

POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMÉRICA LATINA

NOVAS TERRITORIALIDADES
E PROCESSOS

CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA
CARLOS VASCONCELOS ROCHA
CRISTINA ALMEIDA CUNHA FILGUEIRAS
LÉA GUIMARÃES SOUKI
ORGANIZADORES



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Jane Fraga Tutikian

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Álvaro Roberto Crespo Merlo

Augusto Jaeger Jr.

Carlos Pérez Bergmann

José Vicente Tavares dos Santos

Marcelo Antonio Conterato

Marcia Ivana Lima e Silva

Maria Stephanou

Regina Zilberman

Tânia Denise Miskinis Salgado

Temístocles Cezar

Alex Niche Teixeira, presidente

Ministro de Estado da Cultura

Roberto João Pereira Freire

Secretário da Economia da Cultura

Mansur Bassit

**Diretora do Departamento
de Estratégia Produtiva**

Ana Letícia Fialho

**Diretor Interino do Departamento
de Sustentabilidade e Inovação**

Thalles Rodrigues de Siqueira

**Coordenador-geral de
Pesquisa e Novos Modelos**

Geraldo Horta

Equipe Técnica

Andrey do Amaral dos Santos, Luana Pires

Micaele Pinheiro dos Santos Nascimento,

Tiago Rocha Gonçalves de Canha

Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)

Diretor

Marco Cepik

Vice Diretor

Ricardo Augusto Cassel

Conselho Superior CEGOV

Ana Maria Pellini, Ario Zimmermann, José

Henrique Paim Fernandes, José Jorge Ro-

drigues Branco, José Luis Duarte Ribeiro,

Paulo Gilberto Fagundes Visentini

Conselho Científico CEGOV

Cássio da Silva Calvete, Diogo Joel

Demarco, Fabiano Engelmann, Hélio

Henkin, Leandro Valiati, Lúcia Mury

Scalco, Luis Gustavo Mello Grohmann,

Marcelo Soares Pimenta, Marília Patta

Ramos, Vanessa Marx

Coordenação Coleção Editorial CEGOV

Cláudio José Muller, Gentil Corazza, Marco

Cepik

POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMÉRICA LATINA

NOVAS TERRITORIALIDADES
E PROCESSOS

CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA
CARLOS VASCONCELOS ROCHA
CRISTINA ALMEIDA CUNHA FILGUEIRAS
LÉA GUIMARÃES SOUKI
ORGANIZADORES

© dos autores
1ª edição: 2016

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção CEGOV
Transformando a Administração Pública

Revisão: Fernando Preusser de Mattos

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos
Bischoff, Henrique Pigozzo da Silva

Capa: Liza Bastos Bischoff

Diagramação: Liza Bastos Bischoff, Luiza Allgayer

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Transformando a
Administração Pública são de exclusiva responsabilidade dos
autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos,
desde que citada a fonte.



DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

P779 Políticas públicas na América Latina: novas territorialidades e processos [recurso eletrônico] / organizadores Carlos Aurélio Pimenta de Faria ... [et. al.]. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016.
438 p. : pdf

(CEGOV Transformando a Administração Pública)

Obra bilíngue: português e espanhol.

1. Política. 2. Políticas públicas – América Latina. 3. Gestão pública. 4. Territorialidade – Produção - Políticas públicas – América Latina. 5. Participação democrática. 6. Justiça territorial. 7. Política social. 8. Participação cidadã – Políticas públicas. 9. Provisão – Serviços sociais – América Latina. 10. Assistência social – Brasil. I. Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. II. Rocha, Carlos Vasconcelos. III. Filgueiras, Cristina Almeida Cunha. IV. Souki, Léa Guimarães. V. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Centro de Estudos Internacionais sobre Governo. VI. Série.

CDU 35(7/8=6)

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0509-6

14

A EVOLUÇÃO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS MINEIROS ENTRE 2005 E 2013¹

BRUNO LAZZAROTTI DINIZ COSTA

Mestre em Sociologia (1995) e doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2005). Atualmente é pesquisador da Fundação João Pinheiro e professor da Escola de Governo Paulo Neves Carvalho.

E-mail: brunold@yahoo.com.br

MAÍRA DOS SANTOS MOREIRA

Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2015). Atua como especialista em políticas públicas na Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais.

E-mail: maira.dos.santos.moreira@gmail.com

(1) Versão anterior deste texto foi apresentada no Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, em 2012. Esta versão revisa alguns argumentos e apresenta dados mais atualizados, que aumentam a série histórica analisada. Os autores agradecem à Fapemig e ao CNPq pelo apoio.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é analisar o processo recente de institucionalização da assistência social nos municípios mineiros. A assistência social é, dentre as políticas sociais brasileiras, uma das que mais tardiamente experimentou um processo de institucionalização, seja do ponto de vista do objeto da política, do marco legal, de capacidade técnica e administrativa, ou da criação de um aparato organizacional e administrativo próprio. Esse legado tem relevância para a compreensão das mudanças recentes na área. A trajetória de uma política pública é relevante para sua análise, pois as escolhas prévias criam legados e influenciam as decisões e intervenções futuras (PIERSON, 2000).

De outro lado, as regras formais, o marco legal e os mecanismos de indução e de incentivo têm particular relevância em contextos federativos, pois condicionam as estratégias, a coordenação e a propensão maior ou menor à cooperação ou deserção por parte dos entes federativos, no que concerne a objetivos ou estratégias compartilhadas de políticas sociais (ARRETCHE, 1999).

A trajetória da assistência social no Brasil é marcada por modelos consideravelmente diferentes de organização e implementação. No início da consolidação do Estado de Bem-Estar Social brasileiro, a assistência social esteve sob responsabilidade de organizações privadas apoiadas financeiramente pelo Estado. Com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), surgem importantes inovações para a assistência social. A CF/88 reconheceu a assistência como direito dos cidadãos e afirmou a responsabilidade estatal pelo atendimento às populações vulneráveis. Foi instituída a Seguridade Social fundada em três pilares: a previdência social, a saúde e a assistência social. Essas determinações constitucionais representaram uma mudança conceitual crítica para a assistência social, que até então era fortemente relacionada à filantropia e ao favor e que, na CF/88, passa a ser tratada como política pública, relacionada à garantia de direitos. Essa mudança conceitual foi reafirmada pela regulamentação posterior à Constituição, que também buscou detalhar o funcionamento da nova política de assistência social.

É com base na importância de considerar a trajetória histórica de uma política que surge o questionamento em torno da institucionalização da política de assistência nos municípios brasileiros. A relevância deste questionamento está justamente no histórico da assistência social, marcado pela lógica de benemerência e pela debilidade institucional, e, na nova legislação, mecanismos e instrumentos que instituíram outro modelo para a política. Este capítulo norteia-se por esta questão, qual seja, explorar se, e em que medida, o novo contexto, o novo arranjo institucional, seus mecanismos e instrumentos, foram exitosos em induzir a institucionalização da assistência social nos municípios mineiros.

Visando compreender a política de assistência social hoje e, a partir disso, fazer uma análise exploratória do processo de institucionalização nos municípios de Minas Gerais, este trabalho estrutura-se em cinco seções, além desta introdução. A primeira seção visa trabalhar, de forma mais ampla, a trajetória da política de assistência social no Brasil. A segunda trabalha a nova institucionalidade da política de assistência social no Brasil, constituída ao longo da década de 2000. A terceira esclarece as dimensões da institucionalização que orientam este trabalho e como são operacionalizadas a partir de informações da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2005, 2009 e 2013. A quarta seção apresenta a análise dos dados de institucionalização da assistência nos municípios mineiros. Por fim, a quinta seção recupera as principais conclusões da pesquisa.

