obrigações de coordenação do sistema estadual de assistência social; implantação de serviços regionais; financiamento e cofinanciamento das ações, programas e serviços; prestação regionalizada da proteção social especial; além de interlocução com os municípios a fim de monitorá-los, capacitá-los avaliá-los e apoiá-los técnica e financeiramente.

A competência dos estados-membros de organização do sistema estadual e de prestação de serviços regionalizados visam colaborar para a existência de articulações entre os governos estadual e municipais possibilitando intervenções socioassistenciais para além de uma única esfera local, promovendo maior unidade e efetividade ao SUAS. Além do mais, tendo em vista as acirradas diferenças de capacidades de gestão entre os municípios brasileiros, as competências atribuídas aos governos estaduais relacionadas ao assessoramento, controle, cofinanciamento e capacitação aos entes locais são de extrema relevância para que a assistência social se estabeleça e proporcione níveis desejáveis de equidade. Nessa esteira, Arretche (2011) explica que em uma organização federativa em que os entes municipais se tornam os principais executores das políticas públicas, é preciso a implementação de estratégias de controle, capacitação e apoio aos entes locais visando aliviar a situação de desigualdade extrema relativamente às suas capacidades econômica, fiscal e administrativa entre os municípios brasileiros (ARRETCHE, 2011).

Demonstrada a existência de competências legalmente estabelecidas para as instâncias estaduais, e suas reais importâncias para o êxito da política socioassistencial, entendemos que o baixo envolvimento dos estados-membros na referida política não pode ser atribuído somente a eventuais lacunas do ordenamento jurídico brasileiro. A participação marcante das três unidades federativas depende além da previsão de regras, de maior interesse e compromisso dos governos estaduais no desenvolvimento de uma política pública consistente para o combate à pobreza e exclusão social.

Consagrando o modelo cooperativo de federalismo, a Constituição Federal de 1988 definiu alguns campos sociais como de competência comum para os três entes visando, justamente, uma reunião de esforços públicos para a consecução do bem-estar da sociedade brasileira. Dessa forma, para que a política de assistência social produza os resultados almejados, seria imprescindível uma atuação conjunta e efetiva dos três níveis de governo. O funcionamento satisfatório do Sistema Único de Assistência Social depende de pactuações de estratégias, divisão de responsabilidades, cofinanciamento e cooperação técnica das três unidades federadas na implementação de ações integradas e convergentes que contemplem interesses locais, regionais e federais.

Não obstante a normatização sobre a gestão compartilhada da assistência social, ainda se pode perceber entraves relacionados ao aperfeiçoamento da cooperação e articulação das ações entre os entes, da gestão conjunta e do cofinanciamento da política. Essas dificuldades podem ser confirmadas quando de uma constatação da atuação apática do Governo do Estado de Minas Gerais, enquanto cogestor da política socioassistencial e no cumprimento de suas competências constitucionais e legais.

Analisando a questão da assistência social no estado mineiro, iniciamos com a seguinte sugestão: diante da grande extensão territorial de Minas Gerais e da importante desigualdade no desenvolvimento econômico e social entre suas regiões, as estratégias públicas mais eficientes no combate à pobreza e vulnerabilidades sociais são as ancoradas em políticas locais e regionais que são capazes de mapear as necessidades específicas da sua população e acompanhar de perto seus resultados (CARNEIRO, 2005).

O estado mineiro é composto por regiões subdesenvolvidas e marginalizadas e regiões dinâmicas e pouco expostas a riscos sociais. Essa assimetria regional mineira é um indício que as formas de intervenções públicas não podem ser baseadas somente em políticas massivas e gerais formuladas pelo governo central. Obviamente, existem demandas sociais de caráter universal, contudo, a manifestação regional da desproteção

social mineira indica que seus diversos fatores determinantes e suas múltiplas dimensões possuem características específicas das regiões mais atingidas como: localização geográfica, cultura do povo, fatores históricos, questões econômicas locais e *déficits* sociais crônicos específicos. Essa situação de destituição regionalizada, multideterminada e multidimensionada requer a combinação de intervenções universais e focalizadas, para que seja possível ajustar a oferta de serviços às necessidades particulares de grupos ou regiões marginalizadas.

As diversidades e desigualdades sociais existentes em Minas Gerais sintetizam um quadro de realidades contrapostas entre as suas regiões e exigem, portanto, um papel coordenador e equalizador que não pode ser suprido, seja pelos esforços municipais, seja pela participação da União. Deste ponto de vista, ganha especial relevância o fortalecimento da capacidade institucional da esfera estadual mineira, a fim de prover condições para uma política de assistência social consistente para lidar com a heterogeneidade e a pluralidade de um estado como Minas Gerais.

