

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

**TATIANA DE TOLEDO ARNOUT**

**DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA POLÍTICA  
NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O PAPEL DO GOVERNO DO ESTADO  
DE MINAS GERAIS**

Juiz de Fora  
2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

**TATIANA DE TOLEDO ARNOUT**

**DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA POLÍTICA  
NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O PAPEL DO GOVERNO DO ESTADO  
DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr.º. Rodrigo de Souza Filho

Juiz de Fora  
2014

## AGRADECIMENTOS

A caminhada para que este trabalho se efetivasse não foi fácil. Todavia, ela foi amenizada pelo carinho e apoio de pessoas maravilhosas que me cercam. Por isso, as palavras descritas neste texto não comportam a enorme gratidão que sinto por Deus ter colocado vocês em minha vida.

Meu querido orientador Professor Rodrigo, por quem tenho infinita admiração e respeito. Obrigada por ser sempre paciente com minhas limitações e compreensivo com os problemas externos que afetaram o desenvolvimento desta dissertação.

Meu marido, companheiro e amigo Sócrates que me acompanha nesta jornada, com palavras de incentivos que me impulsionam rumo ao doutorado.

Minha amada mãe Zulmira que foi também meu “pai” por toda vida. Sem seu apoio eu com certeza não seria digna de chegar até aqui.

Minhas lindas irmãs, Tamires e Tamares que torcem tanto por mim, espero ter deixado vocês orgulhosas.

Meus pequenos sobrinhos “Izabelinha” e “Luquinha”, o amor que sinto por vocês me faz ter forças para seguir sempre em frente.

Letícia amiga, mesmo distante fisicamente, sempre atenta aos meus dilemas e me incentivando nas dificuldades.

Agradeço especialmente ao “tio Toninho”, exemplo de dedicação, a quem devo todo auxílio financeiro para minha formação.

Amo todos vocês.

Agradeço também a disposição das professoras Lêda e Tatiana, assim como todos os professores da Faculdade de Serviço Social que fizeram parte da minha história acadêmica.

Enfim, sou eternamente grata a todos que fizeram parte deste processo de formação e colaboraram para meus aprendizados acadêmicos e de vida.

## RESUMO

A dissertação aqui apresentada trata do papel do governo do estado de Minas Gerais no processo de descentralização político-administrativa da política de assistência social, no âmbito do SUAS. Para tanto, apresenta as características acerca da constituição do Estado Federativo brasileiro e o processo de centralização e descentralização ocorrido nas políticas sociais, especificamente, na política de assistência social. Destaca a necessidade das relações entre as esferas de governo estarem assentadas sobre as bases do federalismo cooperativo, o que requer a articulação intergovernamental sistemática para transferência de atribuições na política de assistência social. Para a posterior análise das políticas sociais no Brasil, a descentralização é então entendida, como processo de transferência, organizada e capacitada, de responsabilidades e competências entre os níveis de governo, para implementação e gestão de políticas sociais. Enfatiza a necessidade do papel forte da esfera estadual de governo para avançar na descentralização político-administrativa para consolidação do SUAS no estado de Minas Gerais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Descentralização político-administrativa, assistência social, estado, SUAS.

## **ABSTRACT**

The thesis presented here deals with the role of the state government of Minas Gerais in the process of political and administrative decentralization of social assistance policy within the SUAS. It presents characteristics about the constitution of the Brazilian federal state and the centralization and decentralization occurred in social policies, specifically in social welfare policy. Highlights the need of relations between the spheres of government are settled on the basis of cooperative federalism, which requires intergovernmental coordination for the systematic transfer of power in social welfare policy. For further analysis of social policies in Brazil, decentralization is then understood as a transfer, organized and capable of responsibilities and powers between levels of government, to implementation and management of social policies. Emphasizes the need for strong role of the state government level to advance political and administrative decentralization for consolidation of SUAS in the state of Minas Gerais.

**KEYWORDS:** political-administrative decentralization, social assistance, state, SUAS.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano do Desenvolvimento
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FIA	Fundo para Infância e Adolescência
FUCAM	Fundação Educacional Caio Martins
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacioanal
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
NOB	Norma Operacional Básica
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SEDESE	Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de Minas Gerais
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUBAS	Subsecretaria de Estado Assistência Social
SUBDH	Subsecretaria de Estado Direitos Humanos
SUBPROESP	Subsecretaria de Estado de Projetos Especiais

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO I – DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL.....</b>	<b>10</b>
1.1 Federalismo e Descentralização.....	10
1.2 Descentralização das Políticas Sociais em um Estado Federativo.....	26
<b>CAPÍTULO II – A DESCENTRALIZAÇÃO NO CAMPO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....</b>	<b>55</b>
2.1 A Trajetória da Assistência Social no Brasil.....	55
2.2 A Descentralização no Campo da Política de Assistência Social.....	74
<b>CAPÍTULO III – POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O PAPEL DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.....</b>	<b>92</b>
3.1 Caracterização do Estado de Minas Gerais.....	92
3.2 O Caminho Metodológico.....	93
3.3 Estrutura Organizacional Administrativa.....	97
3.4 Relações Federativas do Estado de Minas Gerais.....	110
3.4.1 Relação do Governo do Estado de Minas Gerais com os Municípios.....	112
3.4.2 Articulação com o Governo Federal.....	126
3.5 Apontamentos sobre a Estrutura Orçamentária.....	135
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>146</b>
<b>REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO.....</b>	<b>153</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>161</b>

## APRESENTAÇÃO

A motivação para o desenvolvimento desta dissertação advém da aproximação com a temática sobre a implementação do SUAS e dos aspectos da descentralização em municípios mineiros. Temática esta, estudada para elaboração de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), denominado “Política de Assistência Social: implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em municípios de pequeno porte – Lima Duarte e Simão Pereira”. Isto porque, neste último, estive inserida como bolsista de extensão e estagiária de serviço social durante a graduação. Posteriormente, trabalhei como assistente social também em município com as mesmas características do objeto do TCC, pequeno porte, frágil estrutura administrativa, escassez de recursos financeiros e falta de recursos humanos.

Assim, surge o estímulo para compreender, a partir do processo de descentralização político-administrativa na assistência social, a atuação do governo do estado de Minas Gerais na implantação do SUAS. Devido a sua grande extensão territorial e o número significativo de municípios que compõe o estado – 853 no total - dentre os quais 93% são de pequeno porte, é nítida a necessidade de uma gestão forte e sistemática do governo estadual (sem perder de vista as responsabilidades do governo federal) para coordenar e executar a política de assistência social frente as diversidades e complexidades que caracterizam a realidade dos diferentes municípios mineiros.

A literatura indica que para um processo de descentralização com fortalecimento do pacto federativo, que atendam as especificidades regionais e ampliação de direitos, é necessário que o ente federado estadual tenha papel decisivo e explícito na condução da política de assistência social. Contudo, poucos são os estudos que sistematizam a atuação da esfera estadual de governo no processo de implementação do SUAS, é neste sentido que este estudo se faz relevante. Como indica Carvalho, (2006) o papel da instância estadual está subsumido no SUAS, por isso o estudo de suas ações é fundamental para contribuir com a implantação deste sistema no país.

Para tanto, a pesquisa empírica foi realizada, inicialmente, por meio do levantamento das legislações e informações disponíveis no *site* <http://www.social.mg.gov.br/>, da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de Minas Gerais (SEDESE), órgão responsável em prestar apoio técnico, coordenar e supervisionar a execução das ações relativas às funções de assistência social no estado de Minas Gerais. Procedemos também com a leitura minuciosa e apreensão dos conteúdos relatados nos Decretos e Resoluções da SEDESE e da respectiva



SUBAS, referente às duas últimas gestões estaduais, período correspondente entre os anos de 2007 a 2013.

Na intenção de aprofundar as informações levantadas nas legislações e compreender a estrutura organizada no âmbito do estado de Minas Gerais para operacionalizar a política de assistência social, foram realizadas entrevistas semi estruturadas<sup>1</sup> na SEDESE, respectivamente com a Subsecretária de Assistência Social a Superintendente de Políticas de Assistência Social e a Diretora de Gestão do SUAS.

A pesquisa também buscou compreender, como parte integrante da área de competência da SEDESE, as deliberações do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) de Minas Gerais. Levantamento este realizado por meio do *site* do referido Conselho Estadual - <http://www.conselhos.mg.gov.br/ceas/> - no intuito de identificar aspectos que colaborem para descentralização político-administrativa da política de assistência social no estado.

As instâncias de negociação e pactuação, trazidas pelo princípio da descentralização contido na LOAS e regulamentado pela NOB-SUAS/2005, também constitui parte essencial do processo de análise desta pesquisa. Portanto, verificamos as pactuações da Comissão Intergestores Bipartite de Minas Gerais (CIB/MG), assim como a identificação das resoluções da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), ambos realizados por meio eletrônico, e posteriormente analisadas.

Sendo assim, o procedimento metodológico realizado, para compor esta dissertação “Descentralização Político-Administrativa da Política Nacional de Assistência Social (PNAS): o Papel do Governo do Estado de Minas Gerais”, permitiu sua estruturação da seguinte forma.

O primeiro Capítulo, “Descentralização Político-Administrativa das Políticas Sociais no Brasil”, traz a discussão acerca da relação entre federalismo e descentralização, assim como as características de um Estado federativo e a importância do pacto entre as esferas de governo para o processo de transferência de competências e responsabilidades nas políticas sociais. Para tanto, são realizadas considerações sobre o desenvolvimento da estrutura federativa brasileira, até a Constituição de 1988, indicando os períodos de centralização x descentralização que projetam forma a república federativa brasileira na atualidade. Em seguida, procedemos sobre as características das políticas sociais desenvolvidas no período autoritário conduzido pelos militares, e a relação direta que se estabeleceu, a partir da

---

<sup>1</sup> O roteiro utilizado para entrevista está em anexo.

recuperação das bases federativas do Estado brasileiro, durante a década de 1980, entre descentralização e a possibilidade de maior e eficiência nas políticas sociais.

No segundo Capítulo, “A Descentralização no Campo da Política de Assistência Social no Brasil”, a discussão abarca efetivamente os aspectos relacionados a política de assistência social na realidade brasileira. Neste sentido, traçamos o histórico desta política social no país, seus impasses enquanto uma política permeada por ações fragmentadas e descontínuas, com destaque para o contexto atual, no qual a lógica neoliberal justifica a primazia da estabilização econômica, em detrimento do financiamento das políticas sociais como um todo, e em específico a política de assistência social. Posteriormente, adentramos na análise do processo de descentralização no caso particular da assistência social, indicando o rebatimento sobre a consolidação desta política social, antes centralizada por regimes autoritários. Ao mesmo tempo em que buscamos enfatizar a importância da esfera estadual de governo no processo de distribuição de competências e responsabilidades na gestão da política de assistência social.

Por fim, no terceiro Capítulo é realizada a exposição da pesquisa empírica, a fim de desvelar a estrutura organizacional administrativa organizada pelo governo do estado de Minas Gerais para operacionalizar a política de assistência social. Fica exposta a configuração atual do órgão gestor estadual da referida política, assim como sua análise e o posterior desvelamento das relações federativas realizada pelo governo do estado ora estudado. Em seguida são detalhados os eixos de análise identificados no desenvolver da pesquisa, isto é, os mecanismos de articulação existente entre o estado de Minas Gerais e a União; a relação do referido governo com os respectivos municípios de sua abrangência e os aspectos referentes à capacitação e apoio técnico aos mesmos; e apontamentos sobre a estrutura orçamentária do governo estadual.

O objetivo desta pesquisa, portanto, é desvelar o papel do governo do estado de Minas Gerais no processo de descentralização político-administrativa no contexto do SUAS, apontando os limites e possibilidades de uma gestão que promova efetivamente a descentralização na perspectiva de expansão de direitos sociais, assentada sobre as bases do federalismo cooperativo previsto para o país.

## **CAPÍTULO I – DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL**

### **1.1 Federalismo e Descentralização**

Neste item faremos alguns apontamentos sobre as características de um sistema federal e a constituição do Estado federativo brasileiro, com destaque para a questão da centralização x descentralização que permeia todo esse processo no país.

Relevante pontuar que neste estudo entendemos por federalismo a cooperação sistemática e articulada entre as esferas de governo, em que a divisão de responsabilidades governamentais, tenha como objetivo assegurar a integridade nacional, diante das diversidades existentes no respectivo território. Para a posterior análise das políticas sociais no Brasil, a descentralização é então entendida, como processo de transferência, organizada e capacitada, de responsabilidades e competências administrativas entre os níveis de governo, para implementação e gestão de políticas sociais.

Em países federais como o Brasil é de fundamental importância, para se discutir as configurações das políticas sociais na atualidade, entendermos a aproximação conceitual entre federalismo e descentralização. Rui de Brito Álvares Affonso, em documento produzido para Comissão Econômica Para América Latina (2000) destaca que federalismo e descentralização possuem diversos pontos em comum. De acordo com o autor, ambos os processos estão, de certa maneira, vinculados à resposta do Estado em atender as necessidades de “demandas territorialmente diferenciadas, ou seja, de enfrentar o desafio de articular o ‘geral’ com as ‘particularidades’ na gestão pública” (CEPAL, 2000, p. 9). O referido documento aponta que a relação entre federalismo e descentralização se transforma de acordo com o ponto de partida histórico de cada país. “Quando se parte de uma situação de centralismo, o federalismo se identifica claramente com a descentralização” (CEPAL, 2000, p.10), como é o caso específico do Brasil, principalmente, a partir de 1964.

Oportuno enfatizar aqui que, descentralização e federalismo não são sinônimos. Na análise de Fiori (1995) tão pouco tais processos caminham necessariamente juntos. Porém não há como negar as inúmeras afinidades que os aproximam. Para Palotti (2009, p. 90) “a relação entre descentralização e federalismo é constitutiva, ou seja, os dois elementos são mutuamente complementares”. Isto porque, na análise do referido autor, o formato, o nível e o

alcance dos processos de descentralização nas políticas públicas são variáveis que compõem regimes federativos.

Para Celina Souza (1998), mesmo que o federalismo esteja geralmente acompanhado da descentralização, isto é, de substancial autonomia entre os entes federados, a descentralização não é objetivamente condição suficiente para o federalismo. Ainda assim, a autora destaca que em países federais é de fundamental importância discutir a questão das políticas públicas sob a ótica do federalismo e da descentralização.

A existência de um sistema federal implica cooperação política e financeira entre o governo federal e as demais esferas da Federação. Esta é a razão pela qual o grau de descentralização entre as unidades governamentais é de importância crucial para o entendimento de como um dado sistema federal funciona na prática (SOUZA, 1998, p. 3).

Isto porque, se o processo de descentralização não estiver acompanhado da coordenação do governo central e possuir um pacto federativo bem definido, com ações apoiadas em propósitos e compromissos entre os entes da federação, não serão sustentadas as bases de um estado federativo.

Relevante também é desvelar como se processou a constituição do Estado Federativo Brasileiro, e seus reais impactos no processo de descentralização político-administrativa para as políticas sociais, e em específico para política de assistência social. Isto porque, o modelo federativo brasileiro tem como principal obstáculo tornar compatível autonomia, descentralização e diminuição das desigualdades sociais, em um território repleto de heterogeneidades regionais. A análise de Abrucio (2002) é enfática, quando indica que um dos pontos cruciais para montagem de um bem sucedido arranjo federativo dependerá da resolução das graves disparidades regionais no país.

Visto deste modo, a compreensão da política de assistência social requer colocá-la no terreno do federalismo, atentando para as implicações das relações que os entes federados estabelecem entre si, tanto na repartição de competências, como na coordenação e execução de tal política pública.

O desafio deste trabalho é tratar a descentralização sob o ponto de vista da distribuição de competências entre as esferas de governo, na execução das políticas sociais, estabelecidas pelo pacto federativo brasileiro. Pacto este que teve suas bases redefinidas no processo de redemocratização e se consolidou com a Constituição Federal de 1988. Período em que

“recuperaram-se as bases federativas do Estado brasileiro, com forte impacto sobre o processo de descentralização das políticas sociais” (ARRETCHE, 2000, p. 47).