2. A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Até a CF/88, a Assistência Social esteve basicamente sob responsabilidade de organizações privadas, com o predomínio das obras católicas. Houve uma lenta aproximação dessas iniciativas com o Estado, especialmente através da concessão de subsídios financeiros. No entanto, isso ocorreu sem que o Estado chamasse a si a responsabilidade pela priorização, organização, regulação ou prestação dos serviços e do atendimento à população. Na verdade, o setor público agia mais de forma subsidiária, prestando apoio pouco sistemático a organizações privadas.

De outro lado, o campo da assistência padecia de uma ausência completa de mecanismos de coordenação federativa e de financiamento suficiente e estável, o que gerava persistentes lacunas, sobreposições e inconsistência na oferta de serviços. Mais além da falta de prioridades para a intervenção na área, o próprio objeto ou campo de política carecia de uma definição mais clara. Havia – e não deixou de existir – grande diversidade entre os distintos entes federados sobre este tema: em alguns casos, creches eram incluídas nesse campo de política, mas em outros não; o mesmo ocorria com iniciativas de formação profissional ou geração de renda, ou ainda atividades no contraturno da escola, bem como prevenção a doenças sexualmente transmissíveis ou apoio a pessoas com deficiência.

A partir dos anos 1980, a ação social do Estado no Brasil foi amplamente reformada. A Constituição de 1988 reconheceu uma série de direitos sociais e ampliou a responsabilidade pública sobre a proteção social, resultando em mudanças

significativas no Sistema Brasileiro de Proteção Social, tanto no que se refere ao desenho das políticas quanto na definição de benefícios e beneficiários (CARDO-SO JR; JACCOUD, 2005).

A inovação no campo da assistência social foi significativa. Ele passou a ser considerado responsabilidade estatal e um dos pilares da Seguridade Social. A inclusão da assistência social na Seguridade Social é particularmente relevante, pois representa uma guinada conceitual. Ademais, a CF/88 reafirmou o caráter não contributivo e afirmou a descentralização político-administrativa e a participação popular na formulação e no controle das políticas de assistência social (JACCOUD, 2009).

3. A NOVA INSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A construção do modelo estabelecido pela CF/88, dada a atuação fragmentada do Estado no campo assistencial até recentemente, impõe diversos desafios para a política de assistência social. Dentre esses desafios está a especificação da área de atuação, que vem se tornando mais clara com as regulamentações (LOAS, PNAS e NOB-SUAS), mas ainda sofre com algumas ambiguidades, especialmente na forma como a política é concebida e implementada no nível local. Outro desafio é o adensamento da oferta de serviços e benefícios, especialmente no sentido de garantir o acesso a estes pela população que é considerada elegível da proteção da assistência social e que ainda não pode acessá-los, mas também no sentido de alargar a proteção pretendida. Mais um desafio é a institucionalização da área enquanto um domínio próprio de política pública em todos os níveis de governo. A década de 2000 foi marcada pela constituição de uma nova institucionalidade para a política de assistência social no Brasil. Esse processo enfrentou várias dificuldades, entre elas a baixa capacidade institucional do nível central e a pouca coordenação federativa na implementação das ações de assistência social.

Depois da diretriz constitucional, o passo seguinte na regulamentação da política foi a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993. A LOAS determinou a criação de fundos específicos para o financiamento da política de assistência social em cada esfera; instituiu o comando único da política por esfera de governo; estabeleceu instrumentos de planejamento, gestão e controle social; e instituiu as bases de acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) (BRASIL, 1993; JACCOUD; HADJAB; CHAIBUB, 2009).

Além disso, a LOAS detalhou o formato descentralizado da política, apresentando as competências de cada esfera de governo. Nessa distribuição de competências, cabe destacar que, enquanto a União e os estados têm atribuições de cofinanciar os serviços, os programas e os projetos de assistência social, de realizar o monitoramento e a avaliação da política e de assessorar os municípios, cabe a estes a execução dos projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil e a prestação dos serviços assistenciais, além de também cofinanciar, monitorar e avaliar a política em seu âmbito (BRASIL, 1993, 2011, arts.12-15).

Nota-se, portanto, que a execução da política, incluindo a prestação dos serviços socioassistenciais e as parcerias com as organizações sem fins lucrativos, ficou basicamente sob responsabilidade dos municípios, que devem contar com o apoio técnico e financeiro dos estados e da União, sendo que, com a alteração da LOAS feita pela lei nº 12.436/2011 e com a NOB-SUAS/2012, esse apoio financeiro deve ser realizado por meio de transferências regulares e automáticas, de fundo a fundo. Contudo, os mecanismos e incentivos estabelecidos pela LOAS, em 1993, foram insuficientes para alavancar o processo de descentralização e transferência de atribuições aos municípios (ARRETCHE, 2000).

Em 2004, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o marco que efetivamente deu início à implementação do novo modelo de assistência social no Brasil. A PNAS-2004 trouxe o conceito e as bases de organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Desenhado tendo como referência o Sistema Único de Saúde (SUS), o SUAS tem um modelo de gestão descentralizado e participativo e é um dos principais marcos de institucionalização da assistência social no Brasil. O SUAS foi instituído para regular e organizar as ações socioassistenciais em todo o território nacional, aumentando o grau de coordenação intergovernamental e conferindo maior racionalidade, transparência e universalismo aos serviços (COSTA, 2007, p. 194).

Organizou-se a proteção social em dois tipos: proteção social básica e proteção social especial. A proteção social básica tem caráter preventivo e se destina à população em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (de renda e/ou de acesso a serviços) e/ou fragilização de vínculos afetivos e de pertencimento social. Para a execução dos serviços de proteção social básica foi prevista a criação de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). O CRAS é um equipamento público de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade e risco social, destinado à prestação e à articulação de serviços socioassistenciais no território. O principal programa da proteção básica é o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que consiste na oferta de serviços continuados para a prevenção ao rompimento dos vínculos familiares e a violências (BRASIL, 2011, arts. 6º-A, 6º-C e 24º-A).

A proteção social especial tem por objetivo contribuir para a reconstrução dos vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e a proteção a famílias e indivíduos para enfrentamento das situações de violação de direitos. Ela se destina a famílias e pessoas que, em decorrência de abandono, maus tratos (físicos ou psíquicos), abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, situação de rua e outras situações, se encontram em situação de risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 37; BRASIL, 2011, art. 6º-A).

A proteção social especial se divide em média e alta complexidade. Na média complexidade estão serviços de atendimento a famílias e indivíduos que, apesar da violação de direitos, não tiveram seus vínculos familiares e comunitários rompidos. Nesse sentido, ela age visando reforçar o convívio sociofamiliar e comunitário através de serviços como o de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), o cuidado no domicílio e o acompanhamento de medidas socioeducativas em meio aberto. Para a oferta de serviços de proteção especial de média complexidade foi prevista a criação dos Centros de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS), que são unidades públicas de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional (BRASIL, 2011, arts. 6º-C e 24-A).

A proteção social especial de alta complexidade destina-se a indivíduos e famílias que tiveram seus vínculos rompidos e que, por estarem em situação de ameaça ou sem referência, necessitam ser retirados de seu núcleo social. A proteção de alta complexidade prevê serviços que garantam proteção integral aos usuários, como acolhimento institucional, casa lar, albergue e família acolhedora (BRASIL, 2005, p. 38).

Mais de dez anos depois da publicação da LOAS/1993 e depois de importantes esforços de articulação das ações e de fortalecimento da estrutura institucional responsável pela área no nível federal, dos quais trataremos a seguir, foi aprovada a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social de 2005 – NOB-SUAS/2005. A NOB-SUAS/2005 estabeleceu três níveis de gestão para os municípios: inicial, básica e plena. A cada nível de gestão correspondiam alguns requisitos, responsabilidades e incentivos, sendo que todos os municípios habilitados, em qualquer dos níveis de gestão, recebiam repasses do governo federal. Já os municípios não habilitados tinham seus recursos federais sob a responsabilidade do Gestor Estadual. Dessa forma, o governo federal estimulou o aprimoramento da gestão municipal dos serviços socioassistenciais. Os requisitos, responsabilidades e incentivos crescem à medida que se caminha da gestão inicial para a plena. Para habilitação em todos os níveis, o município deveria possuir Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social e alocar e executar recursos financeiros próprios em seu Fundo de Assistência Social.