As políticas públicas regionais seriam as mais indicadas para o combate à desigualdade regional, devido ao seu alto grau de sensibilidade no reconhecimento das necessidades específicas das regiões menos favorecidas. A personificação das intervenções públicas se mostra mais eficiente no sentido de incorporação ao sistema de proteção social de segmentos da população cujo acesso às políticas sociais ainda não se efetivou.

Ainda no âmbito de sua competência regional, o governo mineiro deveria adotar estratégias de indução à aproximação de municípios avizinados em direção ao aprimoramento da oferta de serviços e à consecução de interesses públicos comuns.

Como executor dos mecanismos regionalizados que objetive a unidade estadual, o governo mineiro precisa se mostrar mais atuante na promoção da política de assistência social de cunho regional, para que os resultados obtidos tenham o condão de aliviar a reprodução do ciclo de pobreza associado à perversa desigualdade social regional que assolam o estado de Minas Gerais.

Se as políticas sociais locais e regionais são essenciais, um fator determinante para a produção de transformações consistentes na área da assistência social é um processo planejado e sustentado de descentralização da política que prime pela cooperação entre os membros da federação. Examinando a postura do órgão gestor da assistência social em Minas Gerais, sua atuação como cogestor, e a indução à descentralização da política através do processo de habilitação dos municípios mineiros

e da expansão da rede de proteção social básica e especial, concluímos que o desempenho estadual não tem sido suficiente para a realização de suas responsabilidades na implementação e consolidação do SUAS no estado.

O órgão gestor estadual, contando com uma estrutura organizacional fragmentada, carência de pessoal e dificuldades para delimitação e exercício de suas funções, flexibilizou os critérios para habilitação dos municípios mineiros no SUAS. Apesar dessa facilitação, a SEDESE sequer realizava as inspeções para a comprovação de que os municípios detinham capacidades necessárias para o cumprimento dos compromissos assumidos, tendo em vista o nível de gestão pleiteada. O resultado foi municípios com capacidades completamente distintas, habilitados no mesmo nível de gestão no sistema. Assim, pode-se dizer que o procedimento de habilitação reflete uma municipalização pouco criteriosa por parte do governo de Minas Gerais.

Resumidamente, podemos concluir que o ente estadual se ocupou mais com a celeridade e os aspectos formais do processo de expansão da rede de proteção social e de habilitação municipal - já que da habilitação dependia o recebimento de recursos por parte dos municípios - que com a adequada oferta de serviços sociassistenciais e com garantia de padrões mínimos de qualidade que fossem capazes de impactar positivamente na vida de seus destinatários.

Municípios habilitados no SUAS e a existência dos equipamentos - CRAS e CREAS - não bastam para que se efetive a proteção social para famílias pobres e vulneráveis. Sem monitoramento, apoio, capacitação e acompanhamento estadual, a maioria dos municípios mineiros (que demonstram evidente fragilidade institucional e financeira) continua incapaz de produzir políticas locais eficientes e sustentáveis. A situação se agrava em se tratando de municípios integrantes das regiões mineiras menos desenvolvidas social e economicamente, pois, sofrendo bem mais com a escassez de recursos por falta de receitas originárias, suas respectivas capacidades de gestão se mostram mais reduzidas ainda.

Com a finalidade de aprofundar a avaliação acerca da atuação do Governo de Minas Gerais na promoção da política socioassistencial, também foi examinado o financiamento e cofinanciamento estadual. O financiamento da assistência social é de responsabilidade conjunta dos governos federal, distrital, estaduais e municipais. Todavia, a inexistência de legislação que regule o aporte próprio pelas diferentes esferas de governo, possibilita o império da discricionariedade nessa questão. Assim, sem mandamentos legais vinculando parte de seu orçamento para o financiamento da

assistência social, o Governo de Minas Gerais está entre os cinco estados do Brasil que menos investe no enfrentamento da pobreza e efetivação dos direitos socioassistenciais.

A irregularidade e imprevisibilidade do cofinanciamento estadual repercutem no planejamento e na prestação dos serviços pelos entes locais. Afinal, a execução adequada de programas e ações exige um custo, e os municípios mineiros não podem contar com repasses regulares do governo estadual para assumirem compromissos relativos à assistência social. Sem recursos disponíveis para executar políticas assistenciais consistentes para o enfrentamento da pobreza, a reversão do quadro de marginalização territorial mineira é praticamente impossível.

Dessa forma, relacionamos o baixo investimento de recursos estaduais, as interrupções do Piso Mineiro de Assistência Social e os repasses financeiros sem uma relação direta com as regiões mais vulneráveis, com um certo desinteresse e falta de prioridade do Governo de Minas Gerais no desenvolvimento do SUAS.