Por isso Maria Hermínia Tavares de Almeida (1996), em artigo sobre “Federalismo e Políticas Sociais”, enfatiza que as políticas sociais constituem um foco privilegiado para análise deste processo. Visto que, até o fim do regime autoritário, a ação do governo na área social esteve atrelada à centralização política e concentração de decisão nas mãos do executivo federal. Ou seja, o

sistema brasileiro de proteção social nasceu, expandiu-se e ganhou suas feições características durante os dois ciclos autoritários – o de Vargas (1930/45) e o dos militares (1964/84) – quando o federalismo deu lugar, de fato, a um Estado quase unitário, ou pelo menos a uma forma exacerbada de federalismo centralizado (ALMEIDA, 1996, p.13).

É então, a partir do marco legal instituído pela Constituição de 1988, que se define um novo arranjo federativo brasileiro, delimitando a hierarquia de competências, distribuição de encargos e funções entre os entes federados para as políticas sociais. Nos termos de Souza (1998, p. 1), “a Constituição resultou do compromisso com a institucionalização de valores democráticos, em que a descentralização assumiu papel relevante”. Todavia, este processo também será permeado por inúmeros obstáculos de ordem política e econômica, mas que trataremos mais adiante.

Outro ponto importante para situar a discussão, trata da observação feita por Affonso e Silva (1996), em nota sobre o livro “Descentralização e Políticas Sociais” – da série “Federalismo no Brasil” – no qual apontam que as análises sobre a questão federativa possuem, tradicionalmente, enfoque no aspecto tributário. Os autores relatam que a “crise federativa tem na face tributária sua dimensão mais conhecida. Contudo ela se manifesta fortemente em outros aspectos, como é o caso da distribuição das competências na execução das políticas sociais” (AFFONSO e SILVA, 1996, p.5).

Tereza Lobo, em artigo que data de 1988, também relata que a descentralização é composta pela dimensão fiscal e político-institucional, todavia os debates sobre o campo financeiro têm suprimido as discussões referentes a segunda dimensão. Já naquele período a autora enfatizava que

a redistribuição de competências tributárias, a partilha de impostos e o sistema de transferências constitucionais alinham-se ao propósito de

autonomia federativa. Entretanto, também já ficou evidenciado que a pura e simples redistribuição de recursos financeiros entre as esferas de governo por si só não é suficiente para garantir a descentralização político-institucional, ou seja, o reordenamento de funções governamentais de modo a permitir mais eficácia na ação do poder público (LOBO, 1988, p. 18).

Por isso é importante destacar que mesmo considerando a questão fiscal essencial para compreender os aspectos deste processo, a ênfase especial neste estudo está em abordar as determinações da descentralização na questão da redefinição de encargos e competências entre os entes federados. Para deste modo, buscar compreender o processo de descentralização político-administrativa e seus impactos na implementação do SUAS em Minas Gerais

Em um estado federativo pressupõe-se a atuação articulada dos entes federados, assim como a cooperação política, administrativa e financeira entre o governo federal, estados e municípios. Mas é preciso destacar a afirmação de Maria Brant de Carvalho (2006, p. 128) de que “as novas condições exigem da esfera estadual colocar-se como principal protagonista na coordenação da política social com margens de regulação no âmbito de seu território”. Isto porque, na atualidade percebe-se o afastamento cada vez maior da presença da esfera estadual na definição e implementação das políticas sociais, e poucos são os estudos que sistematizam esta realidade.

Para tanto, se faz necessário, primeiramente, tratarmos de explicitar os aspectos gerais de uma organização federativa de Estado para em seguida, abordarmos especificamente as características brasileiras.

É importante destacar que o Brasil não seguiu um processo retilíneo em termos de garantia dos princípios básicos de uma federação. Todavia, na análise de Almeida (1996), a partir da década de oitenta o país passa a viver uma rica experiência no redesenho de seu sistema federativo. Para a autora é notável que este processo “aponta de forma inequívoca rumo à descentralização, ao fortalecimento da capacidade decisória das instâncias subnacionais de governo” (ALMEIDA, 1996, p. 13), até então suprimidas por regimes autoritários e centralizadores de poder.

O federalismo, segundo Limongi (2006) surge como um pacto político entre os Estados, resultado de esforços teóricos e negociação política. Affonso (1995) ressalta que federação, antes de tudo, constitui uma organização territorial de poder, de articulação do poder central com os poderes regional e local. Assim, federação tem seu conceito definido

com base em uma aliança, se refere à união, “uma articulação das partes (estados) com o todo (nação), por intermédio do governo central” (AFFONSO, 1995, p. 57).

Abrucio (2002) relata que o termo “federal” é proveniente do latim “*foedus*”, que quer dizer pacto. O autor ainda discorre que tal pacto precisa ser regulado por uma parceria entre os membros federados, em que a divisão de poderes esteja fundamentada pelo reconhecimento recíproco da integridade de cada um. Esta é, portanto, a essência de um arranjo federal, no qual o empenho geral seja para soldar a unidade entre os entes.

O estabelecimento e a regulamentação do pacto federativo descrito acima constitui o rol de condições básicas que Abrucio (2002) destaca serem fundamentais para garantir êxito em arranjos federativos. Os outros componentes se referem à convivência entre os princípios da autonomia e da interdependência, descritas pelo referido autor.

Como observa Abrucio (2002), o princípio da autonomia está ancorado na difusão dos centros de poder entre os entes federados, que garantido, se torna essencial para uma federação democrática. Todavia, a ideia de autonomia aqui não pode ser tratada de forma absoluta. Como bem ressalta Thereza Lobo

não se pode admitir, num sistema federal que se pretenda eficaz, o conceito de autonomia absoluta dos entes governamentais. A autonomia que se espera é da autodeterminação no processo decisório, o que não significa individualismo na gestão da coisa pública. Um sistema federal equilibrado pressupõe o pacto, o acordo, a colaboração entre as esferas de governo. E isso não implica perda de poder ou submissão. Resulta apenas em ter-se interlocutores igualmente fortes discutindo na mesa de poder (LOBO, 1988, p.21).

Tal princípio precisa coexistir com a garantia da interdependência entre os mesmos membros. Este então deve possibilitar uma relação que compatibilize os direitos de cada ente federativo, para de fato resultar na totalidade dos interesses contidos na federação. “É igualmente necessário assegurar o princípio da interdependência, que por sua vez depende da adoção da negociação permanente entre as instâncias de governo e a busca da cooperação como mecanismos de resolução de conflitos” (ABRUCIO, 2002, p. 27).

Por isso mesmo, uma das características fundamentais do federalismo se refere aos processos permanentes de barganha pragmáticas, que dão forma a pactos federativos que se consolidam em arranjos institucionais, com conteúdos sociais e políticos distintos. Neste caso é imprescindível uma parceria entre as partes no pacto federativo, a fim de soldarem ações capazes de enfrentar as profundas desigualdades sociais e regionais, como é o caso do Brasil.

Almeida (1996) afirma que em sua configuração original, assim como em sua acepção normativa, o “federalismo se caracteriza pela não centralização, isto é, pela difusão dos poderes entre muitos centros, nos quais a autoridade não resulta da delegação de um poder central, mas é conferida por sufrágio popular” (ALMEIDA, 1996, p. 14). Neste sentido, sistemas federais conformam relações peculiares entre seus entes, e acomodam, ao mesmo tempo, competências cooperativas e competitivas, que necessitam de negociação permanente entre as instâncias de governo. Nos termos da referida autora, “a existência de competências comuns entre as instâncias de governo é a expressão mais clara da natureza não centralizada do federalismo” (ALMEIDA, 1996, p. 14).

É possível afirmar então, que o pressuposto do federalismo é a repartição de responsabilidades governamentais, no intuito de assegurar a integridade da unidade nacional, diante das diversidades existentes no respectivo território. Para Abrucio (2005), se um país com tal característica não organizar uma estrutura federativa forte, baseada na autonomia e interdependência de seus membros, dificilmente a unidade nacional manterá sua estabilidade.

O federalismo pode desta forma, contemplar a “coexistência de autonomia e a preservação simultânea da unidade e da diversidade em uma nação” (CEPAL, 2000, p. 9). Por isso, a necessidade do papel forte da União, em estabelecer mecanismos eficazes de articulação e coordenação de interesses comuns, para buscar o fortalecimento do sistema federativo. O federalismo é, portanto, um regime político que pretende contrabalançar unidade e diversidade; autonomia e interdependência.

Todavia Abrucio (2002) coloca que a experiência brasileira não conseguiu estabelecer as condições necessárias para o sucesso do arranjo federativo no país. Para o autor, nossa federação falhou ao tentar garantir a combinação da

autonomia dos governos subnacionais e a interdependência entre os níveis de governo (...). Ora vivemos em períodos marcados pela irresponsabilidade dos estados, ora vivemos fases de forte centralização – por muitas vezes autoritária - , e em ambos os pactos federativos estabelecidos não são capazes de engendrar relações intergovernamentais cooperativas e baseadas no controle mútuo (ABRUCIO, 2002, p. 30).

A argumentação de Celina Souza (1998) corrobora a afirmação de Abrucio, ao enfatizar que “a razão de ser do federalismo brasileiro sempre foi, e continua sendo, uma forma de acomodação das demandas de elites com objetivos conflitantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais” (SOUZA, 1998, p. 3). Aspectos estes,



contrariam profundamente as bases que sustentam um estado federativo e ainda, abalam a conformação de um pacto voltado para fortalecer políticas sociais que enfrentem a desigualdade persistente no país.

A constituição do Estado Federativo Brasileiro será, desta forma, permeada por uma desequilibrada distribuição de poder, instituída para manter os interesses e privilégios das classes dominantes, em detrimento das classes subalternas<sup>2</sup>. Fiori (1995) também é enfático, ao constatar que arranjos federativos serão tão complexos quanto maior for a desigualdade na distribuição do poder entre as unidades e na distribuição da riqueza entre as regiões e os grupos sociais.

Diante deste quadro, fica claro que, o modo como se organiza a estrutura política-administrativa de um determinado território nacional, depende da natureza histórica de cada país. Assim como, a forma de organização do Estado Federado, determinará a repartição e distribuição de competências no respectivo território. Mais do que isso, a maneira como os entes federados se relacionam, a cooperação e integração entre eles dará contorno as características de seu arranjo federativo, que se não forem sólidas, são capazes de acentuar ainda mais as desigualdades.

Por isso a importância de se traçar aqui, um breve histórico da constituição do estado federativo brasileiro, permeado pela dinâmica centralização x descentralização que caracterizam e projetam forma ao pacto federativo redefinido na Constituição de 1988, a crise federativa que afeta tal pacto e seus impasses para as políticas sociais.

Neste momento é oportuno destacar que o Brasil não surgiu como Estado Federado. O modelo federativo é instituído no país com a Constituição de 1891, até aquele momento a forma unitária de Estado prevalecia. Nos termos de Abrucio (2002, p. 32) o “federalismo brasileiro nasceu, em grande medida, do descontentamento ante o centralismo imperial, ou seja, em prol da descentralização”. Na verdade o referido autor aponta que um dos dilemas característicos da constituição e do desenvolvimento do Estado nacional brasileiro é o da centralização/descentralização.

Durante o período colonial o Brasil esteve dividido administrativamente em capitânicas, transformadas em províncias em 1821. Na análise de Caio Prado Júnior (1981) a administração colonial era desordenada, não existiam funções bem discriminadas, tão pouco

---

<sup>2</sup> O termo utilizado aqui está fundamentado na análise de Yazbek (1993). Ao conceituar as classes em que estão inseridos os usuários das políticas sociais, a autora recorre à categoria subalterno, legado gramsciano, que possibilita apreender a complexidade e as contradições que permeiam os processos de dominação. De acordo com a autora, subalternidade pretende abranger não somente a exploração, mas também a situação de exclusão e dominação política e econômica, para entender a condição de privação social e cultural.

competências bem definidas. Assim como não havia também uma divisão clara e distinta entre governo geral e local. De maneira geral, implantavam-se aqui réplicas da organização e sistema da administração portuguesa, sem elaborar nada de novo, tampouco que levasse em consideração a realidade do país. O autor enfatiza que a maior parte das instituições encontradas no Brasil não passavam de simples imitações, ainda que mal disfarçados, da metrópole.

É fato que esta estrutura trouxe impactos para colônia. O mais notável, assim como o mais danoso, é bem colocado por Prado Júnior (1981, p. 302), ou seja, “o de centralizar o poder e concentrar as autoridades; reuni-las todas nas capitais e sedes, deixando o resto do território praticamente desgovernado e a centenas de léguas muitas vezes da autoridade mais próxima”.

Evidentemente a extensão territorial do país e a insuficiência de recursos também colaboraram para a forma desordenada como ocorreu a administração colonial. Todavia é notável que a colonização portuguesa não obteve êxito ao estruturar uma “centralização político-administrativa que desse conta de aglutinar e ordenar as ações nas diversas regiões que compunham o território brasileiro” (ABRUCIO, 2002, p.31). O que havia eram órgãos complexos, com atribuições acumuladas, falta de clareza nas funções e distribuição de competências. Conforme observa Prado Júnior (1981), o resultado não poderia ser outro, a não ser aquela enorme, emperrada e ineficaz máquina burocrática que foi a administração colonial.

O referido autor ainda destaca que as atividades destinadas ao pauperismo, aos desamparados, à velhice, enfermos e crianças, estavam exclusivamente nas mãos da Igreja. A educação era ministrada em alguns conventos, ainda assim, nas capitais e para um número reduzido da população. No que se refere aos serviços de saúde pública, raros eram os hospitais militares e as “Santas Casas de Misericórdia, que embora poucas, constituíam a mais bela e quase única instituição social de certo vulto da colônia” (PRADO JÚNIOR, 1981, p. 335).

Para Portugal, aqui havia apenas finanças a cuidar, por isso a negligência e falta de esforço em suas funções públicas. Os municípios não possuíam autonomia, tampouco sistema representativo, e o governo geral obedecia aos moldes do poder monárquico centralizado. “O Estado estava fascinado apenas pelos tributos e quintos, a sua sagrada parte nos metais” (FAORO, 2004, p. 163). Assim, a centralização do poder na coroa, como bem aponta Faoro (2004), era a maneira mais adequada para garantir seus interesses e possibilitar o domínio do novo mundo.

Mas ainda assim, mesmo que neste período o poder estivesse fortemente centralizado na coroa, a administração colonial, na análise de Prado Júnior (1981), é obrigada a reconhecer a importância do poder localmente exercido pelos grandes proprietários rurais. Estes senhores, expressão do poder, autoridade e prestígio local, influenciam diretamente na dinâmica econômica e social da colônia. O entendimento de tal estrutura levará a administração colonial a incorporar o poder dos proprietários rurais para manter a ordem política e impedir a fragmentação administrativa. Para Souza Filho (2006, p. 130) essa situação “projeta uma organização administrativa que, apesar de fortemente centralizada, deverá se articular com o poder local, para dominar as populações dispersas, evitar anarquia e garantir a disciplina”.

Durante o império, período em que a base econômica era fundamentalmente caracterizada pela escravidão e pelo latifúndio, a centralização político-administrativa permanece essencial para manutenção do regime. Para tanto, permanece também, a necessidade do apoio dos grandes senhores rurais, que naquele momento ganham ainda mais força, devido à larga expansão da economia cafeeira.

Todavia, os grandes proprietários rurais almejavam obter maior participação no cenário político, por isso a dinâmica da centralização deve ser ponderada, ou seja, há neste contexto períodos de relevante autonomia do poder local, como a criação da Guarda Nacional. Estrategicamente instalada para manter a ordem, onde os senhores rurais, chefes do poder local, dotados de prestígio e riqueza, eram nomeados “para exercerem o comando local das guardas, cujo posto de maior graduação será o de coronel” (SOUZA FILHO, 2006, p. 144). Tal estrutura será bem articulada para manter o poder central monárquico, mas soar com ares de descentralização, conveniente ao regime, pois pretende que os senhores rurais permaneçam aliados ao governo, a fim de estabelecer a unidade nacional e evitar sua fragmentação.

Mesmo assim, movimentos das elites agrárias contra o excessivo centralismo monarca, exigiam maior descentralização e a criação de um regime provincial. Alexis Souza (2010) revela que a aprovação de uma emenda na Constituição Imperial – Lei nº 16, de 12/08/1834 - aumentou a descentralização do Estado brasileiro, assegurando funções executivas e legislativas às províncias. O autor ainda afirma que “alguns historiadores chegaram a conceber, em face da evidente descentralização após 1834, o surgimento de um ‘Império Federado’” (SOUZA, 2010, p. 4).