Com a nova LOAS, sancionada em 2011, todos os entes federativos, seus respectivos conselhos de assistência social e as entidades e organizações de assis-

tência social regulamentadas passam a ser integrantes do SUAS, alterando a lógica de adesão e de organização dos municípios no sistema (art. 6º, §2º). A NOB-SUAS de 2012 estabeleceu uma nova forma de agrupamento dos municípios, que também se aplica aos estados e ao Distrito Federal: segundo o Índice de Desenvolvimento do SUAS – ID SUAS. Este é composto por um conjunto de indicadores de gestão, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais apurados a partir de pesquisas e sistemas do MDS. O ID SUAS contempla indicadores de desenvolvimento socioterritorial, de serviços, de gestão e de controle social do SUAS. Assim como na lógica anterior de gestão inicial, básica e plena, os níveis de gestão correspondem à escala de aprimoramento da gestão do sistema. Uma inovação trazida pela nova NOB-SUAS é que os níveis de gestão são dinâmicos, e suas mudanças deverão ocorrer de forma automática na medida em que o ente federado demonstre avanços ou retrocessos na organização do SUAS (arts. 28º-30º). A aplicação dessa nova sistemática ficou condicionada à implantação de um sistema de informação para o planejamento e o acompanhamento das metas e das prioridades pelos entes. Na transição, que ainda está ocorrendo, aplicam-se as regras de habilitação e os níveis de gestão da NOB-SUAS/2005 (art. 139º).

Outra regulamentação importante, anterior ainda à nova LOAS e à NOB-SUAS/2012, é a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS), de 2006, que estabeleceu princípios e diretrizes para a gestão do trabalho no SUAS, para a política nacional de capacitação, para os planos de carreira, cargos e salários, entre outros. Entre os princípios e diretrizes da NOB-RH/SUAS estão a garantia da educação permanente dos trabalhadores e da “desprecarização” dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da terceirização. Essa norma estabeleceu também a composição mínima das equipes de referência da proteção social básica e da proteção social especial de média e alta complexidade, além de listar as funções essenciais para a gestão do SUAS, como coordenação da proteção social básica, coordenação da proteção social especial e planejamento e orçamento, entre outras, para cada esfera de governo (BRASIL, 2006). A resolução 17, de 2011, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) ratificou as equipes de referência estabelecidas na NOB-RH e acrescentou o reconhecimento de outras categorias profissionais que podem atender a especificidades e contribuir para o aprimoramento dos serviços socioassistenciais e da gestão do SUAS, como antropólogos, sociólogos e pedagogos, entre outros.

Ao lado da descentralização e do caráter não contributivo, já afirmado na CF/88 (art. 203), uma característica fundante do SUAS é a participação social. Todo o planejamento e a execução da política de assistência social devem adotar práticas e mecanismos que favoreçam a gestão democrática e participativa (BRASIL, 2012, art. 114). Foram definidas como instâncias de deliberação do sistema o CNAS, os Conselhos Estaduais de Assistência Social, o Conselho de Assistência

Social do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social, todos eles com caráter permanente e composição paritária entre sociedade civil e governo, além das conferências de assistências sociais (BRASIL, 1993; BRASIL, 2011, art. 16; BRASIL, 2012, arts.113-119).

Os conselhos de assistência social são vinculados ao Poder Executivo na estrutura do órgão gestor da assistência social, que deve prover apoio administrativo e dotação orçamentária. Entre as atribuições dos conselhos, destacam-se: aprovar a política e o plano de assistência social; aprovar o plano de capacitação; acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão do PBF; fiscalizar a gestão e a execução dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada do PBF – IGD PBF e do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS; e participar da elaboração e aprovar as propostas de Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual no que se refere à assistência social (BRASIL, 2011, art. 17; BRASIL, 2012, art. 121). Os conselhos têm, portanto, competência para participar da elaboração e aprovar a proposta orçamentária da assistência social em suas esferas de governo, além de fiscalizar a aplicação dos recursos advindos do IGD PBF e IGD SUAS.

Do ponto de vista da estrutura organizacional do Poder Executivo federal, o campo da assistência social passou por diversos rearranjos após a Constituição de 1988. Essas mudanças culminaram na criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no governo Lula, em 2004, quando a assistência social foi definitivamente separada da previdência. A atuação do MDS foi central no processo de aprimoramento da política de assistência social no Brasil. Desde sua criação, o MDS ampliou sua capacidade técnica e institucional, com o investimento em sistemas de informação e monitoramento, realização de pesquisas e acompanhamento, contratação de estudos avaliativos e diagnósticos e iniciativas de capacitação para vários entes (a cargo principalmente da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação). Houve ainda um aprimoramento dos mecanismos de controle do próprio ministério e em articulação com outros órgãos, como Controladoria Geral da União, Ministério Público e os conselhos de controle social em diversos programas e políticas (VEIGA, 2006).

No que diz respeito ao financiamento da política, este foi definido como responsabilidade de todos os entes federados. No nível federal, o orçamento da Assistência Social elevou-se paulatinamente até chegar a uma previsão de 54,1 bilhões de reais em 2012, segundo a Lei Orçamentária Anual. Destes, aproximadamente 49 bilhões de reais são destinados às iniciativas de transferência de renda (Programa Bolsa Família e Benefícios de Prestação Continuada), e 2,3 bilhões de reais a outras ações do SUAS. As transferências federais passaram a ocorrer de forma regular e automática, na modalidade Fundo a Fundo. Para operar a transfe-

rência destes recursos foram adotados Pisos de Proteção Social, em conformidade com o nível de complexidade (BRASIL, 2012).

Da breve exposição acima, fica claro que a regulamentação nacional e a criação do MDS e sua posterior atuação conferiram maior organicidade à política de assistência, efetivando a centralidade do Estado na política de Assistência Social. Além disso, acaba por afirmar o papel coordenador – e, por vezes, o dirigismo – da União na determinação do conteúdo, organização e prioridades da política, alterando fortemente a posição tradicionalmente pouco relevante do nível federal neste campo.

4. A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS

A gestão da assistência social enfrentou também no Estado de Minas Gerais uma série de dificuldades. Uma delas foi o reconhecimento da área como um campo próprio de política pública. Outra dificuldade, não descolada da primeira, foi a baixa capacidade institucional do órgão responsável pela política no nível estadual, que se faz notar no grande número de reformas organizacionais pelas quais passou recentemente (BERNARDI, 2006; PALOTTI, 2008).

Após a extinção da LBA, estrutura que contava com diversos escritórios regionais e bom nível de capilaridade, em 1995, criou-se um cenário de incertezas quanto à continuidade do repasse de recursos e das ações em andamento. Foi nesse contexto que o processo de descentralização da política de assistência envolveu a sua estadualização. Os recursos federais eram repassados não para os municípios, que segundo a LOAS seriam os gestores dos convênios e executores das ações, mas para os estados, que os repassariam para as prefeituras e para organizações conveniadas. A transferência de atribuições para o estado ocorreu de forma rápida e sem que o órgão competente para tal neste nível se estruturasse e ampliasse sua capacidade de gestão (LIMA, 2002).

A partir de 1998, o processo de descentralização voltou-se para a municipalização dos serviços socioassistenciais, cabendo à esfera estadual a função de articulação. Todavia, também nesse aspecto, o órgão gestor estadual não se encontrava preparado para as atribuições que lhe foram destinadas. A Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente (SETASCAD), órgão então responsável pela gestão da assistência social, não conseguia responder pela coordenação nem pela assessoria aos municípios, e não houve uma prioriza-

ção ou investimento do governo estadual no fortalecimento de sua capacidade de gestão. Segundo Lima (2002, p. 120), a capacidade de governança da instituição foi comprometida pela inadequação de recursos humanos e financeiros e pela falta de definições estratégicas e de planejamento, mesmo de curto prazo.