Decorridos pouco mais de 10 anos de implantação do SUAS, pode-se dizer que muito já se avançou na construção de uma estrutura institucional única, descentralizada e participativa com o intuito de garantir acesso universal a serviços socioassistenciais de qualidade e de maneira ininterrupta, planejada e sistematizada. O modelo de gestão proposto pela NOB/SUAS/2012 se baseia no fortalecimento da colaboração e da cooperação entre os entes federados para o alcance de metas pactuadas. Exatamente por isso, o sucesso desse novo modelo depende, totalmente, do alargamento de mecanismos de cooperação entre os entes e de efetiva participação dos três níveis de governo. No entanto, em um contexto de valorização da autonomia dos entes federativos, a cooperação intergovernamental se configura um desafio para a gestão compartilhada da política de assistência social.

Portanto, é facilmente perceptível a estreita ligação entre a consolidação do SUAS com as relações estabelecidas no bojo do pacto federativo. O fraco envolvimento dos entes estaduais aponta para uma necessidade de aprimoramento das relações federativas em direção a uma maior cooperação entre os três entes, tendo como objetivo o alcance conjunto de metas comuns.

Por todo o exposto nesta presente dissertação, fica evidente as dificuldades do Estado de Minas Gerais em avançar no cumprimento das suas competências estaduais na gestão do SUAS. Elas residem em escasso apoio técnico e financeiro aos municípios mineiros, somados à irregularidade do cofinanciamento estadual. Ademais, é imprescindível uma importante evolução na implantação de serviços regionalizados

cuja atribuição de coordenação e organização é inteiramente do nível estadual de governo.

No final das contas, é preciso romper com a concepção da assistência social como benemerência pública e/ou privada. O Estado de Minas Gerais deve perceber suas funções estaduais na política de assistência social como forma de concretizar os objetivos fundamentais da República Federativa brasileira<sup>38</sup> e garantir direitos constitucionalmente previstos como: igualdade, dignidade da pessoa humana, justiça social e demais direitos relativos à proteção social. Atuando no sentido de consolidação do SUAS em seu território, o Governo de Minas Gerais estará efetivando a Constituição da República Federativa do Brasil - CF/88.

---

<sup>38</sup> Artigo 3º da CF/88 - *Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) III - erradicar pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (...)*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula*. In: Revista da Sociologia e Política, n. 24, junho, 2005, p 41-67.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? Revista de Sociologia Política. Curitiba, n.24, jun. 2005, p.29-40.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e Proteção Social: A Experiência Brasileira em Perspectiva Comparada, 2000. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/MariaHerminia/federalismodef.pdf>

ARRETCHE, Marta. *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*. Rio de Janeiro: Editora Renavan, 3ª edição, 2011.

ARRETCHE, Marta. *Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo*. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol 14, Nº 40,1999, p.111-141.

ARRETCHE, M. *Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais*. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 45 nº 3, 2002, p.431-458.

ARRETCHE, M. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência & Saúde Coletiva*, 8 , 2003, p.331-345.

ARRETCHE, Marta. *Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, vol 18, Nº 2, 2004.

BERNARDI, M. M. E. *Capacidade estatal da esfera estadual de governo na política de assistência social: um exame do projeto estruturador "Inclusão social de famílias vulnerabilizadas"*. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2006.

BRANDÃO, M. P. A. S. *Cofinanciamento na prestação dos serviços socioassistenciais: uma análise dos repasses do piso mineiro de assistência social (2011-2014)*. Monografia apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2015.

BRASIL. (Constituição) *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União, Brasília, 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Brasília. 2005.

BRASIL. Presidência da República. *Lei Orgânica da Assistência Social*, n. 8.742, de 07 de setembro de 1993. Brasília. 1993.

\_\_\_\_\_. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos LEI Nº 12.435, de 06 DE JULHO DE 2011. altera a Lei Nº 8.742, de 7 de setembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência Social.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS*. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS/RH*. 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS*. 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Bases de dados: Censo SUAS, Programas Bolsa Família, Benefício da Prestação Continuada, Cadastro Único. Disponível em: [http://aplicacoes4.mds.gov.br/sagicenso/censosuas\\_2015/auth/index.php](http://aplicacoes4.mds.gov.br/sagicenso/censosuas_2015/auth/index.php). Acesso em fevereiro de 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *SUAS 10 - Diversidades no SUAS: realidade, respostas, perspectivas*. Org. SPOSATI, Adaíza. Brasília, dezembro 2015

CARNEIRO, Carla Bronzo. *Políticas de proteção social e combate à pobreza: concepções e estratégias de intervenção*. Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Ciências Humanas, Sociologia e Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título em Doutor em Sociologia e Política. Dez, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 17ª edição, 2013.