Importante destacar aqui a análise de Faoro (2004), ao enfatizar que o Ato Adicional de 1834 pretendeu organizar uma série de poderes dirigidos às províncias, mas com o intuito de fortalecer o império. A finalidade era promover uma aparente descentralização, “quase federativa, mas adversa à federação [...] fugir do extremado federalismo, casado com ideias

republicanas” (FAORO, 2004, p. 307). Na verdade, a intenção era diminuir os laços da centralização, mas em pequenas proporções, promover uma notável divisão de atribuições, mas sem atingir as bases da estrutura do poder imperial.

Uma análise mais detalhada, sugerida por Francisco de Oliveira (1995), demonstra que mesmo com as consideráveis transferências de poder que ocorreram durante o império, evidenciam a incapacidade de o Estado Imperial compreender a diversidade e a imensidão do território brasileiro. O autor aponta o que ocorria de fato,

a aparente centralização imperial, verdadeira, e assim mesmo parcial, apenas para alguns estamentos burocráticos, como parte do exército, marinha, diplomacia e um reduzidíssimo aparato de governo sediado no Rio (...) o Estado Imperial transferiu suas funções, cujos exemplos clássicos são as coletorias de fazenda, a guarda nacional e os bancos reais com poder de emissão. A dimensão mais importante do Estado moderno, o monopólio exclusivo da violência, o Estado Imperial delegou para figuras privadas (OLIVEIRA, 1995, p. 79).

Mesmo assim, a forma unitária de Estado e a tradição política centralizadora reduziu qualquer iniciativa de descentralização. Como bem observa Abrucio (2002), a herança do Império foi a conservação da forma unitária de poder, especialmente com o Segundo Reinado, que assegurou a unidade territorial e a formação de uma efetiva autoridade central.

Para Faoro (2004) o rumo é a centralização, mas com a renovação do modelo político. Desta forma, o modelo federativo será instituído no Brasil com a Constituição de 1891, que determina a instalação de uma república representativa presidencialista e federativa, com as províncias transformadas em estados. Todavia, a conversão do Estado unitário em Estado federado ocorreu de maneira lenta e gradual. Para Souza (2010, p. 6) “houve uma adaptação dos princípios e instituições federalistas, de modo a manter os interesses e privilégios das elites agrárias, industriais e burocratas que organizaram a independência e controlaram o Império”.

Oportuno destacar a observação de Pedro Silva e Vera Costa, que a “federação brasileira não se constituiu como resultado de um processo de estabilização das relações de poder entre as unidades subnacionais que se unem através de um Governo Nacional” (SILVA e COSTA, 1995, p. 268). Diferente da federação clássica americana, em que as colônias, e depois os estados, se aliaram para instituir um Estado Federal, no Brasil o Governo Central antecedeu as esferas subnacionais, “num movimento contínuo e célebre de centralização” (SILVA e COSTA, 1995).

Com a extinção do sistema monárquico, muda-se o regime para República Federativa, mas não o caráter conservador e oligárquico, persistente por longo período da sua história. Cabe sinalizar que o estabelecimento do federalismo no Brasil ocorre, como observa Abrucio (2002), pela insatisfação diante do centralismo imperial, isto é, a favor da descentralização. Mas este movimento não provém da pressão da população, mas em grande parte, pelo descontentamento dos militares quanto ao espaço que ocupavam na política. Mais do que isso, uma república popular não estava nos planos dos militares, tampouco da aristocracia cafeeira, especialmente a paulista.

Oliveira (1995) ressalta que a federação que veio com a República constituía-se sobre a ampliação e consolidação das oligarquias regionais. Para o autor “a adoção da forma federativa foi apenas uma solução *de jure* para acolher um *status quo* constituído pelas oligarquias já poderosas no Império” (OLIVEIRA, 1995, p. 77).

As relações federativas durante a República Velha foram estabelecidas por um pacto entre as elites agrárias do país, predominantemente relacionada à força dos governadores dos estados mais ricos e fortes – especialmente São Paulo e Minas Gerais –, em detrimento do poder da União. Por isso, a denominação República dos Coronéis ou República Oligárquica. A estrutura federativa neste período, segundo Abrucio (2005), esteve marcada por uma vasta autonomia dos estados, com escassa cooperação entre os mesmos e um governo federal bastante enfraquecido.

Eli Diniz (1981) coloca que um dos traços característicos da República Velha, está na rigidez da estrutura de poder, solidificada na hegemonia dos setores tradicionais. Isto é, “na República Velha, a organização do Estado, através do federalismo [...] representava um instrumento de expressão dos interesses dos grupos dominantes ligados ao complexo agroexportador, sob a hegemonia da burguesia cafeeira” (DINIZ, 1981, p. 82). O desequilíbrio na distribuição de poder, instituída para manter os interesses e privilégios da classe dominante estavam, portanto, bem longe de fundamentar um arranjo federativo que garantisse mecanismos eficazes de articulação e coordenação de interesses comuns entre os entes da federação.

Para Abrucio (2002, p. 40), no período referenciado acima, o federalismo “foi o reino das oligarquias, do patrimonialismo e da ausência do povo no cenário político”. Ou seja, apenas um deslocamento do centro do poder para grupos dominantes, onde não havia esforços para buscar o fortalecimento do federalismo no Brasil, nem para reduzir as desigualdades entre seus entes. “A federação, pois, resumia-se à soma dos estados e estes, por sua vez, representavam o espaço da dominação oligárquica” (OLIVEIRA, 1995, p. 80).

A partir de 1930 o federalismo brasileiro entra em uma nova fase, o que não significa que as elites regionais perderam sua influência, mas de fato houve o enfraquecimento das oligarquias estaduais. Ao mesmo tempo ocorre a centralização do poder federal, e a restrição da autonomia político-administrativa dos estados.

Neste período o Estado brasileiro passa a desempenhar papel relevante na condução do desenvolvimento capitalista. Por isso mesmo, Vargas irá preparar as condições para “instalação de um novo modelo de Estado, mais centralizado e intervencionista, lastreado num sistema político centrado no Executivo Federal e na Presidência da República” (ABRUCIO, 2002, p. 43). Neste momento, o arranjo federativo brasileiro não estava fundamentado na atuação articulada entre União e os entes subnacionais, assim como não era possível observar a cooperação política, administrativa e financeira entre os mesmos. Ou seja, não havia qualquer cooperação intergovernamental, tampouco distribuição da riqueza que vinha sendo produzida com a industrialização.

Isto porque, segundo Oliveira (1995) o processo de produção industrial condensou-se especialmente nos estados do Sudeste, sobretudo em São Paulo. Somando ainda a antecedente “concentração da produção agropecuária – a que segue, inevitavelmente, igual concentração dos serviços do terciário – produziu uma nova e espantosa concentração espacial da criação da riqueza no país” (OLIVEIRA, 1995, p.83). Este crescimento não esteve acompanhado de uma integração entre os entes da federação, capaz de enfrentar as diversidades existentes no país. As características do arranjo federativo brasileiro naquele momento fizeram apenas, acentuar ainda mais as desigualdades.

Mas é com o golpe de Estado em 1937 que a federação brasileira será ferida de morte. “Em nenhum outro momento do século XX a estrutura de governo se tornou tão unitária como no Estado Novo” (ABRUCIO, 2002, p. 44). Até 1945 será o período em que o Estado se colocará de forma mais centralizada, amparado por uma Constituição de caráter fortemente autoritário e centralizador, que atribuirá ao Presidente da República poderes, como por exemplo, editar decretos e leis que historicamente eram da esfera do poder legislativo. Os estados perderam significativamente sua autonomia, tornam-se praticamente órgãos administrativos do governo central e passaram a ser governados por interventores indicados pelo governo federal.

O empenho do governo central para consolidar a centralização político-administrativa, revelou-se, como destaca Diniz (1981), através da estruturação de um complexo quadro jurídico – institucional, que instituiu os mecanismos necessários para dar visibilidade à interferência do governo central nos estados. Tudo isso por meio do aumento dos poderes do

chefe do executivo federal, em detrimento dos executivos estaduais, e ainda através de regulamentação de instrumentos para intervir na economia e política dos entes subnacionais. Como bem observa Abrucio (2002), se não bastasse suprimir formalmente o federalismo, o executivo federal instituiu o Dasp - e seus “Daspinhos” - e fez multiplicar as agências públicas destinadas a atuar no setor econômico, a fim de fortalecer ainda mais o poder central.

Para o referido autor, as Interventorias e os “Daspinhos” eram os mecanismos essenciais para manter o controle integral nos estados. O primeiro pode-se dizer, representava a extensão política da União nos estados, “eram verdadeiras correias de transmissão do Governo Federal para os estados” (ABRUCIO, 2002, p. 45). Ao mesmo tempo, os “Daspinhos” exerciam o papel de extensão administrativa do poder central, pois estavam subordinados ao Dasp e ao Ministério da Justiça. “Além disso, os ‘Daspinhos’ funcionavam como uma espécie de corpo legislativo subordinado ao governo federal, que estabeleciam uma uniformidade na legislação dos estados, notadamente na área econômica, e ainda supervisionavam os prefeitos” (ABRUCIO, 2002, p. 46).

Este quadro evidencia, portanto, a forte centralização político-administrativa na esfera da União. A autonomia dos entes federados estava suprimida - e com elas as relações federativas. Não havia articulação intergovernamental, menos ainda cooperação entre os entes, fatos que demonstram não ser possível uma federação sobreviver sob tais características. Por isso Abrucio (2002) é enfático, ao analisar que neste período

os estados ficaram com menos autonomia do que as províncias no Império. Pensando no ideal de federalismo republicano, pode-se dizer que se na Primeira República o federalismo tinha sido dissociado da república, no Estado Novo o próprio federalismo tinha desaparecido (ABRUCIO, 2002, p. 47).

Com a queda do Estado Novo e o retorno da democracia – ainda que por um breve período-, a federação brasileira também será restabelecida, e com ela a autonomia político-administrativa dos entes subnacionais. As eleições ficaram mais livres e competitivas, assim como aumentou a inclusão da população nos processos eleitorais. Importante destacar que, as forças que participaram da deposição de Vargas, não tinham nenhum interesse em promover transformações, sejam elas políticas ou econômicas.

A Constituição de 1946 inovou ao garantir a autonomia política e fiscal dos municípios, aspectos inibidos pelas demais Constituições. O fato é que as relações entre os entes federativos neste período, se tornaram menos desequilibradas, os estados retomaram sua

autonomia. Todavia, a União continuou sendo o centro maior de poder, devido ao legado deixado por Vargas, que fez aumentar seu campo de atuação.

De acordo com Abrucio (2002), na Segunda República a Federação se tornou multipolar, ou seja, mesmo que o crescimento econômico ainda estivesse concentrado no Sudeste, rompeu-se com o domínio político centrado em Minas Gerais e São Paulo. Mas ainda assim, as relações entre governo central e os entes subnacionais se estabeleceram permeados pelas barganhas clientelistas. “Instalava-se, portanto, uma relação de cooptação entre Poder Central e boa parte das oligarquias regionais” (ABRUCIO, 2002, p. 57). Para se fortalecer, o governo federal distribuía recursos de maneira desordenada, principalmente na região nordestina. Este posicionamento atinge fundamentalmente as características de um Estado – que se pretende – Federativo, isto porque, como bem explicita Fiori (1995) é impossível negociar os interesses das várias unidades nacionais considerando somente os interesses de suas elites ou grupos dominantes.

Na argumentação do referido autor, as relações federativas democráticas requerem, como conceito essencial, a efetivação do princípio da equidade, a criação de instrumentos legítimos capazes de promover a solidariedade e cooperação entre os membros da federação. Ou seja, “mecanismos comuns aceitos e capazes de promover uma progressiva diminuição das desigualdades” (FIORI, 1995, p. 25), visto que, a capacidade de inúmeros entes federados para realizar suas atribuições, depende dos poucos recursos repartidos pela União. Por isso Affonso (2000) afirma que a primeira, e a mais acentuada característica da federação brasileira é a sua marcante heterogeneidade socioeconômica entre as unidades federadas, que na realidade, se acentuará ao longo dos próximos anos.

Com o golpe de 1964, os militares irão tratar de retomar a concentração do poder no governo central em detrimento dos demais entes da federação, o que afeta a autonomia político-administrativa dos mesmos. Com a imposição do regime ocorre, imediatamente, a restauração do processo centralizador na União, ao lado dos mecanismos de reforço para o desenvolvimento capitalista, acompanhado pelo arrocho salarial e concentração de renda. O regime militar, na análise de Oliveira (1995), se propôs a retirar os obstáculos do caminho para consolidação do capitalismo monopolista no país, seja através da repressão dos movimentos populares, seja na realização da reforma fiscal, com algumas garantias de receitas para estados e municípios. Mas, segundo o referido autor, a autonomia dos entes subnacionais terminava ali.

Abrucio (2002, p. 62) demonstra que “o regime autoritário tinha como diretriz básica a maior centralização possível do poder político e das decisões econômicas e administrativas na



esfera do Governo Federal”, aspectos que reforçam expressivamente seu caráter autoritário. O momento político favoreceu a centralização do poder político-administrativo e da receita tributária no governo central, o que irá minar as bases de articulação com as demais esferas da União.

Arretche (1999) também demonstra que a centralização financeira estabelecida pela reforma fiscal, reuniu os principais tributos no governo federal e, ainda que tenha estendido o volume da receita disponível aos estados e municípios, a aplicação estava subordinada ao controle do governo federal. Desta forma, além da evidente centralização político-administrativa, a concentração da arrecadação dos recursos, assim como os critérios de aplicação estavam, também, sobre o controle da União, tudo para garantir a legitimação do governo militar.

Neste sentido, as bases da federação estarão novamente abaladas, com a instauração de mecanismos de controle fiscal, a proliferação de agências federais nos estados, suprimindo mais uma vez a autonomia dos entes subacionais. E um aspecto aqui central, o desenvolvimento das políticas sociais também serão afetadas, visto que, estados e municípios estavam “despojados de poderes, financeiros e funcionais, o que só contribuiu para enfraquecer ainda mais a capacidade de intervenção nas realidades regionais e locais” (LOBO, 1988, p. 17).

Para Fagnani (1997) uma das características principais da estratégia conservadora do ciclo autoritário militar, era manter a estrutura das políticas sociais fortemente centralizadas. Com a finalidade de promover o fortalecimento do executivo federal, era preciso excluir a participação dos governos subnacionais na formulação e implementação de tais políticas. Nos termos de Fagnani (1997, p. 2) “esta particularidade foi condicionada pelo arcabouço institucional autoritário, caracterizado pela subordinação dos entes subnacionais ao governo central”, e ainda, pelo cerceamento dos mecanismos democráticos tradicionais de representação (partidos, sindicatos, organizações) e dos direitos políticos e civis.

Como bem destaca Arretche (1999) foi um Estado dotado de tais características que instituiu o Sistema de Proteção Social Brasileiro. Caracterizado, até aquele momento, por um conjunto de organizações que atuavam de maneira dispersa e fragmentada, acompanhado de reduzidos índices de cobertura e fragilmente financiados. Isto é, podemos considerar que de 1930 a 1964 a política social será pautada pela lógica da “cidadania regulada” (SANTOS, 1987) e da “cidadania invertida” (FLEURY, 2004), duas particularidades que marcaram o sistema de proteção social brasileiro, bem longe de uma perspectiva de universalização. Os IAP’s projetam forma à primeira denominação, e regulavam a entrada dos trabalhadores (com

devida profissão reconhecida e definidas em lei pelo Estado) no sistema de proteção social, realizada de maneira centralizada para organizar ações fragmentadas e cooperativas. A segunda categoria evidenciava a população excluída do sistema de proteção social, indivíduos que não possuíam profissão regulamentada não eram reconhecidos pelo Estado. Eram considerados não cidadãos, e buscavam proteção na assistência praticada pela igreja, pelos coronéis e pelas instituições filantrópicas.

No contexto da ditadura, as políticas sociais estiveram organizadas por agências burocráticas federais, que controlavam a formulação e implementação das ações nos diversos setores das políticas sociais. A centralização das políticas sociais se realizou por meio da criação de complexas instituições, cujo formato era perfeitamente “compatível com o tipo de Estado vigente [...], para o qual estados e municípios eram agentes da expansão do Estado e da execução local de políticas centralmente formuladas” (ARRETCHE, 1999, p. 20).