Em 2003, a SETASCAD tornou-se a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes (SEDESE). Dentro da SEDESE foram instituídas as Subsecretarias Antidrogas; de Direitos Humanos; de Esportes; e de Trabalho e Assistência Social. Em 2007, a Subsecretaria de Trabalho e Assistência Social foi dividida em duas: uma de Trabalho, Emprego e Renda e uma de Assistência Social. A previsão de uma subsecretaria específica para a área de assistência social representou um avanço, na medida em que ampliou a autonomia e a possibilidade de interlocução da política (PALOTTI, 2008).

Foram realizadas ações de qualificação de recursos humanos para gestão e controle do SUAS, envolvendo parcerias com centros universitários e instituições afins para ofertar cursos presenciais e não presenciais que fortalecessem a implantação do SUAS e a realização de capacitações regionais. Foi implantado o sistema fundo a fundo para as transferências do Fundo Estadual de Assistência Social para os Fundos Municipais de Assistência Social, dotando esses repasses de maiores clareza, regularidade e controle (MINAS GERAIS, 2007). Em 2010, foi instituído o Piso Mineiro de Assistência Social, que passou a organizar o cofinanciamento estadual da política. Nos três anos seguintes à sua instituição, o número de municípios que recebiam repasses do Piso foi se ampliando, atingindo os 853 municípios do estado em 2013. Os repasses aos municípios são feitos mensalmente e equivalem a R\$ 2,20 por família inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Os recursos do Piso não são vinculados a qualquer serviço ou nível de proteção, podendo ser aplicados pelo município de acordo com suas demandas (MINAS GERAIS, 2010).

Em que pesem o histórico de baixas institucionalização e capacidade de gestão e os grandes desafios enfrentados (e em enfrentamento) no processo de descentralização, o órgão gestor estadual da política de assistência encontra-se, atualmente, muito mais bem preparado para desempenhar seus papéis de cofinanciamento, coordenação, e assessoria técnica aos municípios.

Tendo em vista o exposto, pode-se dizer que a trajetória da política de assistência passou por amplas transformações na última década. Tanto no Executivo federal quanto no estadual, observa-se uma tendência de maior fortalecimento e institucionalização da política. É nesse contexto que se insere esta pesquisa, que busca verificar se também no nível municipal, em Minas Gerais, tem havido variações positivas no que diz respeito à institucionalização da assistência.

5. A IDEIA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO E SUA OPERACIONALIZAÇÃO

A discussão acima sobre a trajetória da política de assistência social e os processos e tentativas de mudança ora em curso ressalta a relevância da análise institucional para a compreensão do alcance e dos limites dessas iniciativas. Esta abordagem é, no entanto, bastante heterogênea, sendo particularmente importantes, para os objetivos deste trabalho, elementos da vertente histórica e da escolha racional da corrente neoinstitucional. No primeiro caso, considera-se que as instituições já existentes, inclusive as próprias políticas públicas, influenciam as escolhas políticas a serem feitas e as políticas públicas a serem implementadas. Contrapondo outras abordagens, centradas nos recursos de poder e nos grupos de interesse, os defensores do neoinstitucionalismo argumentam que os próprios grupos de interesse e a distribuição de recursos de poder são, em larga medida, resultados de políticas prévias. As políticas públicas alteram a conformação dos grupos de interesse e a distribuição de recursos de poder entre eles, além de poderem proporcionar aprendizado organizacional. Dessa forma, elas não são apenas resultados do processo político, são também determinantes desse processo e das políticas futuras (PIERSON, 1995; HALL; TAYLOR, 2003).

Partindo da ideia de que as instituições existentes são um aspecto relevante para as escolhas futuras, construiu-se o conceito de dependência de trajetória. Esse conceito tem como ideia central a de que o que acontece em um ponto no tempo afeta as possibilidades do que pode ocorrer em um momento futuro. Os estágios precedentes têm relevância causal em uma sequência temporal, embora não necessariamente conduzam os movimentos futuros na mesma direção (PIERSON, 2000; ALVERGA, 2003). Dessa forma, o conceito de dependência de trajetória diz que uma vez adotado determinado caminho, os custos de reversão crescem, tornando a mudança de curso mais difícil (LEVI, 1997 apud ALVERGA, 2003). Entre os fatores que levam ao crescimento dos custos de reversão estão as externalidades em rede, o aprendizado das organizações e os modelos subjetivos de concepção das questões públicas (NORTH, 1990 apud ALVERGA, 2003).

No caso da vertente da escolha racional, ressalta-se que os atores políticos são racionais e perseguem seus objetivos. No entanto, o fazem a partir da interação estratégica em contextos institucionalizados. As instituições são aqui entendidas como as regras formais do jogo, que limitam e induzem comportamentos e estratégias dos atores e também criam oportunidades para sua atuação. As instituições federativas são particularmente relevantes, pois criam atores relativamente autônomos e sem submissão hierárquica – os entes federados. Desse ponto de vista,

a cooperação intergovernamental pode ser vista como um problema tipicamente olsoniano de ação coletiva, sendo, portanto, centrais os mecanismos de coordenação e de indução disponíveis seja como parte do arcabouço legal, seja através de incentivos seletivos (como, por exemplo, transferências intergovernamentais condicionadas à adesão a programas de níveis mais centrais de governo ou ao cumprimento de determinados requisitos).

A institucionalização como entendida neste trabalho relaciona-se diretamente com a estabilidade e a rotinização de uma política. Ela seria o processo pelo qual crescem os custos de reversão da direção inicialmente adotada, ou seja, quando a trajetória se torna dependente (MOREIRA, 2012). A proposta é verificar se a política de Assistência Social como concebida na Constituição de 1988 e na LOAS tem seguido um caminho de institucionalização crescente, e se mudanças em seu modelo têm se tornado mais difíceis. O foco de análise dessa questão serão os municípios de Minas Gerais.

Visando ordenar os municípios e comparar seus níveis de institucionalização entre dois momentos, foi utilizado o Índice de Institucionalização da Política Municipal de Assistência Social (IIPAS), composto como demonstrado a seguir (MOREIRA, 2012).

Quadro 1 – Índice de Institucionalização da Política Municipal de Assistência Social

VARIÁVEIS	VALORES ATRIBUÍDOS
Caracterização do órgão gestor da Assistência Social (α)	Não Possui $\rightarrow \alpha = 0$ Setor subordinado a outra secretaria $\rightarrow \alpha = 0$ Secretaria em conjunto $\rightarrow \alpha = 0,25$ Setor subordinado diretamente ao Executivo $\rightarrow \alpha = 0,5$ Secretaria exclusiva $\rightarrow \alpha = 1$
Existência de Conselho, Plano e Fundo Municipais de Assistência Social (β)	Não possui um ou mais $\rightarrow \beta = 0$ Possui os três $\rightarrow \beta = 1$
Existência de avaliação ou monitoramento do Plano Municipal de Assistência Social (μ)	Não $\rightarrow \mu = 0$ Sim $\rightarrow \mu = 1$
Vínculo dos funcionários (η)	$\eta = \text{número de estatutários} \div \text{total de funcionários}$

Fonte: Elaboração própria.

Sendo o índice final dado por:

$$IIPAS = \frac{(\alpha + \beta + \mu + \eta)}{4}$$

A caracterização do órgão gestor foi incluída com base na ideia de que esta é uma variável que indica o *status* da política no governo municipal. Entendeu-se que uma política municipal de assistência totalmente institucionalizada deve contar com uma secretaria exclusiva, tipo de órgão ao qual foi atribuído o valor um (1). A suposição subjacente é de que, estando num órgão não exclusivo, a assistência pode não ser a política prioritária de seu gestor e, no caso de setor subordinado a outra secretaria, muito dificilmente o será. A atribuição do valor zero (0) para setores subordinados a outra secretaria municipal levou em conta ainda dois fatos. Na maioria dos casos em que o órgão gestor é desse tipo, sua subordinação é em relação à secretaria municipal de saúde, uma política muito mais consolidada do que a de assistência, sendo, portanto, possivelmente a prioridade da estrutura em questão. Além disso, há municípios que responderam à pergunta de caracterização do órgão gestor da Assistência Social com “setor subordinado a outra secretaria” e, ao serem questionados sobre qual seria essa secretaria, responderam duas secretarias, indicando que, na verdade, não existe, nesses casos, uma estrutura única e específica de gestão da assistência.