COSTA, B.L.D.; PALOTTI, P.L.M. Federalismo, descentralização e o novo arranjo institucional da política de assistência social. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013 p. 329-360.

CARDOSO, JR., J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2005, p.181-259.

CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. As Políticas Sociais e a Constituição de 1988: Conquistas e Desafios. In: *Políticas Sociais: Acompanhamento e*

*Análise - Vinte anos da Constituição Federal* - Introdução. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009, p. 17-73.

CHAIBUB, J. R.; HAIDJAB, P. D. E.; JACCOUD, L. Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte anos da Constituição Federal* Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009, p. 175 - 250.

FAGNANI, Eduardo. A política social do governo Lula (2003-2010): Perspectiva Histórica. Brasília: Revista Ser, 2011, v. 13 n 28, p. 41 - 80.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e Políticas Públicas: O Impacto das Relações Intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Orgs.). *Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos*. São Paulo: Fundap, 2007, v. 1, p. 13 - 31.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. *Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo*. 33º Encontro Anual da ANPOCTS. GT 32: Políticas Públicas, 2009.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos Sistemas de Saúde, de Assistência Social e de Educação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013 p. 361-386.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IPEA. Boletim de Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 10, fevereiro de 2005. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5772&Itemid=9](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5772&Itemid=9). Acesso em fevereiro de 2016.

IPEA. Boletim de Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 11, de 2005. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5773&Itemid=9](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5773&Itemid=9). Acesso em outubro de 2015.

IPEA. Boletim de Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 7, agosto de 2003. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5769&Itemid=9](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5769&Itemid=9). Acesso em outubro de 2015.

IPEA. Boletim de Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 8, agosto de 2004. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5770&Itemid=9](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5770&Itemid=9). Acesso em janeiro de 2016.

IPEA. Boletim de Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 19, de 2011. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8586&Itemid=9](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=8586&Itemid=9). Acesso em dezembro de 2015.

IPEA. Boletim de Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 20, de 2012. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15011&Itemid=9](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15011&Itemid=9). Acesso em dezembro de 2015.

IPEA. Boletim de Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 22, de 2014. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=23602&Itemid=9](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=23602&Itemid=9). Acesso em setembro de 2015.

LIMA, Ângela M. de Lourdes Dayrell de. Os Desafios para a Construção do Sistema Único da Assistência Social - SUAS In: COSTA, B.L.D; CARNEIRO, C.B.L (Orgs.) *Gestão Social: O que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004, vol 1, p. 81 - 99.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social. Síntese Crítica, versão 12. Abril de 2015.

\_\_\_\_\_. Resolução SEDESE n. 459/2010, de 29 de dezembro de 2010. *Regulamenta o Piso Mineiro de Assistência Social*. Belo Horizonte, 2010.

\_\_\_\_\_. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado. Belo Horizonte, Maio de 2015.

\_\_\_\_\_. Resolução n. 16/2009, de 04 de março de 2009. Dispõe sobre os critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos do cofinanciamento estadual dos serviços e ações socioassistenciais continuados, e sua prestação de contas, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Belo Horizonte. 2011.

MORAIS, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro. In: *Textos para Discussão da Fundação João Pinheiro*, n. 43. FJP, Belo Horizonte, 2007.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. *Relações intergovernamentais e descentralização: Uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais*. Monografia apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2008.

PNUD/IPEA/FJP. *Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil*. Disponível em: [www.atlasbrasil.org.br](http://www.atlasbrasil.org.br). Acesso em janeiro de 2016.

PRADO, Sérgio. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Orgs.). *Descentralização*

*e Federalismo Fiscal no Brasil: desafios da Reforma Tributária*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer. 2003. p.41-109.

PRADO, Sérgio. Partilha de recursos e desigualdade nas federações: um enfoque metodológico. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Orgs.). *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: desafios da Reforma Tributária*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer. 2003. p.273-331.

REZENDE, Fernando. Modernização tributária e federalismo fiscal. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Org.). *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: desafios da Reforma Tributária*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer. 2003. p.25-38

RIBEIRO, Leandro Molhano. Federalismo, Governo Local e Políticas Sociais no Brasil entre 1996 e 2004. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013 p. 155-177.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Significados e Tendências do Federalismo e das Relações Intergovernamentais no Brasil e na Espanha. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 29-63.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz Federalismo, Governo Local e Políticas Sociais no Brasil entre 1996 e 2004. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013 p. 213-246.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. O Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões. 2001. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/bf\\_bancos/e0001793.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001793.pdf)

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 29ª edição, 2007.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista da Sociologia e Política*, n. 24, 2005.

SOUZA, Celina. Instituições e mudanças: reformas da constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 91-117.

### ANEXO I: Organograma da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social