No caso específico da assistência social, a referida autora coloca que durante o regime militar não chegou a se constituir um sistema nacional para tal política. O governo federal implantava seus programas e ações, fundamentado em um conjunto desarticulado e superposto de instituições, que atuavam isoladamente de forma centralizada. Mesmo que as agências federais realizassem de forma centralizada as ações na área da assistência social, “não existia um comando único no nível federal, nem havia articulação e cooperação entre os três níveis de governo” (ARRETCHE, 2000, p. 171).

Este quadro demonstra a necessidade de se estabelecer um pacto federativo bem definido para as políticas sociais, com ações apoiadas em propósitos e compromissos entre os entes da federação. Será, portanto, a partir do processo de redemocratização que virão à tona as discussões acerca da redefinição das competências dos três níveis de governo no país. Período este que “recuperaram-se as bases federativas do Estado brasileiro, com forte impacto sobre o processo de descentralização das políticas sociais” (ARRETCHE, 2000, p. 47). Isto porque, até a promulgação da Constituição de 1988, as relações intergovernamentais eram marcadas por um modelo extremamente centralizador na União.

Assim, a constituição de uma federação requer o estabelecimento de um pacto, todavia, Abrucio (2002) afirma que um arranjo federativo exitoso é democrático por excelência, e necessita da cooperação conjunta e garantia de autonomia de todos os entes federados. Por isso mesmo, no Brasil, até o momento abordado aqui, não foi possível identificar relações intergovernamentais que conceituam basicamente um sistema federal. Isto é, formas de articulação entre os entes federados que resulte em acordos entre os diferentes centros de poder, fundamentado em relações de cooperação.

Thereza Lobo (1988, p. 15) coloca, “que o conceito de sistema federal tem pouca aplicação em nosso caso”. A essência da constituição de um Estado federativo, caracterizado pela primazia da coordenação, da barganha e da negociação entre os entes da federação, encontrou poucos períodos de realização na história federal brasileira. Talvez, devido aos consideráveis períodos sob o comando de governos autoritário pelos quais o país passou.

Por isso o debate acerca da descentralização político-administrativa estará, ao longo dos próximos anos, relacionada à contraposição da atuação dos governos autoritários. Aspectos estes que serão tratados na próxima sessão, a fim de abordar juntamente com a discussão sobre a recuperação das bases federativas do Estado brasileiro, a articulação do pacto federativo redefinido na Constituição de 1988, a crise federativa que afeta tal pacto e seus impasses para as políticas sociais.

## **1.2 Descentralização das Políticas Sociais em um Estado Federativo**

O decorrer da história brasileira esteve marcado por períodos de maior e menor centralização político-administrativa, conforme explicitado no item anterior. De fato, os dois momentos de maior autoritarismo (Vargas de 1937 a 1945 e Ditadura Militar de 1964 a 1984) evidenciam episódios extremos de centralização na figura do governo federal, com intervenção sistemática e direta na autonomia dos entes subnacionais.

Naqueles dois contextos, estados e municípios eram considerados simples agentes administrativos do poder central, tendo também, seus governantes indicados pela União. Arretche (2002) pontua que, assim como na maioria dos países latino-americanos, a associação entre autoritarismo e centralização é marcante na trajetória da história do Brasil.

No que se refere ao longo ciclo autoritário conduzido pelos militares, uma das principais características na estratégia de constituição das políticas sociais, esteve na significativa centralização do processo decisório no executivo federal. Resguardada as devidas peculiaridades de intervenção do governo em cada área - seja educação, saúde, assistência social, habitação, saneamento, previdência, transporte público - Fagnani (1997) aponta que o traço marcante desta fase é a ausência de controle social e a exclusão dos governos subnacionais no processo decisório das referidas políticas.

Para o autor, os instrumentos que proporcionaram a montagem de tal estrutura, foram condicionados

pelo arcabouço institucional autoritário, caracterizado pelo extraordinário fortalecimento do executivo federal perante os demais poderes, pelo debilitamento dos mecanismos democráticos tradicionais de representação (partidos, sindicatos, organizações, imprensa, etc.), pelo cerceamento dos direitos civis e políticos e por outros mecanismos coercitivos próprios dos regimes de exceção (FAGNANI, 1997, p. 2).

Marta Arretche, em artigo que trata das “Relações Federativas nas Políticas Sociais”, destaca que desde a década de 1970 uma das principais reivindicações democráticas fundamentava-se na descentralização das políticas sociais. Nas observações da autora, a análise comum era de que a extrema centralização decisória no executivo federal havia provocado ineficiência e corrupção, além de ter aprofundado as carências sociais básicas da população. Obstáculos estes que levaram ao consenso – tanto de correntes políticas de esquerda quanto de direita - em torno das virtudes da descentralização. Assim, na conjuntura dos anos de 1980, “centralização e autoritarismo eram ambos encarados como filhos da ditadura, ao passo que descentralização, democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública andariam automaticamente juntas” (ARRETCHE, 2002, p.26).

Por esta razão, no período de abertura política e transição democrática, diversos segmentos da sociedade brasileira clamaram pelo restabelecimento do federalismo, suprimidos por anos de ditadura militar. Tais expectativas, aliadas à crise do regime autoritário geraram, segundo Almeida (1996), poderosas correntes descentralizadoras, principalmente no que se refere à redefinição de competências entre as esferas de governo, com grande impacto para as políticas sociais.

Neste contexto, amplia-se o consenso e as perspectivas de que o processo de descentralização poderia reduzir o poder até então centralizado na figura do governo federal.

A oposição ao período autoritário anterior, caracterizado pela centralização de poder, fez que se chegasse à Constituinte com a convicção de que a descentralização significaria democratização. Nesse sentido, verifica-se na Constituição a tentativa de transferir decisões para as arenas subnacionais de governo, que seriam estruturas mais permeáveis às demandas e à fiscalização da sociedade civil (ABRUCIO e FRANZESE, 2009, p.31).

Desta maneira, Almeida (2005) observa que as políticas sociais possuem um foco privilegiado para análise deste processo. Visto que a ampliação da ação governamental na área social ocorreu juntamente com o aumento da centralização política e a concentração de poder decisório na União. Para referida autora, as políticas sociais não estiveram apenas

relacionadas à crescente atividade da esfera federal, mas exibiram as marcas de “concepções autoritárias, materializadas na predominância das agências do Executivo federal, dos procedimentos fechados de tomada de decisões e da gestão feita por burocracias centrais” (ALMEIDA, 2005, p.30).

O debate sobre a descentralização, em pauta no decorrer da década 1980, surgiu justamente da crítica ao modelo de proteção social construído pelos governos autoritários. Modelo este, caracterizado por ações realizadas através de um conjunto desarticulado e superposto de instituições, que atuavam isoladamente de forma centralizada. Por isso, a referida autora aponta, que no pós-autoritarismo o processo de redefinição de competências entre as esferas de governo está centralmente – ainda que não exclusivamente - relacionado às políticas e programas da área social.

Assim, as manifestações que ganharam força com o declínio do regime militar tinham como objetivos a crítica ao poder centralizado na figura do governo federal e o fim do autoritarismo e seus instrumentos de intervenção fortemente centralizadores. Isto porque, a experiência do regime ditatorial, instalado em 1964, suprimiu a autonomia dos entes federados. Mecanismos de representação política, de centralização fiscal e de proliferação de agências federais nos estados atingiram extensamente as bases federativas do Estado brasileiro. Na análise de Abrucio (2002), as relações intergovernamentais obedeciam então, ao princípio da subordinação e não da cooperação federativa.

Naquele período, governadores e prefeitos foram destituídos de sua autonomia política, sendo escassa a autonomia financeira, além da autoridade fiscal e militar estar concentrada no governo federal. A organização político-administrativa do país, portanto, se aproximou mais das características de Estados Unitários. Nestes, mesmo havendo algum nível de descentralização, ocorre com baixo nível de negociação cooperativa entre as esferas subnacionais. Esta dinâmica ocorre, pois o “governo federal possui forte envolvimento nos assuntos dos demais entes, primazia decisória e de recursos” (ALMEIDA, 1996, p.15), transformando os governos subnacionais em seus agentes administrativos.

Em sua essência, um sistema federal não comporta subordinação, imposição e o controle do governo central sobre a formulação e implementação das ações nos diversos setores das políticas sociais. Abrucio (2005) em artigo que discorre sobre “A Coordenação Federativa no Brasil”, é enfático ao demonstrar que “a particularidade de uma federação consiste justamente na existência de direitos originários pertencentes aos pactuantes subnacionais” (ABRUCIO, 2005, p. 43). Isto quer dizer que tais direitos não podem ser

arbitrariamente retirados pela União, ao passo que são garantidos por uma Constituição escrita, e estabelecem a possibilidade de articulação e equilíbrio entre os entes federados.

Tereza Lobo (1988, p. 21) também coloca que “o equilíbrio de um sistema federal requer o pacto, acordo, a colaboração entre as esferas de governo. E isso não implica perda de poder ou submissão”. Deste modo, o desequilíbrio de tal sistema prejudica o estabelecimento de ações conjuntas que possam atender de modo eficiente as heterogeneidades política, econômica e social, tão presentes em nosso país.

É possível apreender que a colaboração ou cooperação entre os entes federados, seja resultado de uma parceria em que a divisão de poderes esteja baseada no reconhecimento recíproco da integridade de cada um. Esta é, portanto, a essência de um arranjo federativo, no qual o empenho geral seja para soldar a unidade entre todos os entes. A afirmação e regulamentação de tais elementos constituem, desta forma, os aspectos necessários para o estabelecimento do pacto federativo descrito por Abrucio (2002), que no Brasil será discutido ao longo da década de 1980 e redefinido com a Constituição Federal de 1988.

Ainda assim, é possível considerar mais dois aspectos que compõem a estruturação do pacto federativo e, com isso, o equilíbrio de um sistema federal. Ou seja, o convívio entre autonomia e interdependência entre os níveis de governo, também descritos por Abrucio (2002) no item 1.1, mas que vale reafirmar aqui.

Na exposição do referido autor, para um sistema federal equilibrado o princípio da autonomia deve prever a difusão dos centros de poder entre os entes federados. Todavia isso não significa individualismo na gestão das políticas públicas, mas que todos os entes tenham autonomia para discutir e implementar suas ações e programas. Se assim se estabelecer este equilíbrio, contribuirá para uma federação de fato mais democrática (ABRUCIO, 2002).

No que se refere ao princípio da interdependência, o fundamento está na busca pela cooperação e adoção de negociações permanentes entre as instâncias de governo. Com vistas ainda, a garantir os direitos de cada ente, para de fato resultar na totalidade dos interesses contidos na federação (ABRUCIO, 2002). Palotti (2009) corrobora a análise de Abrucio, ao afirmar que o ponto central em estruturas federativas, de significativa relevância para a descentralização de políticas sociais entre níveis de governo, é manter este equilíbrio entre autonomia dos pactuantes e sua interdependência.

No entanto, nos anos de autoritarismo militar as relações federativas no Brasil estiveram superdimensionadas na figura do governo federal. Um Estado federativo requer a atuação articulada dos entes federados, assim como a cooperação política, administrativa e

financeira entre o governo federal, estados e municípios. Características estas que não foram observados no período referenciado.

É a partir da década de 1980 que o país passa a viver uma rica experiência no redesenho de seu sistema federativo. O restabelecimento das bases deste sistema “apontam de forma inequívoca rumo à descentralização, ao fortalecimento da capacidade decisória das instâncias subnacionais de governo” (ALMEIDA, 1996, p. 13). Aspectos até então suprimidos por regimes autoritários e centralizadores de poder.

No processo que redesenhou a estrutura da federação brasileira, a autoridade política de governadores e prefeitos se expandiu significativamente, sobretudo com relação aos recursos federais, mediante a redistribuição tributária. É um elemento aqui importante, ao mesmo tempo o governo federal - ainda que de forma descoordenada, como veremos adiante - passa a delegar grande parte das funções de gestão das políticas sociais para os entes subnacionais.

Almeida (1996) é enfática ao afirmar que no terreno próprio das políticas sociais, a proposta descentralizadora brotou da crítica ao padrão de proteção social construído pelos governos autoritários: hipercentralizado, institucionalmente fragmentado. Por isso mesmo, o processo de descentralização se tornou, para muitos, sinônimo incontestável de democracia. Especialmente no que tange as ações e programas na área social, devido justamente à herança centralizadora da intervenção estatal, predominante do período autoritário. Por isso Silveira, *et al* (2012, p.2) afirmam que a “descentralização está inserida no contexto de redemocratização, sendo um processo sobretudo político, e não meramente técnico-administrativo”. Para os autores, o intuito deste processo é restaurar a federação, conferindo às entidades subnacionais poder político e tributário.

A Constituição Federal de 1988, portanto, irá redefinir tanto as bases do pacto federativo brasileiro, quanto as diretrizes para as políticas sociais no país. O novo modelo federativo, explicitado na Carta Magna, teve forte influência do processo de redemocratização, em oposição ao período ditatorial, caracterizado pela centralização de poder na esfera federal.

Neste sentido, na perspectiva do processo de descentralização político-administrativa, sobretudo nas políticas sociais, regimes políticos federativos inserem o elemento da autonomia e da cooperação dos entes federados. Isto é, “a descentralização de políticas sociais em contextos federativos deve compatibilizar a autonomia dos entes federados e a necessária coordenação política para alcançar objetivos comuns” (PALOTTI, 2009, p. 89). Para o autor isso significa que a transferência de novas competências sobre a gestão de políticas sociais

exige contar com a cooperação entre níveis de governo, o que expressa, necessariamente, barganhas federativas.

No Brasil, o marco da reestruturação das relações federativas que preveem as características descritas acima, é a Constituição Federal de 1988. Momento em que o país “se tornou um caso peculiar de federação com três esferas de governo” (ABRUCIO e FRANZESE, 2009, p. 31), sendo municípios considerados entes federativos ao lado dos estados e da União, com autonomia financeira, político e administrativa. Aliás, a forma federativa de Estado foi estabelecida como cláusula pétrea na referida Constituição, o que impede que a divisão federativa seja objeto de proposta de emenda constitucional (BRASIL, 2012). A reestruturação do modelo federativo no país inova ao prever formas de ação conjunta entre as três esferas de governo. Uma “parceria estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um” (ELAZAR *apud* ABRUCIO e FILIPPIM, 2010, p.216).

Por isso mesmo, a forma de redefinir competências entre os entes, no novo modelo de federalismo estabelecido no país, aponta para organização de um *Federalismo Cooperativo*, no qual União, estados e municípios são dotados de autonomia, porém com repartição de competências entre si. Para Abrucio (2005, p. 44) o modelo cooperativo de relação entre os níveis de governo, é essencial “para auxiliar governos menos capacitados ou mais pobres a realizarem determinadas tarefas e para integrar melhor o conjunto de políticas públicas compartilhadas, evitando o jogo de empurra entre os entes”.

Importante destacar que este novo modelo de relações intergovernamentais, sustentado pelo princípio da cooperação não deixa de ser complexo. A proposta de estruturação do federalismo cooperativo, indicado pela nova Constituição, pretende introduzir formas de parceria que sejam consentidos pelos três níveis de governos, no intuito de reverter as formas tradicionais de imposição utilizada pelos militares.

Assim, o desenho da organização do federalismo cooperativo no país, que estruturou o sistema de repartição de competências, teve como uma de suas principais características a inclusão - nada simples - das políticas sociais como competência comum e concorrente dos três entes federados. A expectativa era que este novo formato de divisão de atribuições pudesse colaborar para diminuição das desigualdades territoriais e sociais, através da descentralização. Os artigos 23 e 24 da nova Carta se referem, respectivamente, à forma de provisão (competência comum) e legislação (competência concorrente) para os três níveis de governo, e ainda aponta para exclusividade de União em definir as diretrizes que norteiam as



políticas públicas. Neste aspecto, Thereza Lobo, em texto produzido no mesmo ano de promulgação da Constituição, já questionava as características do formato na distribuição de competências entre os entes. Para autora

a convivência de um sistema de competências exclusivas, geralmente atribuídas à União, e competências concorrentes, em que todas as unidades de governo estão mais ou menos habilitadas a executar funções em determinadas áreas, notadamente as sociais, leva a intensificação da ambiguidade e da indefinição da distribuição de competências funcionais entre as esferas de governo (LOBO, 1988, p. 16).