A inclusão da existência de conselho, plano e fundo municipais justifica-se, em primeiro lugar, pelo papel central que é dado a esses instrumentos pela legislação e por serem ferramentas que contribuem para a continuidade e o desenvolvimento da política. Devido ao fato de que, separadamente, cada um desses três itens varia muito pouco, e de que, ao selecionar itens para um índice, deve-se considerar também a “quantidade de variância” fornecida por eles (BABBIE, 1999, p. 218), na composição do índice optou-se por agrupar os três em uma só variável. Assim, na variável “existência de Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social” foram atribuídos os valores zero (0), para municípios que não têm pelo menos um dos itens, e um (1) para municípios que possuem os três. Além disso, dada a importância da existência de avaliação ou monitoramento do plano municipal como forma de acompanhamento do desenvolvimento da política, essa dimensão foi incluída no cálculo do índice.

Por fim, foi considerada a proporção entre “Total de funcionários estatutários ocupados na assistência social” e “Total de funcionários ocupados na assistência social”. O uso desse indicador fundamenta-se na suposição de que uma maior proporção de funcionários estatutários facilita a continuidade da política, uma vez que

estes são servidores estáveis, tendo, portanto, uma probabilidade alta de se manterem no Estado ao longo do tempo. Foi usada a razão entre o número de funcionários estatutários em relação ao total da assistência social como uma forma de ponderar esse primeiro indicador pelo tamanho da estrutura municipal de assistência.

Os dados sobre as estruturas municipais de assistência social estão disponíveis nos suplementos de Assistência Social da MUNIC 2005, 2009 e 2013, realizada pelo IBGE.

6. A EVOLUÇÃO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO NOS MUNICÍPIOS MINEIROS ENTRE 2005 E 2013

Quadro 1 – Índice de Institucionalização da Política Municipal de Assistência Social

	2005	2009	2013
Média	0,6321	0,7038	0,7721
Desvio padrão	0,25406	0,20330	0,13171

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2005, 2009, 2013).

Na Tabela 1 pode-se observar um aumento da média do IIPAS no período analisado. De 2005 para 2009, o índice teve um aumento de 0,0717 (de 0,6321 para 0,7038) e de 2009 para 2013, um aumento de 0,0683 (0,7038 para 0,7721), totalizando um aumento de 0,14 pontos de 2005 para 2013. Isso indica que, no geral, houve um crescimento considerável no nível de institucionalização da política de assistência social nos municípios mineiros nesse período, sendo esse aumento ligeiramente menor de 2009 para 2013.

Além disso, observamos uma queda significativa no desvio padrão. O desvio padrão do IIPAS passou de 0,2541 em 2005 para 0,2033 em 2009 e para 0,13171 em 2013. Isso quer dizer que a variação em torno da média era menor em 2009 do que em 2005, e foi ainda menor em 2013, apontando para uma tendência de uniformização do estágio de institucionalização da política entre os municípios do Estado.

Tabela 2 – IIPAS médio e desvio padrão por mesorregião em 2005, 2009 e 2013

MESORREGIÃO	IIPAS MÉDIO 2005	DESVIO PADRÃO 2005	IIPAS MÉDIO 2009	DESVIO PADRÃO 2009	IIPAS MÉDIO 2013	DESVIO PADRÃO 2013
Campo das Vertentes	0,6317	0,21698	0,6900	0,21434	0,755	0,13649
Central Mineira	0,6652	0,26580	0,7075	0,17822	0,7641	0,10630
Jequitinhonha	0,7085	0,22558	0,7063	0,16578	0,7797	0,10928
Metropolitana de Belo Horizonte	0,6180	0,27071	0,6858	0,21150	0,7692	0,11893
Noroeste de Minas	0,6472	0,21039	0,7144	0,12987	0,8077	0,14116
Norte de Minas	0,6953	0,19170	0,7768	0,16064	0,7615	0,13886
Oeste de Minas	0,6303	0,26754	0,7044	0,25562	0,7782	0,14893
Sul/Sudoeste de Minas	0,5934	0,26644	0,6859	0,21308	0,7741	0,14597
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	0,6119	0,25170	0,7161	0,20596	0,8150	0,11974
Vale do Mucuri	0,6459	0,24682	0,6624	0,24472	0,7714	0,10928
Vale do Rio Doce	0,6414	0,28187	0,7169	0,17510	0,7788	0,12841
Zona da Mata	0,6075	0,25529	0,6818	0,21991	0,7509	0,13454
Total	0,6321	0,25406	0,7038	0,20330	0,7721	0,13171

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2005, 2009, 2013).

Conforme a Tabela 2, em 2005 a mesorregião do estado com índice médio mais alto era Jequitinhonha, com 0,7085, seguida pelo Norte de Minas, com 0,6953, e pela mesorregião Central de Minas, com 0,6652. Os índices mais baixos eram os das regiões Sul/Sudoeste de Minas, de 0,5934; Zona da Mata, de 0,6075; e Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, de 0,6119. Já em 2009, as regiões de maiores índices passam a ser Norte de Minas, em primeiro lugar, com 0,7768; Vale do Rio Doce, com 0,7169; e Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, com 0,7161, que era, em 2005, a terceira pior. Em 2013, o Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba passa a ser a região com maior IIPAS médio, com 0,815, seguida pelo Noroeste de Minas, com 0,8077 e pelo Jequitinhonha, com 0,7797.

De 2005 para 2009, quase todas as mesorregiões tiveram seu índice aumentado. A exceção é a mesorregião Jequitinhonha, cujo IIPAS praticamente se manteve constante. De 2009 para 2013 o cenário é semelhante. Apenas o Norte de Minas teve uma pequena queda no IIPAS médio. Sobre os desvios padrão, observa-se que, com exceção do Noroeste de Minas de 2009 para 2013, nos dois períodos todas as mesorregiões tiveram seu desvio padrão reduzido. Também dentro das mesorregiões há uma tendência de uniformização.

Uma observação relevante é que, em ambos os momentos analisados, há várias mesorregiões com desvios padrão superiores aos desvios padrão totais e que, mesmo nos casos em que o desvio padrão da mesorregião é inferior ao total, essa diferença não é muito significativa. Isso quer dizer que, ao contrário do que se poderia supor, a variabilidade intramesorregião tem aproximadamente o mesmo porte da variabilidade em todo o estado. No que diz respeito à institucionalização da política de assistência nos municípios mineiros, as desigualdades inter-regionais não são altas. Mesmo mesorregiões mais pobres, como Norte de Minas, Jequitinhonha e Vale do Mucuri, apresentam IIPAS próximos da média no estado. No caso dos municípios dessas regiões, isso pode ser parcialmente explicado pela sua dependência em relação a recursos externos e pelos critérios de partilha e priorização do governo federal. Dada a baixa arrecadação própria, haveria um estímulo adicional para esses municípios garantirem o recebimento dos repasses vindos dos níveis mais amplos de governo. Como já destacado, as transferências federais são condicionadas à existência de Conselho, Plano e Fundo, fatores que contribuem para uma maior institucionalização da política. Somado a isso, com a adoção do Índice SUAS para determinar a forma de partição dos recursos federais, há um incentivo adicional para municípios com altas taxas de vulnerabilidade. Isso porque, na própria composição do Índice SUAS, a taxa de vulnerabilidade do município é considerada, de modo a priorizar os municípios com maior vulnerabilidade.