É possível destacar então, que impasses como estes não contribuem para um processo efetivo de descentralização para as políticas sociais. Uma vez que a pouca clareza na redefinição de competências, compromete a possibilidade dos entes assumirem suas responsabilidades e implementarem suas ações de maneira satisfatória. Além disso, o detalhamento e a estruturação da cooperação entre os entes para gestão das políticas sociais, ficou a cargo de legislações complementares, o que em muitos casos se arrastaram por vários anos até serem concretizadas, como é o caso da LOAS para a assistência social.

Como bem nos esclarece Almeida (2005, p. 36), no campo das políticas sociais a Constituição sinalizava para uma “modalidade de federalismo cooperativo, caracterizado pela existência de funções compartilhadas entre as diferentes esferas de governo e pelo fim de padrões de autoridade e responsabilidade claramente delimitados”. Ainda destacando as observações da referida autora, tal modelo também

combinou a manutenção de áreas próprias de decisão autônoma das instâncias subnacionais; descentralização no sentido forte de transferência de autonomia decisória e de recursos para os governos subnacionais e a transferências para as outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal (ALMEIDA, 2005, p. 32).

O fato é que, na perspectiva do modelo de federalismo cooperativo, tais elementos precisam ser bem dosados, caso contrário, a “cooperação poderá ser confundida com verticalização, resultando mais em subordinação do que em parceria” (ABRUCIO, 2005, p. 44). Fenômeno este, que já foi bem característico da realidade brasileira e acarreta diversos impasses para as políticas sociais.

Em um Estado federativo, conforme aponta Abrucio (2005), o governo central possui competências específicas para manter o equilíbrio entre os entes. Todavia, a argumentação do

autor é bastante clara, ao explicitar que a peculiaridade do modelo federal reside na maior horizontalidade entres os três níveis de governo. Isto porque, “uma federação supõe uma estrutura mais matricial, sustentada por uma soberania compartilhada [...], e não pela mera ação impositiva e piramidal de um governo central, tal qual em um Estado Unitário” (ABRUCIO, 2005, p. 43).

É preciso considerar, deste modo, que o modelo de federalismo cooperativo adotado, comporta graus diversos de intervenção do poder federal, resguardado o princípio da autonomia dos entes. Isso significa que o governo federal tem a competência de ser o centro na condução do processo de descentralização nas políticas sociais, mas não de centralizar as decisões e recursos.

Nesta perspectiva, Fagnani (1997, p. 17) ressalta que no modelo cooperativo o governo federal não fica isento de suas responsabilidades, “além do cofinanciamento, assume a coordenação das políticas sociais no plano nacional”. O referido autor, em seu texto, ainda elenca pesquisadores que discutem este processo. Dentre eles destaca a observação feita por Lobo e Medeiros, de que no processo de descentralização, no que se refere a redistribuição de competência entre os entes federados, a direção do processo deveria estar à cargo do governo federal. “Ademais, somente o poder central possui capacidade para visualizar o conjunto do país [...]. Coordenação e orientação do processo não significam autoritarismo ou recentralização. Ao contrário, é assumir a responsabilidade indelegável, exercendo a autoridade desejável” (LOBO; MEDEIROS *apud* FAGNANI, 1997, p.16).

Visto deste modo, para que de fato possa existir a cooperação entre os entes federados, ela deve ser “garantida com a existência de participação equânime das três esferas de governo, o que é assegurado pela Constituição, o pacto federativo formalizado” (PALOTTI, 2009, p. 99). Todavia, a articulação intergovernamental necessária para sustentar o novo modelo de federalismo cooperativo indicado na Constituição de 1988, seguirá um caminho tortuoso ao longo dos anos 1990.

Isto porque, o amplo processo de descentralização que ocorrerá ao longo desta década, não será necessariamente acompanhado pela cooperação entre os níveis de governo, conforme será visto posteriormente. Aliás, Abrucio (2005) afirma que o evidente estabelecimento da descentralização e o denominado “modelo não cooperativo de relações intergovernamentais, predominante principalmente nas relações entre estados e entre estes e a União” (ABRUCIO, 2005, p.47), são dois fenômenos que marcaram o novo federalismo brasileiro. Aliado ainda, a deficiência de uma estratégia minimamente planejada de redistribuição de funções, a brusca omissão do governo federal, e as dificuldades dos governos subnacionais em assumirem de

forma repentina uma série de novos encargos (FAGNANI, 1997). Estas serão, portanto, as bases sobre a qual se desenvolverá o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil, que fatalmente serão obstáculos na questão da redefinição de competências e responsabilidades entre os entes federados na implementação e gestão para ações na área social.

Assim, antes de explicitarmos como se desenvolveu o processo de descentralização político-administrativa nas políticas sociais a partir dos anos 1990 no país, seus impasses e perspectivas, é necessário elencarmos as vertentes, dimensões e pressupostos que permearam – e ainda permeiam - tal processo. Expectativas que superdimensionaram a possibilidade do processo de descentralização por si só, trazer avanço democrático, diminuir as desigualdades e aumentar a eficiência nas políticas públicas, após anos de centralização e autoritarismo.

De fato, o debate sobre a descentralização é sempre polêmico, devido à complexidade do processo e as distintas orientações quando se fala no assunto. Guimarães (2002, p. 58) afirma que “o tema da descentralização nas últimas décadas transformou-se numa espécie de bandeira universal, na medida em que distintos atores, grupos e setores a aplicaram em conjunturas diferentes e na perseguição de fins diversos”. Por isso mesmo, a intenção é realizar breves apontamentos acerca das distintas orientações aferidas ao termo descentralização, para posteriormente, reafirmar que a perspectiva tratada neste estudo, se refere à descentralização enquanto processo de transferência organizada e capacitada de responsabilidades e competências entre os níveis de governo. Para implementação e gestão de políticas sociais, no sentido de viabilizar direitos previstos na Constituição Federal de 1988.

Guimarães (2002) afirma que o processo de descentralização pode envolver desde a mera desconcentração de atividades até a descentralização de poder decisório. Todavia, a noção de descentralização tratada neste estudo não pode ser confundida com a desconcentração, tão pouco ambas podem ser utilizadas como sinônimos. Para Lobo (1990) confundir tais conceitos significa ocultar os reais conflitos que envolvem a descentralização, pois esta, de fato, ameaça as estruturas de poder, ao contrário da desconcentração.

A descentralização envolve necessariamente alterações nos núcleos de poder, que levam a uma maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas mãos. Esta a razão por que fica mais cômodo e tranquilo para o governo assentado em bases centralistas privilegiar a desconcentração e rotulá-la de descentralização (LOBO, 1990, p. 6).

Assim, concordamos com as observações da referida autora, acerca de que a desconcentração apenas delega competências antes localizadas centralmente, não toca essencialmente na distribuição de poder decisório, age na maior parte das vezes, somente na dispersão físico-territorial de instituições governamentais. A descentralização, entendida aqui, abrange a redefinição de centros de poder, mais especificamente, no que se refere ao reordenamento de competências e responsabilidades entre os entes federados na gestão das políticas sociais.

Por isso a ênfase em reafirmar a dimensão da descentralização tratada neste estudo, devido as distintas concepções, muitas vezes contraditórias, que perpassam tal discussão. Assim, a descentralização político-administrativa é compreendida como processo que deve ocorrer através da transferência organizada e capacitada de responsabilidades aos estados e municípios para implementação de políticas sociais, antes centralizados no governo federal.

Thereza Lobo (1988) já afirmava que para alguns estudiosos do assunto, é preciso identificar à qual vertente deste processo está se referindo, visto que existem distintas formas de promover maior distribuição de poder, até então concentrado por regimes autoritários. Em artigo produzido em 1990, sobre “Descentralização: Conceitos, Princípios, Prática Governamental” que Lobo irá tratar de expressar as três vertentes da descentralização contidas naquele contexto. Vertentes que podem ser observadas ao longo de todo processo que envolve os debates sobre o assunto. São, portanto, três formas que a descentralização se apresenta: da administração direta para indireta, do Estado para sociedade civil e entre níveis de governo.

Na primeira vertente, a autora menciona o conjunto de instituições que se encontram à margem do controle central e utilizam como argumento a necessidade de levar mais desenvoltura e agilidade para as ações governamentais. Consiste, neste sentido, na propagação de empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquia. Situações conhecidas, mas que na verdade em alguns casos, serviu somente para “a geração de estruturas paralelas, superpondo recursos e esforços às atividades desenvolvidas pela administração direta” (LOBO, 1990, p. 7). A expansão deste processo fez produzir, na análise da autora, a marca de que a administração central seria ineficaz e inoperante, mas que na verdade a sobreposição de ações colaborou apenas para estimular o clientelismo político.

A segunda vertente presente no debate sobre a descentralização versa, segundo os apontamentos de Lobo (1990), sobre a transferência de funções desempenhadas pelo setor público, que possivelmente seriam melhor realizadas em colaboração (ou apenas) pelo setor privado. Na análise da autora, tal vertente possui dois grupos de defensores: o primeiro segue

na alegação de que uma série de atividades e empresas públicas devem, necessariamente, ser transferidas ao setor privado. Já o segundo grupo defende a maior articulação entre Estado e as organizações da sociedade civil, por meio de cooperação recíproca na execução de alguns serviços públicos, principalmente no que se refere às ações na área social. A ideia é que neste caso a oferta de serviços básicos possa ser levada para mais próximo da população.

As relações intergovernamentais são tratadas, então, na terceira vertente descrita por Lobo (1990), isto é, a descentralização entre níveis de governo. Esta se divide em dois conteúdos: a questão financeira, referente à redistribuição de receitas públicas e a político-institucional, que elenca o novo sistema de redefinição de competência entre os entes federados – ponto este de maior destaque para o presente estudo.

De acordo com a autora, num sistema federal como o Brasil, as relações intergovernamentais são essenciais para definir menor ou maior grau de centralização, principalmente no aspecto político-institucional. No entanto, a centralização sustentada por regimes autoritários foi uma tendência histórica no Brasil, que tornaram as relações entre níveis de governo um sistema complexo e desequilibrado.

Em arranjos políticos-institucionais centralizadores, predominaram situações de subordinação de estados e municípios frente ao governo federal (LOBO, 1990), cujo ciclo autoritário conduzido pelos militares é o exemplo mais recente dessa situação. Por isso, a grande demanda por descentralização na década de 1980, passa principalmente por essa vertente, na medida em que os governos subnacionais associavam tal processo como saída mágica para os problemas de dependência técnico-administrativa e financeira, em relação ao poder central.

De fato estados e municípios batalharam pela descentralização de receitas públicas na Constituição de 1988, todavia Lobo (1990) ressalta que a maior autonomia financeira não soluciona os impasses causados por arranjos centralizadores. Para referida autora, no processo de redemocratização e posteriormente com a promulgação da nova Constituição, o necessário era a estruturação da redefinição dos encargos governamentais que naquele contexto, se materializavam através de competências indefinidas e superpostas. Além disso, não havia a “possibilidade de responsabilização dos entes públicos pela inexistência ou inadequação da prestação de serviços” (LOBO, 1990, p. 7).

Por isso a autora afirma, que na perspectiva de redirecionamento de núcleos de poder, até então localizados centralmente, o acordo, o pacto e a cooperação mútua são condições essenciais para o sucesso da descentralização entre níveis de governo. No entanto, deixa claro em sua exposição que o foco de seus apontamentos não está em supervalorizar o processo de

descentralização como saída para os impasses do Estado brasileiro. Afirma assim, que o “processo deve ser encarado dentro de seus limites, ou seja, como um dos instrumentos disponíveis ao Estado para promover alterações político-institucional” (LOBO, 1990, p. 8).

Desta forma, a exposição de Lobo indica que não se pode ter uma visão única do processo de descentralização, visto que ela pode ocorrer em distintas dimensões. Mas a exposição da autora contribui para reafirmar que a descentralização tratada neste estudo, está diretamente relacionada à terceira vertente descrita em seu artigo. Isto é, a redefinição de competências e responsabilidades entre níveis de governo para a gestão e implementação de políticas sociais, principalmente na assistência social.

Mas ainda assim, é preciso destacar também, como parte desse complexo tema que envolve a descentralização, a exposição de Maria do Carmo Lessa Guimarães (2002). No artigo “O Debate sobre a Descentralização de Políticas Públicas: Um Balanço Bibliográfico”, a autora discorre sobre como a descentralização é concebida no plano político-institucional e suas respectivas dimensões. A autora esclarece que no plano político – institucional é possível identificar três dimensões complementares para descentralização: a social, a política e a administrativa.

Sobre a primeira dimensão, a social, a autora detalha a descentralização enquanto possibilidade de efetivação da participação social na gestão pública. A partir do momento em que a sociedade civil assume parcelas de poder ou funções advindas da administração pública, a população, por meio de instâncias de tomada de decisão, podem decidir sobre problemas na prestação de serviços públicos. Neste aspecto, a descentralização é abordada como estratégia de capacitação de grupos sociais, a fim de que estes possam exercer funções de fiscalização e controle sobre a gestão dos serviços públicos. Permite também, a estruturação de espaços institucionais, nos quais a população tem a possibilidade de manifestar sua vontade coletiva (GUIMARÃES, 2002).

A autora coloca que esta dimensão é idealizada também, como forma de estabelecer parcerias, estratégicas, com os setores sociais, assim como o repasse para o setor privado na realização de serviços antes considerados de atribuição específica do setor público. Na argumentação da autora, tal concepção é explicada tanto pela necessidade da criação de espaços para participação social, como para romper com as intermediações burocráticas, ambos a fim de democratizar a gestão pública.

Na dimensão política, a descentralização se refere, como aponta Guimarães (2002, p. 59), à “estratégia para redistribuição do poder político do Estado, do nível central para os níveis periféricos”. Esta dimensão compreende que a descentralização abre novos conflitos

nas relações entre níveis de governo, assim como na distribuição de poder entre os diversos grupos da sociedade. Nesta perspectiva de análise, a alegação é de que a descentralização, enquanto processo político, possa diversificar as estruturas de poder e expandir os níveis de participação cidadã, com objetivo de melhorar a eficácia na gestão pública.

Por fim, a dimensão administrativa é mencionada pela autora como a questão do repasse de competências e de funções entre unidades, entre esferas de governo ou entre órgãos. Posto deste modo, a descentralização promoveria uma maior aproximação das demandas do cidadão para com o Estado, “o que geraria maior fidelidade às demandas sociais e melhor adequação da administração ao cumprimento de seus objetivos” (GUIMARÃES, 2002, p. 59).

Neste sentido, o conteúdo desta dimensão aponta para possibilidade da administração pública obter mais êxito em suas ações e resultar no melhor atendimento das reais necessidades da população. Como explicita a referida autora, neste ponto a descentralização é compreendida como caminho para alcançar mais eficiência na gestão pública.

Diante destes breves apontamentos, é possível entender porque o debate sobre a descentralização esteve no centro das perspectivas de superar os problemas relacionados à crise do Estado durante o processo de redemocratização no país. Justamente por ser composta por várias dimensões, a descentralização - associada por muitos à democratização, ao controle público, a participação social - atingiria o aprimoramento do modelo de proteção social e resolveria a questão da distribuição de poder.

Neste sentido, durante a década de 1980 diversos segmentos da sociedade, entre eles acadêmicos, políticos e lideranças comunitárias, visualizavam a descentralização como uma das principais saídas para o impasse político-institucional do Estado brasileiro (LOBO, 1990). Impasses estes causados pela concentração de poder decisório no governo federal e à incapacidade do Estado em atender as necessidades sociais básicas da população.

Como bem explicita Almeida (2005, p.38) “partidos e lideranças políticas que se opuseram ao governo dos militares, consideravam a descentralização uma dimensão importante do sistema democrático”. Entre os movimentos sociais e os formadores de opinião, também se criou um consenso acerca dos possíveis atributos da descentralização, tanto de recursos fiscais quanto de responsabilidades governamentais.

É inegável que o renascimento da federação brasileira, no contexto da redemocratização, trouxe um amplo movimento de ideias e interesses a favor da descentralização. Isto porque, a promulgação da Constituição de 1988 propagou o

compromisso com a institucionalização de valores democráticos, no qual a descentralização financeira, político e administrativa adquiriu papel relevante.

Resguardada a devida importância do aspecto fiscal, a descentralização político-administrativa era um anseio, tanto para fortalecer o poder e autonomia de governadores e prefeitos, quanto pela necessidade de que estados e municípios assumissem encargos para execução de políticas sociais. Essa descentralização opunha-se aos modelos centralizados de ações para estas políticas, devido ao histórico de intervenções dos governos autoritários e também ao reconhecimento da grande heterogeneidade existente no país.

O pressuposto era de que “o fortalecimento das instâncias subnacionais, em especial dos municípios, permitiria aos cidadãos influenciar as decisões e exercer controle sobre os governos locais, reduzindo a burocracia excessiva, o clientelismo e a corrupção” (ALMEIDA, 2005, p. 29). Neste sentido, esperava-se que com a transferência de competências para níveis subnacionais a gestão das políticas sociais ficariam mais próxima da comunidade para quais as ações seriam destinadas. Assim como os governos locais se tornariam mais eficientes na execução de programas e projetos, devido a sua presença desde o planejamento até a implementação das ações.

Todavia é preciso atentar para a capacidade de gestão de cada ente, e a forma de cooperação entre os mesmos. Especialmente no que se refere aos municípios, visto que estes, em grande parte, não possuem aporte técnico, administrativo e financeiro para conduzir adequadamente suas políticas sociais. Nas palavras de Arretche (1999, p. 133), “a realidade brasileira é caracterizada por uma esmagadora de municípios de pequeno porte e historicamente dependentes da capacitação institucional dos governos estaduais e federal para prestação de serviços sociais”. Sendo assim, sem a devida articulação entre os entes federados, sem uma estrutura forte de cooperação intergovernamental, a descentralização não será efetiva na perspectiva da redistribuição de competências ente os níveis subnacionais para gestão das políticas sociais.

De fato, a descentralização proposta com a Constituição de 1988, buscou fortalecer estados e municípios, através de transferências constitucionais automáticas, almejando superar modelos clientelistas e partidários de transferências conveniadas. Essa nova Constituição pretendia expandir direitos sociais e, principalmente, impulsionar a construção de uma esfera pública democrática. Silveira, *et al* (2012, p. 1) apontam que “a tese proposta na descentralização foi restaurar a federação, através do aumento do poder político e tributário das entidades subnacionais, e o de consolidar a democracia”. Tudo isso, a fim de que a



prestação de serviços se tornasse mais equilibrado e universal, a ainda estar mais próxima da população.

É inegável que a recuperação das bases federativas do estado brasileiro tem impacto sobre a redefinição de competência e atribuições na gestão das políticas sociais para estados e municípios. Isso significa dizer que “sob as bases institucionais de um Estado Federativo, o modo pelo qual os governos locais assumem funções de gestão de políticas públicas é inteiramente distinto daquele sob o qual elas foram assumidas no regime militar” (ARRETCHE, 1999, p. 114). Por este motivo, a expectativa reside na possibilidade do processo de descentralização trazer uma efetiva transferência de poder para setores antes excluídos do processo decisório, como era o caso dos entes subnacionais com relação às políticas sociais durante o regime militar. Esperava-se assim, que tal processo contribuiria para melhor distribuição de bens e serviços, além de reduzir as disparidades regionais.

Por isso Arretche (1997) nos alerta que, ao longo dos últimos anos, diferentes correntes de orientação política têm articulado positivamente propostas de descentralização às diversas expectativas de superação de problemas identificados nos Estados e nos sistemas políticos nacionais. A fim de superar a crise fiscal do Estado e, também, como uma forma de avanço democrático, a descentralização traz embutida a ideia de aproximar o Estado do cotidiano de sua população, com o objetivo de gerar mais democracia, mais eficiência e mais justiça social. Esse princípio acabou produzindo o mito de que a descentralização seria o elemento central e suficiente para garantir a implementação eficiente das políticas públicas e eficácia na sua gestão. Segundo Arretche, este mito supõe que

formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam uma democracia. Igualmente tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevaria os níveis reais de bem-estar da população. (ARRETCHE, 1997, p.127)

Contudo, o mito da descentralização não pode garantir, por si só, a eficácia nas políticas sociais e a universalização dos direitos previstos na Constituição. Existe a ideia de que a descentralização seria condição fundamental para efetivação das políticas sociais e que tal princípio se tornaria suficiente para que os recursos sejam alocados eficientemente.

Affonso (1995) também aponta aspectos deste debate, ao relatar que para alguns autores a descentralização seria o instrumento por excelência para promover o

desenvolvimento, principalmente em territórios extensos como o Brasil. De fato o sucesso do processo de descentralização deve resultar da transferência organizada da gestão de políticas para os demais entes federados, com devido apoio técnico, administrativo e atenção às particularidades regionais.

Mas ainda assim, como bem destaca Lobo (1990, p. 8), há que se considerar que “a descentralização deve ter como objetivos a democratização do Estado e a busca de maior justiça social”. Para autora, a descentralização pode ser um ótimo instrumento para alcançar tais objetivos, na medida em que atribui aos entes governamentais mais próximos da população a prestação de serviços públicos, o que pode colaborar para ações mais equânime e universal (LOBO, 1990). A referida autora relata que a descentralização deve perseguir tais objetivos, mas reconhece que ambos são abrangentes e ambiciosos, e ainda assim, não são responsabilidades exclusivas do processo de descentralização, tão pouco é possível atribuir a este processo poder absoluto.

Na perspectiva deste estudo, a descentralização deve ter como horizonte o aprimoramento das relações entre os níveis de governo, para desta forma, contribuir para melhora efetiva na redistribuição de atribuições e encargos entre os entes subnacionais. Para tanto, é necessário uma série de estímulos que promovam o protagonismo e fortalecimento dos entes federados e que ao mesmo tempo acompanhe e capacite essa forma de gestão. Mais especificamente, a descentralização deve visar ao aprimoramento das relações intergovernamentais, capacitar os governos subnacionais para funções que lhes são atribuídas (JACOBI, 2000, p.36). Em outros termos, ações capazes de soldar as bases do pacto federativo, para que desta forma, os entes subnacionais possam desenvolver suas ações com autonomia e eficácia.

Na verdade, para que a descentralização alcance os objetivos apontados acima, é fundamental que sejam minimamente traçados princípios e diretrizes para condução do processo. Lobo (1990), já no início daquela década, sugeria alguns desses princípios que considera serem norteadores e, se perseguidos, contribuem para o sucesso do processo de redefinição de encargos e responsabilidades entre os entes federados, na condução das políticas sociais.

Primeiramente, a referida autora nos indica que para a descentralização ocorrer de maneira exitosa, ou seja, para que os entes subnacionais possam assumir responsabilidades com autonomia e imprimir qualidade às políticas descentralizadas, a *flexibilidade* deve ser parte integrante de tal processo. O termo usado por Lobo (1990) quer demonstrar a negação de procedimentos padrões utilizado pelo governo federal na condução das políticas sociais,

que consideram estados e municípios como um todo homogêneo e simétrico. Dito de outro modo, em um processo de descentralização baseado na cooperação e articulação entre os níveis de governo, é preciso considerar as especificidades dos entes subnacionais. “A flexibilidade da ação descentralizada implica em levar em consideração as diferenças econômico–financeiras, políticas, técnico-administrativas e sociais, que fazem com que os governos estaduais e municipais tenham distintas capacidades de resposta às demandas que lhes apresentam” (LOBO, 1990, p. 8). Por isso, a descentralização não pode ser considerada um processo homogêneo, especialmente em países como o Brasil, caracterizado por expressiva heterogeneidade econômica e disparidades regionais.

Em estreita relação com a questão da flexibilidade, prossegue a referida autora, que o princípio do *gradualismo* também deve compor as ações na busca pelo sucesso do processo de descentralização nas políticas sociais. Lobo (1990, p. 10) é enfática ao afirmar que este processo é “incompatível com visão de curto prazo”. Ao contrário, é uma mudança progressiva, de repasse de atribuições antes centralizadas na União, e que não podem ocorrer sem a devida coordenação da mesma. De modo que, em países com condições de desigualdade socioeconômica como o Brasil, caracterizado ainda, por expressivas disparidades de natureza política e capacidade administrativa entre as unidades federativas, não é possível que a “descentralização ocorra por decreto, ou ainda de maneira abrupta e repentina” (LOBO, 1990, p. 9). Ou seja, não se podem esperar modelos prontos e rígidos para condução do processo de descentralização nas políticas sociais, os níveis subnacionais de governo necessitam de preparação para assumirem responsabilidades, portanto, funções e encargos devem ser repassados de maneira capacitada, organizada e gradual.

A descentralização, especificamente para as políticas sociais, precisa ser entendida como um processo articulado e organizado, que reconheça os entraves sobre a capacidade dos entes federados em assumir a função de implementar ações e projetos na áreas social. Por isso, para efetivação da descentralização, é de extrema relevância que as relações intergovernamentais estejam assentadas sobre as bases do federalismo cooperativo, para que deste modo, possam ser superados os inúmeros obstáculos na gestão das políticas públicas.

Arretche (2000) nos oferece mais elementos para entendermos estes obstáculos. A autora enfatiza que, se por força da recuperação das bases federativas do Estado brasileiro, estados e municípios passaram a ser autônomos e independentes no plano político-institucional, no plano econômico, social e administrativo, o Brasil é estruturalmente um país marcado por profundas desigualdades. Neste sentido, nem sempre os governos subnacionais estão preparados para assumir novos encargos advindos do processo de descentralização. O

repassa de responsabilidades aos entes subnacionais para conduzir suas respectivas políticas sociais, não vem necessariamente acompanhado de capacidade administrativa, recursos técnicos e humanos e conhecimento especializado, fundamentais para efetivação do princípio da descentralização.

Por isso, a descentralização deve ser entendida como processo político que resulte em “transferência orgânica e organizada de autonomia fiscal e de gestão de políticas públicas, o que diverge, portanto, da mera delegação de funções administrativas” (ABRUCIO e FILIPPIM, 2010, p.217). Caso contrário, este processo se caracterizará apenas como uma desconcentração das ações do governo federal para com suas atribuições, sem que de fato haja avanços na perspectiva da universalização e consolidação de direitos sociais no país. Assim, a estruturação de um conjunto explícito e eficiente de incentivos é fundamental para que haja sucesso no processo de transferência de atribuições na gestão das políticas sociais. Contrariando, assim, as expectativas que avaliavam ser condição “suficiente descentralizar recursos e liberar as unidades subnacionais de governo das “amarras” do governo central” (ARRETCHE, 2000, p.244).

Marta Arretche, em análise sobre os determinantes da descentralização no Brasil, no livro “Estado Federativo e Políticas Sociais”, aponta que apenas descentralizar recursos não possibilita o real processo de descentralização. É evidente que a escassez de recursos, em tempos de corte em investimentos público, como ocorre já na entrada da década de 1990, compromete diretamente a efetivação da descentralização. Isto porque, o processo de descentralização ocorreu no Brasil em um contexto de crise econômica do capitalismo, momento em que a reestruturação do capital e o levante neoliberal impõe contenção de gastos, seletividade e focalização para as políticas sociais. Nesta conjuntura “a capacidade financeira e administrativa dos entes subnacionais além de interferir na própria decisão de assumir a gestão das políticas, pode determinar ainda a extensão e a qualidade dos serviços a serem prestados” (ARRETCHE, 2000, p.242). Ainda assim, como bem nos aponta a referida autora, nas condições brasileiras, não é aceitável que a União se retire de cena para que, como consequência automática das novas normas constitucionais estados e municípios venham assumir de modo mais ou menos espontâneo competências de gestão.

Mesmo diante dos obstáculos assinalados, a descentralização das políticas sociais teve que esperar até meados da década de 1990 para que a redefinição de atribuições de cada nível de governo acontecesse. Isto porque, a “Constituição previu competências concorrentes para a maioria das políticas sociais, o que ocasionou a necessidade de definição posterior das atribuições de cada ente federado para cada política em específico” (PALOTTI, 2009, p. 103).

Sendo assim, mesmo com o compromisso assumido no Brasil em prol da cooperação entre as unidades da federação na redistribuição de competências para gestão das políticas sociais, somente a partir da segunda metade da década de 1990, a União passou, de fato, a promover uma política federal de descentralização em diversas áreas das políticas sociais. Até então, a ação do governo central no sentido de redefinir competências, era lenta e tímida, caracterizando-se também pela diminuição e até mesmo omissão no repasse de recursos para estados e municípios. Posição esta, que tem fundamentação nas mudanças estruturais de ordem econômica que incorporaram a lógica neoliberal, consubstanciada na reforma do Estado, que sugerem medidas recessivas para o financiamento de serviços públicos.

Não se pode negar que ao longo dos anos de 1990, medidas paulatinas foram tomadas pelo governo federal para descentralização de atribuições, seja na área saúde, na educação, saneamento, habitação e assistência social. No entanto é importante deixar claro, que a literatura que trata deste processo, enfatiza que durante boa parte da década de 1990, o governo federal não assumiu a competência de dirigir o processo de descentralização nas políticas sociais, Abrucio (2002); Almeida (1996) Arretche (1997); Fagnani (1997), o que tornou o processo pouco explícito e desordenado.

Em suas análises, estes autores concordam sobre a ausência e a não articulação, por parte do governo central, frente a uma estratégia minimamente planejada e gradual de transferência de atribuições para os entes subnacionais nas políticas sociais. O esperado era que após um longo período de forte centralização, a direção do processo deveria estar a cargo do governo federal. Todavia, a literatura nos indica que até meados da década de 1990, o que se pode observar foi a não pactuação entre as unidades da federação, o que reafirmou o caráter espontâneo e desorganizado da descentralização naquele período.

Ao levantar elementos sobre este impasse, Fagnani (1997) reitera que, no momento pós-constituição, não houve propostas para mudança na redistribuição de funções entre os níveis de governo. Competências estas que deveriam ser definidas através de mecanismos de cooperação, de responsabilidade do governo central, visto que estados e municípios não poderiam definir com clareza seus papéis e assumir repentinamente encargos que há anos vinham sendo conduzidos centralmente.

No terreno específico das políticas sociais, a falta de um centro que comandasse o processo foi particularmente notável e vem constituindo obstáculo importante à continuidade da redefinição de competências e funções nos marcos do federalismo renovado. O Governo federal, peça fundamental em qualquer processo de mudança, não foi capaz de formular

algo que se parecesse com uma estratégia de redefinição das funções dos três níveis de governo na área social (ALMEIDA, 1996, p. 18).

Na realidade, mesmo com o repasse de recursos previstos na Constituição de 1988, estados e municípios resistiram em assumir as funções proposta pelo novo modelo, talvez por não possuírem aporte técnico e administrativo para conduzir uma série de políticas, principalmente sociais, antes de competência da União. Neste sentido, é que Lobo (1990) e Arretche (1997) apontavam sobre a necessidade do processo gradual e capacitado de transferência de responsabilidades entre níveis de governo. Haja vista que, a falta de uma estratégia geral de descentralização, aliada à expressiva heterogeneidade econômica e capacidade administrativa dos entes subnacionais, não possibilitou uma correspondência necessária de distribuições de encargos, fazendo com que alguns estados e municípios não consigam arcar com suas novas atribuições.

Na verdade, o resultado inicial do processo de descentralização foi que “em determinados setores, prevaleceu ‘vazios’ institucionais não preenchidos por nenhuma esfera de governo, enquanto em outros, ao contrário, houve extrema sobreposição” (FAGNANI, 1997, p. 6). Reafirmando, portanto, a não cooperação entre os entes e a ausência de uma estratégia previamente concebida de descentralização de encargos da União para estados e municípios. O caminho que deveria ter sido percorrido era o da gradativa transferência de funções e encargos – respeitada as adversidades econômica, social e administrativa dos entes subnacionais – de maneira organizada e capacitada, e não de forma abrupta como ocorreu.

Fagnani (1997) em suas argumentações considera que a redução da atuação da União em diversas áreas, devido justamente a falta de um planejamento prévio na descentralização de encargos, comprometeu uma série atividades e programas no campo social, assim como a qualidade dos serviços prestados. Isto porque não ocorreu uma passagem gradual de funções aos entes subnacionais, após quase trinta anos de centralização das agências que conduziam as políticas sociais no país. “A brusca omissão do Governo federal, somada as dificuldades e resistências de governos subnacionais em assumirem, de maneira repentina, uma série de novos encargos, tem contribuído para interrupção e a marginalização de uma série de atividades” (FAGNANI, 1997, p. 6).