Tabela 2 – IIPAS médio e desvio padrão por mesorregião em 2005, 2009 e 2013

PORTE	IIPAS MÉDIO 2005	DESVIO PADRÃO 2005	IIPAS MÉDIO 2009	DESVIO PADRÃO 2009	IIPAS MÉDIO 2013	DESVIO PADRÃO 2013
Pequeno 1	0,6000	0,26126	0,6927	0,21181	0,7684	0,13384
Pequeno 2	0,7413	0,19379	0,7369	0,16819	0,7842	0,11771
Médio	0,7869	0,14300	0,7389	0,16399	0,7722	0,15101
Grande	0,7568	0,15739	0,7895	0,12059	0,8131	0,10549
Metrópole	0,8799	-	0,8349	-	0,7012	-
Total	0,6321	0,25406	0,7038	0,20330	0,7721	0,13171

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2005, 2009, 2013).

Tendo em vista que, em geral, a estruturação e a capacidade institucional de uma prefeitura guardam relação com o tamanho do município, com municípios maiores tendendo a ter prefeituras mais estruturadas, analisou-se a institucionalização a partir da divisão dos municípios por porte populacional. A classificação dos municípios seguiu aquela estabelecida na Política Nacional de Assistência Social – PNAS-2004 (BRASIL, 2005, p. 45). Como se pode observar na Tabela 3, no porte pequeno 1, que compreende municípios com população de até 20.000 habitantes,

há um aumento nos dois períodos analisados. Nos municípios grandes, população entre 100.001 e 900.000, a média também cresceu, ainda que de forma menos intensa do que entre os municípios pequenos 1. No porte pequeno 2, municípios com população entre 20.001 e 50.000 habitantes, a média praticamente se manteve entre 2005 e 2009 e cresceu entre 2009 e 2013. No porte médio, municípios com população entre 50.001 e 100.000 habitantes, houve uma redução do índice médio de 2005 para 2009 e um aumento de 2009 para 2013, contudo o IIPAS médio desses municípios, em 2013, ainda era menor do que o de 2005.

No caso de Belo Horizonte, que é o único município de Minas classificado como metrópole pela categorização PNAS (superior a 900.000 habitantes), houve uma queda significativa de seu IIPAS entre 2005 e 2009 e, principalmente, entre 2009 e 2013. Essa queda deveu-se à mudança no status do órgão gestor de secretaria municipal exclusiva para secretaria em conjunto com outras políticas e a uma redução da proporção entre total de funcionários estatutários e total de funcionários ocupados na assistência social.

Cabe esclarecer aqui que, também na média geral do Estado, essa proporção apresentou queda, o que significaria, aparentemente, uma desinstitucionalização nesse aspecto. Porém, neste caso, a diminuição da média da razão explica-se mais por um aumento do denominador (total de funcionários na assistência) do que por uma diminuição do total de estatutários na assistência. Muitos municípios aumentaram seu total de funcionários na assistência sem aumentar, ou pelo menos sem aumentar na mesma proporção, seu total de estatutários na área. Não é que em geral os municípios tenham reduzido seu número de estatutários, mas sim que esse número não necessariamente acompanhou a ampliação daquele outro que compõe a razão.

Sendo assim, o decréscimo da proporção serve de alerta para o fato de que ampliação de serviços e institucionalização nem sempre caminham juntas, podendo uma política ampliar-se sem se institucionalizar. No caso de Belo Horizonte, houve um crescimento do total de funcionários e do total de estatutários ocupados na assistência social, embora o crescimento do primeiro tenha sido muito superior ao do último. Ou seja, o volume de recursos humanos empregado na política de assistência ampliou-se, mas isso não foi acompanhado de uma maior institucionalização, uma vez que a maior parte dos novos funcionários da política de assistência social é não estatutária.

À exceção do porte médio, cujo desvio padrão apresentou uma pequena alta, todos os portes populacionais tiveram seu desvio padrão reduzido de 2005 para 2009 e de 2009 para 2013. O fato de que, ao dividir os municípios por porte populacional, quase todos os grupos têm desvios padrão inferiores aos totais sugere que o grau de institucionalização da política de assistência num município guarda relação com o tamanho de sua população. Para testar essa hipótese foram feitas correlações entre o IIPAS e a população total dos municípios em 2005, 2009 e 2013¹.

(1) Dado que o índice é uma variável ordinal, na qual dois intervalos de mesmo tamanho não ne-

Tabela 4 – Correlações IIPAS X População em 2005, 2009 e 2013

	2005 X 2005	2009 X 2010	2013 X 2013
Coeficiente de correlação de Spearman entre IIPAS e população	0,186**	0,193**	0,094**

**Correlação é significativa ao nível de 0,01%.

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2005, 2009, 2013).

A Tabela 4 apresenta os coeficientes de correlação de Spearman entre o IIPAS e a população total do município. Os coeficientes são positivos, indicando que, quanto mais alta é a posição de um município na classificação segundo população, mais alto tende a ser seu posto na classificação segundo IIPAS. Mas os valores desses coeficientes são pequenos. Ou seja, população municipal e IIPAS associam-se positiva e fracamente. Apenas uma pequena parte da variação no IIPAS entre os municípios mineiros pode ser explicada pelas diferenças populacionais.

Com base nos argumentos defendidos pelos teóricos do neoinstitucionalismo, foi formulada a hipótese de que o grau de institucionalização da política de assistência é fortemente influenciado pelo grau de institucionalização da política em um momento anterior. O elemento dessa abordagem teórica que orientou a formulação da hipótese supracitada é a noção de legado das políticas prévias, ou seja, a noção de que as escolhas políticas prévias influenciam as políticas do presente. A suposição é a de que seria possível identificar uma trajetória contínua de institucionalização da assistência social nos municípios mineiros, seja com mudanças em um mesmo sentido, seja com a manutenção do mesmo nível de institucionalização.

Tabela 5 – Correlações entre IIPAS

	2005 X 2009	2009 X 2013
Coeficiente de correlação de Spearman entre IIPAS	0,186**	0,193**

**Correlação é significativa ao nível de 0,01%.

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2005, 2009, 2013).

Visando verificar o quanto o nível de institucionalização da política de assistência social em um momento é influenciado por esse mesmo nível em um momento anterior, mediu-se o grau de associação entre o IIPAS 2005 e o IIPAS 2009, e entre o IIPAS 2009 e o IIPAS 2013. Os coeficientes encontrados são estatisticamente significativos e positivos. Isso indica que as duas variáveis variam no mesmo sentido. Ou seja, de fato, uma maior institucionalização em um dado momento associa-se a uma maior institucionalização em um momento posterior. Contudo, os valores desses coeficientes são modestos, evidenciando que o legado das políticas prévias não é o que melhor explica o que ocorreu nos municípios de cessariamente são equivalentes, foi usado o coeficientes de correlação por postos de Spearman.

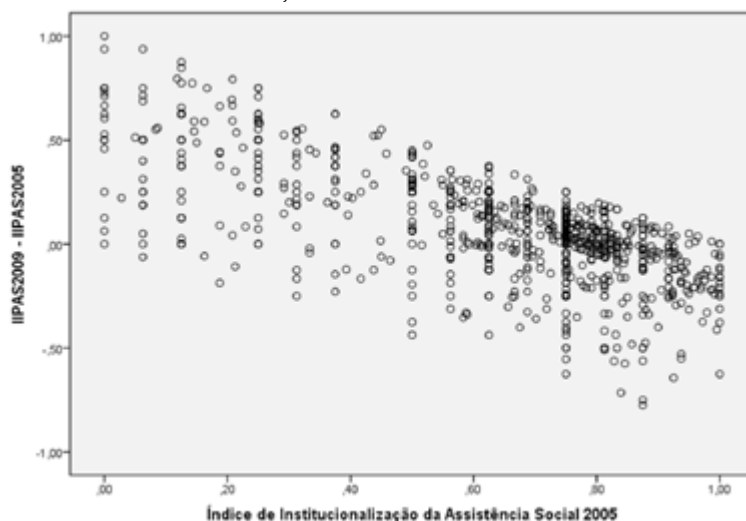
Minas quanto à institucionalização da política de assistência entre 2005 e 2013. Ao longo do tempo, a natureza da política, o custo-benefício para os municípios, a estrutura de incentivos e os mecanismos de indução tendem a sobrepujar o legado anterior e a fazer convergir a institucionalização entre os municípios.