Outra parte importante dos problemas enfrentados no processo de atribuição de competências nas políticas sociais para estados e municípios, encontra-se no texto constitucional. Como bem explicita Almeida (1996, p. 17) “a carta constitucional não definiu

claramente uma hierarquia de competência dentro da federação. Ao contrário, estipulou cerca de trinta funções concorrente entre União, estados e municípios, boa parte delas na área social”. O quadro que se estabeleceu foi de normas não cumpridas, compromissos entre os entes não soldados e confusão sobre competências de atribuições e encargos. Na análise da autora referenciada acima, estas circunstâncias tendem a acirrar o conflito entre os níveis de governo, o que abala a pactuação federativa, assentada no princípio da cooperação entre os mesmos.

No entanto é preciso ter em mente que o reordenamento de funções e responsabilidades nas políticas sociais é inevitavelmente um processo longo e não passível de ser uniformemente implantado em todo país. Ou seja, como apontado anteriormente, os entes federados possuem capacidade econômica, política, social e administrativa distintas, devido a própria heterogeneidade que caracteriza o país. Por isso mesmo, não é possível esperar que a descentralização de atribuições seja também homogênea. Se assim for, corre-se o risco de acreditar na descentralização por decreto, descrita por Lobo (1990) e concordar que os níveis subnacionais de governo venham assumir competências de maneira repentina, sem preparo e capacitação, o que certamente irá comprometer o desempenho e o alcance de políticas sociais de qualidade e de amplo acesso à população.

De fato a Constituição Federal aumentou os recursos das unidades subnacionais, mas “não definiu claramente a distribuição das competências entre os entes federativos” (ABRUCIO, 2002, p. 105). O autor coloca que no 23º artigo da referida Constituição, foram estabelecidos um leque de competências comuns dos três níveis de governo. Porém, o detalhamento sobre a responsabilidade de cada ente ficou a cargo de legislações complementares, como é o caso da assistência social, que teve sua legislação específica sancionada apenas em 1993. E ainda, no que se refere às competências concorrentes, descritas no 24º artigo, também foram apontadas um série de funções, contudo, sem delimitação de qualquer nível de hierarquia.

Para Abrucio (2002) não se pode negar que os entes subnacionais assumiram mais responsabilidades a partir da promulgação da Constituição. No entanto, o impasse na definição de competências prejudicou o processo de distribuição de encargos entre os mesmos. Isto porque, o governo central não se colocou a frente do processo de descentralização, que ocorreu à maneira e ritmo de cada nível de governo, ou seja, de forma desordenada. “Resultado: em seu conjunto, estados e municípios aumentaram os gastos sociais, mas sem a correspondente melhora na prestação de serviços públicos” (ABRUCIO, 2002, p. 105).

Neste sentido que o autor sinaliza para as características do novo federalismo brasileiro, período no qual o governo federal se eximiu na condução efetiva do processo de descentralização, “estados ficaram com mais recursos e menos responsabilidades” (ABRUCIO, 2002, p. 106), e aos municípios coube a tarefa de implementar - na maior parte das vezes sem apoio dos estados, e da União, apenas recurso financeiro - suas políticas sociais. O autor ainda afirma que os municípios assumiram papel mais definido do que os estados no processo de divisão de atribuições entre os entes. Na verdade, Abrucio (2002) nos explica que a pressão sobre a esfera estadual é baixa, devido a pouca visibilidade que este nível de governo tem frente aos cidadãos para realizarem suas reivindicações. Por isso, a pressão da maior parte da população ocorreu sobre o nível local de governo, como forma de exigir que os municípios assumissem encargos, a fim de obter melhora na prestação de serviços público. Na percepção de Almeida (2005, p. 36) “para as forças que empurraram a democratização, a descentralização significava essencialmente o fortalecimento dos governos municipais”.

Posto deste modo, o debate sobre o tema da descentralização no Brasil, quase sempre imprime aos municípios a responsabilidade de arcar com a provisão dos serviços sociais. Considerava-se, neste sentido, que os entes locais seriam mais aptos a assumirem competência de gestão nas diversas áreas das ações e programas sociais. A justificativa era que a esfera local estaria mais próxima da população, e que a transferência de serviços a estes governos, era uma alternativa para melhor equacionamento das atividades. A municipalização, desta forma, é concebida como sinônimo de descentralização e, em várias discussões, imprimiam-se a administração municipal a exclusividade no processo de descentralização (LOBO, 1990; ALMEIDA, 2005).

No que tange especificamente ao papel dos estados no processo de descentralização, autores como Abrucio (2002 e 2005), Arretche (2000), Almeida (2005); Lobo (1988 e 1995) indicam que o texto constitucional de 1988 deixou pouco explícito as atribuições deste nível de governo, não relatou de forma clara as responsabilidades dos estados para as políticas sociais. Lobo (1995), em artigo sobre “Distribuição de Encargos na Área Social” – do livro “A Federação em Perspectiva”- é enfática em suas observações. Para ela “praticamente foi reproduzido o texto da Constituição anterior: mantém-se a competência residual; ou seja, aos estados são reservadas as competências que não estão sob a responsabilidade do Governo federal ou dos governos municipais” (LOBO, 1995, p. 306).

Esta situação gera conseqüentemente ambigüidade e impasses para o processo de descentralização nas políticas sociais. A pouca explicitação sobre as responsabilidades dos



governos estaduais para as ações na área social compromete a cooperação intergovernamental e a estruturação de políticas sociais de qualidade, na medida em que o próprio nível de governo não tem clareza sobre quais funções lhes cabem executar. É fato que não poderia se esperar, como consequência automática das determinações constitucionais, que estados assumam repentinamente a condução dos serviços, ao preço de comprometer a qualidade das políticas sociais. Todavia, a falta de detalhamento no texto constitucional culminou ora na sobreposição de ações, ora em vazios institucionais, o que fez interromper uma série de atividades no campo social, como apontado por Fagnani (1997).

A indefinição de competências para o nível estadual, também criou obstáculos no relacionamento com as outras esferas de governo.

Esse vazio institucional favoreceu uma posição ‘flexível’ dos governos estaduais: quando as políticas tinham financiamento da União, eles procuravam participar, caso contrário, eximiam-se de atuar ou repassavam as atribuições para os governos locais (ABRUCIO, 2005, p. 49).

Este quadro, portanto, não colabora para um processo de descentralização que busque o aprimoramento das relações intergovernamentais para condução das ações na área social, transformando a descentralização mais num processo criador de novas desigualdades, do que efetivamente em espaço para ampliação de direitos e políticas sociais de qualidade.

Neste sentido, é importante destacar que a pouca delimitação do papel dos estados na Constituição, se tornou, portanto, adequado para os mesmos. Na análise de Abrucio (2002), os estados se colocaram como entrave à descentralização, pois era conveniente para este nível de governo manter a indefinição quanto a divisão de competências, visto que “sofriam assim menos pressão para assumir claramente os encargos governamentais” (ABRUCIO, 2002, p. 196), deixando aos municípios, a maior parte das atribuições. Conforme citado anteriormente, os estados ficaram com mais recursos e menos responsabilidades, quadro este que tende a polarizar a federação. Ou seja, de um lado o governo central tem a competência de assumir a coordenação do processo de descentralização - mesmo que isso não tenha ocorrido adequadamente -, ao passo que os municípios, mais fortalecidos, tendem a assumir a execução dos serviços. “Aos estados não há nenhuma delimitação de função, nem em termos genéricos” (ABRUCIO, 2002, p. 196).

Por isso mesmo, o que decisivamente estanca o desenvolvimento do processo descentralização nas políticas sociais, na perspectiva de melhorar a qualidade na prestação de serviços públicos, é a falta de cooperação intergovernamental. Pouco explicitada no decorrer

da década de 1990, a não coordenação da instância federal na função de redistribuir competências e encargos para estados e municípios, comprometeu a redefinição de responsabilidades entre os entes federados na implementação e gestão para ações na área social. Aliado ainda, as poucas atribuições destinadas ao nível estadual de governo e a exacerbação das possibilidades dos municípios assumirem, sozinhos, a implementação das ações. Estas são as bases sobre a qual se desenvolveu o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil, contexto em que predomina o modo não cooperativo de relações intergovernamentais, fenômeno, portanto, que marca o novo federalismo brasileiro.

Mas o contexto político e econômico dos anos 1990, já sob a hegemonia da alternativa liberal e consolidação de reformas liberalizantes, também irá atingir a capacidade de articulação intergovernamental no país. Mais do que isso, a entrada na década de 1990, não é favorável para estruturação do federalismo cooperativo proposto na nova Constituição. O contexto tem sido caracterizado pelo processo de mundialização do capital, de reestruturação produtiva, nova divisão do trabalho e a contrarreforma do Estado que estimulam resistências às conquistas de 1988. A falta de definições claras quanto às novas competências, as expressivas heterogeneidades econômicas e sociais, somadas as transformações estruturais pelas quais a economia brasileira está passando resulta, em grande medida, nas “paralisias e descontinuidades deste processo [...]. Certamente, os objetivos econômicos são hegemônicos e submetem a descentralização, na perspectiva do federalismo cooperativo, à margem da agenda global” (FAGNANI, 1997, p. 21).

A desregulamentação das funções governamentais, a onda de privatização de empresas estatais e a redução das redes de proteção social - ainda que pouco consolidadas - comprometeu a capacidade da coordenação federativa, uma vez que sem recursos e com o corte de investimento para serviços sociais, compromete a assunção de competências e implementação das funções descentralizadas, principalmente nas políticas sociais. Neste contexto, ao mesmo tempo em que se defende a descentralização das políticas sociais para os entes subnacionais, ocorre à redução dos recursos disponíveis para estados e municípios. Isto porque, a descentralização descoordenada, descrita anteriormente e a não cooperação entre os entes federados, tem como obstáculo também, as mudanças estruturais de ordem econômica. A incorporação da lógica neoliberal, consubstanciada na reforma do Estado, sugerem medidas recessivas para o financiamento de serviços públicos. Deste modo é possível considerar que a política econômica adotada pelo governo federal e a ausência de coordenação do mesmo, predominam sobre qualquer possibilidade mais ampla de se efetivar um modelo de federalismo cooperativo no país, na perspectiva de universalização das políticas sociais.

A soldagem do pacto federativo brasileiro “se processou através de um intrincado e pouco explícito mecanismo de troca entre esferas de governo” (CEPAL, 2000, p. 12). O federalismo cooperativo indicado na Constituição Federal teve a intenção de contribuir na estruturação da articulação e coresponsabilidade intergovernamental. Contudo a situação que se observou foi a retirada brusca do governo central de suas funções, através de corte de investimentos, justificada pelas reformas liberalizante e que, portanto, comprometeram os pilares sobre o qual se buscava assentar a pactuação federativa brasileira.

Os condicionantes mais gerais impostos pela estratégia econômica, sob a determinação de organismos internacionais de financiamento (Banco Mundial, FMI, BID), também colocou na pauta as discussões sobre a reforma do Estado, a questão da descentralização. Sob a perspectiva neoliberal, como estratégia de redução do gasto público, Rosa Stein (1997, p.7) assinala que a descentralização “identifica-se com a seletividade no atendimento de demandas e necessidades, contrapondo-se às expectativas de universalização de direitos”.

A ênfase, portanto, está na busca pela estabilização econômica como requisito para superar o subdesenvolvimento e alcançar mais eficiência nos serviços públicos. O modelo de reforma do Estado constituído no Brasil - através do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) do Governo Fernando Henrique Cardoso – enfatiza o discurso de melhorar as ações sociais e universalizar o acesso aos serviços básicos. Tudo isso pela valorização especial dos municípios, esfera na qual o controle da administração pública seriam mais facilitados. Para tanto, a descentralização e transferência de responsabilidades para as esferas subnacionais reflete, na realidade, “um das dimensões nucleares do processo de reforma do Estado” (SOUZA e CARVALHO, 1999, p.203).

Todavia, como bem demonstram as referidas autoras, as orientações e propostas deste tipo de reforma, na verdade, tendem a minimizar as responsabilidades e ações do Estado frente à redução das desigualdades. A intenção não é possibilitar a ampliação dos serviços públicos, mas deixar a cargo de estados e municípios políticas sociais, sem considerar a heterogeneidade e desigualdade existente no país. Como sinaliza Affonso (2000) o governo federal tende a repassar parcelas da crise para os entes subnacionais, na busca incessante pelo ajuste fiscal e pela estabilização da economia.

Mais do que isso, para os organismos internacionais de financiamento, os serviços sociais devem ser reduzidos e adequadamente focalizados para os segmentos de extrema pobreza, com destaque para os programas de transferência de renda. Torne-se constante o discurso das parcerias e das transferências de responsabilidades pública para as iniciativas da sociedade civil, de repasse de prestação de serviços para organizações não governamentais.

Por isso mesmo é preciso ter atenção sobre os esforços que as propostas de reforma do Estado imprimem ao processo de descentralização no Brasil. Como bem afirmam Sposati e Falcão (1990), para o neoliberalismo a descentralização é entendida como uma onda de privatizações, na qual os serviços públicos seriam geridos pelo capital privado, burlando mais uma vez a gestão popular. Assim, o poder se concentraria nas mãos de grupos favoráveis à ação do capital.

Neste aspecto, a descentralização pode se tornar funcional às exigências de diminuição do tamanho do Estado, principalmente no que se refere às políticas sociais. Ou seja, a ideologia neoliberal permite utilizar o princípio constitucional da descentralização para justificar a concepção de Estado mínimo, recomendando o corte de gastos sociais para área social, e ao governo central, repassar serviços e encargos aos demais entes federados, supondo a garantia de serviços públicos mais eficientes.

Assim, fica claro que a opção neoliberal subordina as políticas sociais à política de estabilização econômica e as reformas voltadas para descaracterização de direitos, sugerem programas seletivos e focalizados para o enfrentamento da pobreza. A população, então, sofre cotidianamente com a baixa qualidade dos serviços prestados, resultado da política econômica de corte de recursos, especialmente na área social.

Por isso a importância de apreender o contexto político, social e econômico em que o processo de descentralização ocorre e desvelar a complexidade dos problemas de determinadas regiões, a fim de identificar os elementos que possibilitem a afirmação de direitos. Isto porque a descentralização sem a incorporação de conteúdos sociais condizentes com uma trajetória de longo prazo de inclusão social tende a aprofundar as desigualdades no país (CEPAL, 2000). Assim como, a ausência de uma perspectiva abrangente de reestruturação das bases da pactuação federativa no país, em um contexto de ampliação das desigualdades, fruto das transformações econômicas nos últimos anos, de fato compromete o processo de redistribuição de competência entre os níveis de governo para efetivação de políticas sociais.

Podemos aferir que no contexto político e econômico dos anos 90 – até os dias atuais – a descentralização associa-se a contrarreforma do Estado, objetivando sua refuncionalização. Tal conjuntura, com direção neoliberal, apropria-se da descentralização numa perspectiva antidemocrática, como estratégia de redução de investimentos públicos, tornando-se funcional às exigências de diminuição do tamanho do Estado, principalmente no que se refere às políticas sociais.

Deste modo, diversas vezes a descentralização é concebida como uma estratégia de corte de investimentos sociais, o que propicia a entrada de regras de comportamento privado nos serviços públicos e a transferência da responsabilidade do Estado para a sociedade civil. A predominância da lógica do capital financeiro também se manifesta nos setores sociais, na medida em que introduz seguros nas áreas de saúde e previdência, subordinando as políticas sociais ao ideário da acumulação. Nota-se um processo de mercantilização dos serviços sociais submetidos à dinâmica de expansão do mercado. É a ampliação do mercado “como mediação para o atendimento às necessidades sociais” (SITCOVSKY, 2010, p.157). Portanto, a descentralização pode se tornar funcional a ideologia neoliberal, na medida em que se confunde com a desestatização e proporciona as bases para o desmonte dos serviços públicos. Características que favorecem o Estado Mínimo para o social, com a transferência de responsabilidades públicas para o setor privado e para a sociedade.