Ainda para verificar o quanto o nível de institucionalização da política de assistência social em um momento analisado influencia o curso posterior dessa institucionalização, mediu-se o grau de associação entre: o IIPAS 2005 e a diferença entre o IIPAS 2009 e o IIPAS 2005, e o IIPAS 2009 e a diferença entre o IIPAS 2013 e o IIPAS 2009. A diferença entre o IIPAS de dois pontos no tempo foi, portanto, usada para indicar a variação do grau de institucionalização da política de assistência social nos municípios.

Os coeficientes encontrados foram estatisticamente significativos, com sinal negativo, tendo o coeficiente entre o IIPAS em 2005 e sua diferença entre 2009 e 2005 o valor de 0,666; e o coeficiente entre o IIPAS 2009 e sua diferença entre 2013 e 2009, o de 0,698. O sinal negativo indica que as variáveis estão variando em sentidos opostos. Uma baixa institucionalização em 2009 está associada a uma grande e positiva diferença entre 2013 e 2009. O módulo desse coeficiente tem valor relativamente alto, o que quer dizer que o índice em um momento e sua diferença para um momento posterior estão fortemente associados.

O Gráfico 1 nos permite visualizar claramente que os municípios com maior diferença entre os IIPAS do primeiro e último momento analisados tinham, no primeiro momento, IIPAS muito baixos, entre 0 e 0,2.

Gráfico 1 – IIPAS 2005 X diferença entre IIPAS 2009 e IIPAS 2005



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2005, 2009, 2013).

Os municípios que tiveram um grande crescimento do índice, ou seja, uma institucionalização da política de assistência mais intensa, estavam todos com baixo nível de institucionalização em 2005. Além disso, há uma concentração de casos numa área de IIPAS de 2005 entre 0,7 e 0,8 e uma pequena diferença para 2009, entre 0 e 0,25. Há, portanto, em concordância com o que foi observado anteriormente, uma tendência de aproximação dos municípios no que diz respeito ao grau de institucionalização da política de assistência. Especialmente devido ao fato de que os municípios que tinham IIPAS muito baixo em 2005 tiveram, em geral, um crescimento considerável do índice no ano de 2009 (notável nas diferenças positivas por eles apresentadas no Gráfico 1), a distribuição do IIPAS é, no segundo momento estudado, mais concentrada – em torno do valor médio de 0,77 – do que era no primeiro.

Com o objetivo de verificar o nível de associação entre o grau de institucionalização da política de assistência social e a renda *per capita* dos municípios, foram medidas as correlações entre a renda *per capita* do município em 2010 e o IIPAS de 2009, e entre a renda *per capita* e o IIPAS de 2013². Os coeficientes encontrados não foram estatisticamente significativos.

Também foram medidas as correlações entre o gasto orçamentário total *per capita* e IIPAS, e entre o gasto *per capita* na área de assistência social e o IIPAS. Os coeficientes de correlação entre o IIPAS 2005 e o gasto *per capita* na área de assistência; entre IIPAS 2005 e o gasto total *per capita*; e entre o IIPAS 2009 e o gasto total *per capita* foram significativos, porém com valores baixos, indicando que essas variáveis não estão consideravelmente associadas. Os demais coeficientes não foram estatisticamente significativos.

Por fim, foram correlacionados o IIPAS e as transferências *per capita* do governo federal para os municípios³. O coeficiente encontrado para 2009 foi estatisticamente significativo, positivo e com o valor de 0,172. Isso significa que os municípios que recebiam maiores transferências do governo federal em relação ao tamanho de sua população tendiam, em 2009, a ter sua política de assistência social mais institucionalizada. Para 2013, no entanto, o coeficiente foi negativo, com valor muito baixo, de 0,086. Isso significa que aproximadamente 0,41% da variância do IIPAS é explicado pelas transferências do governo federal. Ou seja, a associação entre o índice e o valor transferido é muito limitada.

(2) Os dados de renda *per capita* foram retirados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social versão 2011, cuja fonte é o Censo Demográfico do IBGE de 2010.

(3) Os valores das transferências do governo federal em 2009 estão disponíveis na MUNIC e os de 2013 foram retirados da Matriz de Informações Sociais do MDS.

7. CONCLUSÃO

A década de 2000 foi marcada por importantes avanços no processo de consolidação da Política de Assistência Social no Brasil. Dentre esses avanços, merece destaque a criação do SUAS, um sistema assentado na descentralização compartilhada, na participação e na intersetorialidade, cuja implantação vem conferindo maior organicidade e coordenação à política. Houve também a criação do MDS e sua consolidação como órgão gestor da assistência no nível federal. No governo do Estado de Minas Gerais, a trajetória recente aponta também para uma maior institucionalização da política, ainda que bastante errática.

Este capítulo visou analisar as variações recentes na institucionalização da política de assistência nos municípios mineiros. Para tal foi utilizado o Índice de Institucionalização da Política de Assistência Social (IIPAS), que foi calculado para os anos de 2005, 2009 e 2013, analisado por porte populacional e por mesorregião do estado e comparado com outros indicadores.

Comparando-se o IIPAS desses três momentos, tem-se que sua média aumentou e seu desvio padrão diminuiu, ou seja, de maneira geral houve um crescimento do nível de institucionalização da política e uma aproximação dos municípios nesse critério.

Na análise por mesorregião, observou-se que não há grandes disparidades inter-regionais no que se refere à institucionalização da assistência. Os IIPAS médios das regiões não são muito diferentes entre si, e a variabilidade do IIPAS intramesorregião tem aproximadamente o mesmo porte da variabilidade em todo o estado, pois os desvios padrão são próximos do desvio padrão total. O fato de as mesorregiões mais pobres, como Norte de Minas, Vale do Mucuri e Jequitinhonha, apresentarem também bons níveis de institucionalização, no caso do Norte de Minas e de Jequitinhonha superiores à média do estado nos dois momentos, pode ser explicado pela dependência dos municípios que as compõem em relação a recursos vindos das esferas mais amplas de governo. Ao vincular o recebimento de repasses do Fundo Nacional de Assistência Social à existência de Conselho, Plano e Fundo Municipais de Assistência Social, o governo federal estimulou a institucionalização da política nos municípios, especialmente nos que mais precisam desses recursos.

Na análise por porte populacional, observou-se que os grupos de porte pequeno 1, pequeno 2 e grande apresentaram também um acréscimo do IIPAS de 2005 para 2013 e que, em geral, o IIPAS cresce à medida que aumenta o porte do grupo. Os coeficientes de correlação entre IIPAS e população municipal encontrados foram estatisticamente significativos, positivos e com valores um pouco abaixo de 0,2 para os anos de 2005 e 2009, e abaixo de 0,1 para 2013. IIPAS e população

estão associados: à medida que um aumenta, o outro tende também a aumentar, mas não de forma intensa, uma vez que os valores dos coeficientes são baixos.

Visando testar a hipótese formulada com base nos argumentos neoinstitucionalistas de que o nível de institucionalização da política de assistência social em um momento é altamente influenciado pelo do momento anterior, foram calculados também os coeficientes de correlação entre o IIPAS 2005 e o IIPAS 2009, e entre o IIPAS 2009 e o IIPAS 2013. Os coeficientes encontrados são significativos e positivos. Conforme esperado, um alto nível de institucionalização em 2005 associa-se a um alto nível em 2009. O valor desse coeficiente, no entanto, foi moderado, indicando que o legado das políticas prévias não é o que melhor explica o que ocorreu com a institucionalização da política de assistência nos municípios mineiros no período analisado, e que o arranjo institucional, os mecanismos de indução, e a estrutura de incentivos aos municípios tenderam a ser potentes o suficiente para produzir uma convergência em relação a níveis mais altos de institucionalização da assistência.

Tendo isso e a redução das desigualdades no IIPAS em mente, formulou-se a hipótese de que o nível de institucionalização da política de assistência social no primeiro momento analisado influencia negativamente a variação desse nível entre os dois momentos. Ou seja, que um baixo IIPAS em 2005 estaria associado a uma variação positiva no de 2009 e no de 2013. Os coeficientes de correlação entre o IIPAS 2005 e a diferença entre o IIPAS 2009 e o IIPAS 2005, e entre o IIPAS 2009 e a diferença entre IIPAS 2013 e IIPAS 2009, são significativos, negativos e com valor próximo a -0,7, indicando uma associação intensa e reforçando esta hipótese de convergência e “rendimentos decrescentes” dos investimentos em descentralização.

Há aqui, portanto, dois aspectos que merecem destaque: o aumento dos níveis de institucionalização da assistência e a redução das desigualdades destes entre os municípios. Há ações dos níveis mais amplos de governo, feitas para induzir a descentralização da política, que ajudam a entender o avanço da institucionalização da assistência nos municípios mineiros. Em primeiro lugar, tem-se o condicionamento do repasse de recursos da esfera federal para os níveis subnacionais à instituição e ao funcionamento de Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social. Esse condicionamento foi estabelecido pela LOAS e reforçado, no caso dos municípios, pela NOB-SUAS, que colocou a existência desses três itens como requisito para habilitação em qualquer dos níveis de gestão e estabeleceu que os recursos dos municípios não habilitados ficariam sob responsabilidade do gestor estadual. Assim, do ponto de vista da administração municipal, em geral, os custos de criação e manutenção de Conselho, Plano e Fundo foram superados pelos benefícios a isso associados, com destaque para o recebimento dos repasses federais.

Em segundo lugar, foram determinadas, em conformidade com o nível de gestão em que o município está habilitado, responsabilidades para a esfera municipal. A transferência de atribuições para os municípios estimulou indiretamente a institucionalização da política, na medida em que exigiu que estes se estruturassem para desempenhar as novas responsabilidades. Enquanto os incentivos diretos acima descritos auxiliam na compreensão do crescimento de municípios mineiros com Conselho, Fundo e Plano de 2005 para 2013, as atribuições assumidas pelos municípios ajudam a entender outros aspectos da institucionalização, como a mudança do status conferido ao órgão gestor da assistência social em muitos municípios.

Além disso, houve a atuação do governo do Estado de Minas Gerais no sentido de auxiliar diretamente os municípios na habilitação, especialmente através da capacitação de técnicos e sensibilização das autoridades municipais sobre a importância do SUAS. Dessa forma, a ação do governo estadual reforçou os estímulos já citados ao encorajar a habilitação dos municípios.

Assim, esta pesquisa evidenciou que, na média, a institucionalização da política de assistência nos municípios mineiros aumentou entre 2005 e 2013. Embora existam casos de variação negativa do índice, na maioria dos municípios o IIPAS médio de 2013 é superior ao de 2009, e este é superior ao de 2005. A distribuição do IIPAS não apresenta grandes desigualdades entre mesorregiões. No que se refere ao porte populacional, o nível de institucionalização da assistência tende a ser maior entre os municípios de maior população. Outra observação digna de destaque é a tendência de uniformização dos níveis de institucionalização da política de assistência dos municípios mineiros.

REFERÊNCIAS

ALVERGA, Carlos Frederico. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma da administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 54, n. 3, p. 29-43, Jul-Set. 2003. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2622>. Acesso em: 1 set. 2015.

ARRETCHE, Marta T. S. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, Jun. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 1 set. 2015.

BABBIE, Earl R. **Métodos de pesquisa survey**. Belo horizonte: Ed. UFMG, 1999. 519 p. (Coleção Aprender).

BERNARDI, Mônica Moreira Esteves. **Capacidade estatal da esfera estadual de governo na política de assistência social**: um exame do projeto estruturador “Inclusão social de famílias vulnerabilizadas”. 2006. 251 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <<http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/221>>. Acesso em: 29 set. 2015.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 7 jul. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: 18 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 1 set. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Brasília, DF: MDS/CNAS, 2012. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/legislacao-2011/norma-operacional-basica-do-suas>>. Acesso em: 19 abr. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social 2004 PNAS/2004**. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília, DF: MDS/SNAS, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>>. Acesso em: 6 fev. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS NOB-RH/SUAS**. Brasília, DF: MDS/SNAS/SUAS, 2006. Disponível em <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/gestao-dotrabalho/arquivos/Norma%20Operacional%20de%20RH_SUAS.pdf/download>. Acesso em: 6 fev. 2015.

CARDOSO JR, José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 181-260.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. A avaliação nas políticas de assistência social: desafios para sua consolidação e para sua relevância. In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa (Orgs.). **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. 1 ed. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2007. p. 193-218.

FJP. Fundação João Pinheiro. **Índice Mineiro de Responsabilidade Social**. Versão 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2741-indice-mineiro-de-responsabilidade-social-imrs-2>>. Acesso em: 29 set. 2015.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 58, p.193-223, 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos Municípios Brasileiros. **Assistência Social 2005**. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/munic_social_2005/>. Acesso em: 1 set. 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos Municípios Brasileiros. **Assistência Social 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/assistencia_social2009/>. Acesso em: 1 set. 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos Municípios Brasileiros. **Assistência Social 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/assistencia_social2013/>. Acesso em: 1 set. 2015.

JACCOUD, Luciana. Política Social no Brasil: Debates e Desafios. In: JACCOUD, Luciana. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS/UNESCO, 2009. p. 57-86.

JACCOUD, Luciana; HADJAB, Patricia Dario El-Moor; CHAIBUB, Juliana Rochet. Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n.15. Brasília, DF: IPEA, 2009. p. 175-250. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/07_capt04_7e.pdf>. Acesso em: 1 set. 2015.

LEVI, Margaret. A model, a method, and a map: Rational choice in comparative politics. In: LICHBACH, Mark I.; ZUCKERMAN, Alan (Eds.). **Comparative politics: Rationality, culture, and structure**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 19-41, 1997.

LIMA, Ângela Maria de Lourdes Dayrell. **Análise da política de assistência social sob a ótica da descentralização**: enfocando Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). 2002. Escola de Governo Professor Paulo Neves Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2002.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes. Política Estadual de Assistência Social. **Relatório Anual de Gestão 2006**. Belo Horizonte: SEDESE, 2007. Disponível em: http://www.social.mg.gov.br/documentos/Subsecretaria_Assistencia_Social/Acesso_rapido/rel_subtas.pdf Acesso em 26 maio 2011.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Resolução n.º 459, de 29 de dezembro de 2010. Regulamenta o Piso Mineiro de Assistência Social. **Diário do Executivo e Legislativo do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 30 de dezembro de 2010. Disponível em <http://www.social.mg.gov.br/images/stories/piso_mineiro/pisomineirodeas.pdf>. Acesso em 29 de setembro de 2015.

MOREIRA, Máira dos Santos. **Institucionalização da Política de Assistência Social nos municípios mineiros do ano de 2005 para o de 2009**. 2012. 71 f. Monografia (Bacharelado em Administração Pública). Escola de Governo Professor Paulo Neves Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2012.

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

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

PIERSON, Paul. **Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **American Political Science Review**, vol. 94, n.º 2, p.251-267, June, 2000.

VEIGA, Laura da. **O Papel do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome na implementação de Políticas Descentralizadas**. Produto 3 entregue ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no âmbito do Projeto BRA/04/028, Termo Ref. 118549/2005, UNDP: Contrato n.º. 2005/002838, 2006. (Artigo não publicado).