Tendo em vista tais perspectivas, pode-se evitar o que Soares (2003) denomina de “descentralização destrutiva”, no qual, por exemplo, o processo de descentralização passa a não considerar a complexidade dos problemas de determinadas regiões, o que pode até mesmo aumentar as disparidades entre elas. O desafio, portanto, é evitar a fragmentação das ações e enfrentar tais desigualdades, a fim de garantir o acesso da população às políticas sociais e garantir que o princípio da descentralização possibilite a consolidação e universalização de direitos.

Para o processo de descentralização caminhar rumo à possibilidade de implementação de políticas sociais condizentes com a realidade da população e na perspectiva de ampliação de direitos, é necessário a superação dos impasses descritos acima, através da articulação entre os três níveis de governo. A estratégia deve estar assentada na intensificação da cooperação entre os entes federados na gestão das políticas sociais, resguardada as especificidades de cada área destas políticas e principalmente, atenção às dificuldades de cada região na condução dos serviços descentralizados. Isto significa que a redistribuição de competências e funções para os níveis subnacionais de governo nas políticas sociais, não é um processo calmo. Mesmo que o federalismo cooperativo venha a ganhar maiores proporções, o desafio de se consolidar políticas de cunho universal são perpassadas pelo contexto econômico de corte de investimentos, de retraimento do Estado referente aos gastos sociais, que descaracteriza seu papel como provedor de políticas públicas de amplo acesso a população, ocasionando, portanto, um retrocesso em termos de direitos sociais.

Mas ainda assim é preciso considerar os apontamentos de Arretche (2000), ao ressaltar a necessidade da “existência de políticas deliberadas eficientemente desenhadas para obter

adesão dos governos locais” (ARRETCHE, 2000, p.244), ou seja, um conjunto explícito e eficiente de incentivos indispensáveis ao sucesso de um processo amplo e abrangente de descentralização das políticas sociais.

Sendo assim, a atuação dos níveis mais abrangentes de governo – governo central e governo estadual - é estrategicamente importante na coordenação, regulamentação e fiscalização das funções descentralizadas. “É devido à debilidade fiscal e administrativa de uma grande proporção de municípios em cada estado que a existência e natureza de estratégias federais e estaduais são um requisito fundamental do processo de descentralização das políticas sociais” (ARRETCHE, 2000, p. 247). Portanto, o sucesso da descentralização requer um reordenamento expansivo destas instâncias de governo, o que exige necessariamente seu fortalecimento.

No processo de descentralização, o nível central tem importância estratégica na direção, coordenação e formulação da gestão dos serviços públicos. Contudo Arretche (2000) destaca que o papel dos executivos estaduais é decisivo para implementação eficiente das ações de transferência de atribuições nas políticas sociais.

O Brasil é estruturalmente um país caracterizado pela existência de uma esmagadora maioria de municípios fracos, com pequeno porte populacional, densidade econômica pouco expressiva e significativa dependência de transferências fiscais. Neste caso, a ação dos governos estaduais contribui decisivamente para compensar adversidades à possibilidade técnica de gestão destas políticas, obstáculos estes de ordem econômica ou fiscal (ARRETCHE, 1999, p.133).

Para a autora, a possibilidade de descentralização efetiva das políticas sociais requer necessariamente políticas ativas e continuadas por parte dos governos estaduais, para capacitarem seus municípios. Em pesquisa realizada em diversos Estados sobre os determinantes da descentralização, a autora afirma que no caso brasileiro, incentivos provenientes da ação dos executivos estaduais influenciam diretamente no sucesso da descentralização.

Assim, caso os governos estaduais não sejam fortes neste processo, o princípio da descentralização não terá possibilidade de se efetivar enquanto indutor de maior democratização das políticas sociais, e menos ainda, que os serviços sociais sejam de fato universais, de direito do cidadão e de responsabilidade do Estado.

Neste sentido, inúmeros são os desafios para o processo de descentralização no aspecto político-administrativo. Desde o despreparo dos entes federativos para executarem a gestão das políticas sociais, passando pela falta de aceitação e entendimento com relação às funções assumidas nas três esferas de governo, até a submissão dos governantes ao poder central e a fragilidade do poder local em relação a sua autonomia, devido à herança centralizadora do país.

Por isso a real importância de governos estaduais fortes e atuantes, para que se alcance efetivamente a descentralização das políticas sociais, especialmente para a política de assistência social. Pois os desafios sinalizados ganham proporções elevadas, na medida em que a assistência social sempre esteve permeada por ações fragmentadas, focalizadas e emergências, relegadas a segundo plano pelos governos, o que não possibilita a plena realização de direitos.

## CAPÍTULO II – A DESCENTRALIZAÇÃO NO CAMPO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

### 2.1 A Trajetória da Assistência Social no Brasil

Ao longo do século XX, a assistência social no Brasil não se configurou como política pública<sup>3</sup> de responsabilidade do Estado. Era de fato espaço de práticas voluntárias, espontâneas, dependentes da solidariedade da sociedade civil, marcada por ações paliativas, pontuais e fragmentadas.

Até os anos de 1980, a ação do Estado destinada à assistência social esteve marcada por intervenções pobres e precárias, conferindo um modo de conceber a assistência social como ajuda, assistencialismo ou benesse. Intervenções estas, também permeadas por traços de uma cultura política caracterizada segundo relações de favor, de tutela, paternalista e clientelista.

Em breve caracterização sobre a trajetória da Assistência Social no país, é importante destacar que até 1930 a pobreza era considerada disfunção social ou problema de polícia. A assistência social só ganhou estatuto de política pública no final da década de 1980.

Desta forma, no período que se refere à República Velha (1889-1930), não é possível falarmos em política social, já que esta se relaciona ao desenvolvimento do capitalismo e pressupõe uma intervenção sistemática, estratégica e contínua do Estado na área social. E ainda, as políticas sociais, no marco do capitalismo contemporâneo, devem atuar em “determinadas expressões da ‘questão social’ como forma de construir uma base ampla de legitimidade e consenso social, através do atendimento concreto de demandas e necessidades da classe trabalhadora” (SOUZA FILHO *et al*, 2012, p. 14) - características estas que ainda não configuravam a ação do Estado no período referenciado acima.

As ações referentes à assistência social neste momento ocorrem através da caridade da Igreja, da Filantropia Laica, pela higienização e saneamento moral e dos políticos, por troca

---

<sup>3</sup> Para Pereira (2009) “política pública não pode ser confundida com política estatal, ou de governo, e muito menos com a iniciativa privada – mesmo que, para a sua realização, ela requeira a participação do Estado, dos governos e da sociedade e atinja grupos particulares e indivíduos. Isso porque o termo “público”, que também qualifica a política, tem um intrínseco sentido de *universalidade* e de *totalidade orgânica*. A política pública, portanto, é uma “coisa” *de todos para todos*, que compromete todos (inclusive a lei, que está acima do Estado), podendo traduzir o conceito de *república* (do latim *res*: coisa; *publica*: de todos), o qual envolve tanto o Estado no atendimento de demandas e necessidades sociais, quanto à sociedade no controle democrático desse atendimento” (PEREIRA, 2009, p. 2).



de votos. Somente em 1923 é criada a primeira legislação de caráter social. A Lei Eloy Chaves, destinada a criação de um fundo, mediante a contribuição dos empregadores, empregados e do Estado.

Para Santos (1987, p. 21) “instaurava-se o esquema clássico, onde o empregado abre mão de parte de sua renda no presente, enquanto ainda participa do processo de acumulação, a fim de obter parte dela, no futuro, quando dele já estiver ausente”. Tal iniciativa, segundo o autor, não se configurava um direito de cidadania, de amplo acesso à população, mas de um compromisso a rigor privado entre os trabalhadores de uma empresa e seus proprietários.

Por isso, mesmo sendo considerado marco da Previdência Social no Brasil, a Lei Eloy Chaves não se configura em uma intervenção ativa do Estado, visto que a intervenção estava diretamente nas mãos da sociedade civil.

Com a crise mundial de 1929 e os graves impactos que ocorreram sobre a economia, inicia-se, com a revolução de 1930 no Brasil, um projeto de caráter nitidamente burguês, na medida em que o Estado passa a ser o principal agente na organização e regulação das condições sociais e políticas para o desenvolvimento capitalista no país. Neste momento, em que o Estado ganha papel proeminente no processo de modernização econômica e de direção política, torna-se necessário sua refuncionalização.

Do ponto de vista econômico, o Estado passa a alargar o sistema tributário, na medida em que precisa captar recursos para desenvolver tal projeto; incentiva a produção de gêneros alimentícios para subsistência do trabalhador urbano; incentiva a criação de empresas públicas, contribuindo para o fortalecimento da burguesia nacional emergente.

Por outro lado, do ponto de vista social, o Estado incorpora – antecipadamente - as reivindicações dos trabalhadores, como estratégia de adesão ao projeto de desenvolvimento e lança mão das políticas sociais. É na busca por legitimação que o Estado brasileiro passa a intervir no processo de reprodução das relações sociais, através de implementação de Políticas Sociais - e seus insuficientes, fragmentados e precários padrão de proteção social.

No que se refere à regulamentação da legislação trabalhista, por exemplo, Francisco de Oliveira (2003) destaca ser parte de um conjunto de medidas destinadas a instaurar um novo modo de acumulação, e ainda, uma das medidas estratégicas promovidas pelo Estado para prevenir o conflito entre capital e trabalho.

Neste complexo cenário não haverá mudanças significativas na ampliação de direitos. As ações destinadas à assistência social de 1930 à 1964 irão se expandir de forma lenta e seletiva, com características do desenvolvimento do Estado social brasileiro, ou seja,

corporativo e fragmentado, longe de uma perspectiva de universalização (BEHRING e BOSCHETTI, 2008).

Essa estrutura permanecerá mesmo com a primeira iniciativa de política social brasileira, através da criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensão (IAPs). Esses institutos buscavam atender setores dos trabalhadores industriais, principalmente os que representavam maior importância para a economia da época, como ferroviários e marítimos, deixando excluídos os trabalhadores rurais.

Cada IAP era estruturado de acordo com o poder econômico da categoria profissional, constituindo-se numa política social fragmentada, excludente e heterogênea. Os institutos destinavam-se às profissões que eram regulamentadas pelo Estado. Assim, ela deveria dispor de um sindicato, ser reconhecida pelo Ministério do Trabalho, e por fim, o trabalhador deveria ter a carteira de trabalho registrada. Portanto, os serviços sociais na área de saúde, previdência, serviços assistenciais, habitação, crédito, entre outros, destinavam-se a proteger apenas os trabalhadores que possuíam tais requisitos.

De maneira geral, os IAPs

representaram a agregação de direitos sociais ao conjunto de leis trabalhistas implementado por Vargas, como parte de seu projeto de reorganização do processo acumulativo, para encaminhar preventivamente o conflito entre capital e trabalho. Em estreita ligação com a estrutura sindical corporativa montada no mesmo período, a Previdência tornou-se um instrumento de incorporação controlada, definindo que direitos integravam o pacote da cidadania e quem à ele tinha acesso. (WERNECK VIANNA, 1998, p.132).

Sendo assim, eram reconhecidos como cidadãos portadores de direitos apenas aqueles trabalhadores cuja profissão era regulamentada pelo Estado, o que Santos (1987) denominou como “Cidadania Regulada”. Ou seja, serão “cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontrem localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei” (SANTOS, 1987, p. 68).

Esta ação discriminatória por parte do Estado “transformava em pré-cidadãos todos aqueles cujo trabalho a lei desconhecia: na época, além do mercado informal urbano, autônomos, domésticas e trabalhadores rurais, ou seja, a maioria da população” (WERNECK VIANNA, 1998, p. 132).

E ainda, o Estado distribuía benefícios diferenciados - estimulando a competição entre categorias profissionais no intuito de adquirir privilégios -

estratificando sob seu controle a clientela previdenciária. O resultado foi duplo: um conjunto confuso de normas operando padrões desiguais de proteção e uma clientela hierarquizada, prisioneira das mediações corporativas interpostas à barganha política e incapaz de uma atuação reivindicatória mais consistente com o objetivo de alcançar melhorias no sistema (WERNECK VIANNA, 1998, p.133).

Nesse período, uma significativa camada da população estava então, excluída do sistema de proteção social. Diante disso, buscavam proteção na assistência praticada pela igreja, pelos coronéis e pelas instituições filantrópicas - base material da nova categoria denominada por Fleury (2004) de “Cidadania Invertida”. Os indivíduos que não possuíam profissão regulamentada, não tinham seus direitos reconhecidos pelo Estado, eram considerados, portanto, como “não cidadãos”.

Neste sentido, a noção de cidadania<sup>4</sup> está intrinsecamente relacionada à profissão, e os direitos dos cidadãos restringem-se aos direitos do lugar que ocupam no processo produtivo. As pessoas que não apresentavam estas “pré-condições” de trabalho não se enquadravam na dinâmica do sistema de proteção social, como dito anteriormente, ficando à mercê da assistência praticada pela sociedade.

O caráter da assistência social, naquele momento, é de benemerência, dádiva do favor, o que dificulta o desenvolvimento de uma cultura de cidadania. Ela é, antes de tudo, um dever de ajuda aos incapazes e destituídos. Tais características substituem o direito à assistência social por diferentes formas de dominação e subalternização da população pobre.

Portanto, podemos considerar que de 1930 a 1964 não há alteração na lógica do sistema de proteção social no país. Mas é possível destacar duas particularidades que o marcaram: a cidadania regulada e a cidadania invertida, que configurou a assistência social como algo fora do Estado, desvinculada da noção de cidadania. A única mudança significativa

---

<sup>4</sup> De acordo com Coutinho, “cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma cidadania efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado” (COUTINHO, 1997, p.146). Todavia, o autor destaca que a efetivação da cidadania, ou seja, a cidadania plena é incompatível com a existência de uma sociedade de classes. Daí o antagonismo entre a plena cidadania e capitalismo.

neste período acontece em 1960, com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS).

A lei assegurava o mesmo regime de benefícios, independente da categoria profissional de cada um, a todos os trabalhadores regulados pela Consolidação das Leis do Trabalho - o que quer dizer, a todas as pessoas ocupando posições no processo de acumulação, reconhecidas e reguladas pelo poder estatal. (SANTOS, 1987, p.30).

Os benefícios concedidos foram uniformizados a todos os contribuintes sem, contudo, alterar a estrutura administrativa dos IAPs. Neste aspecto, Werneck Vianna (1998, p.133) ressalta que “o sistema cresceu incorporando apenas (e desigualmente) os segmentos situados acima de determina linha da pirâmide social; abaixo dela, manteve-se a exclusão”.

A autora segue afirmando que a incorporação destes excluídos ao universo da proteção previdenciária, será realizada num cenário de centralização autoritária do pós-64. Apenas em 1966, com a unificação dos IAPs no Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, é que a previdência foi ampliada para os trabalhadores rurais, as empregadas domésticas e autônomos. Nos termos da autora, “a cobertura previdenciária se universaliza sob um ordenamento político fechado, repressor das demandas sociais e que, ao invés de hierarquizar a cidadania, a nivela num estatuto inferior” (WERNECK VIANNA, 1998, p.134).

No início da década seguinte, com a expansão da política social (no que diz respeito à previdência e a saúde) o Estado não regula e nem controla mais as profissões e os serviços não são mais corporativos e sim, unificados. O que permanece nesse momento é a lógica da “cidadania invertida”. O indivíduo que não contribui com esse sistema continua sendo atendido pela estrutura assistencial do passado, ou seja, através das ações da igreja, filantropia e do coronelismo, expressando no campo da assistência social o binômio assistência/repressão.

O regime autoritário conduzido pelos militares de fato alargou a cobertura da política social brasileira, contudo, orientada de forma tecnocrática e conservadora, baseada em uma modalidade de ampliação de direitos sociais em um contexto de restrição dos direitos políticos e civis. E ainda, reiterou um processo de modernização conservadora no país que consolidou o capitalismo, expandiu a indústria e promoveu a consolidação da dinâmica do capitalismo monopolista no Brasil.

Neste período, o processo de universalização da política social e o crescimento econômico, fizeram aumentar também a clientela da Previdência Social, que

consequentemente não foi capaz de atender toda demanda existente. Por isso a análise de Werneck Vianna (1998) aponta para o fato de que a ampliação de direitos não foi acompanhada por uma estrutura capaz de assegurar o exercício dos mesmos, o que tornou precária a cidadania que se universalizava.

Na verdade a criação do INPS criou uma poupança nacional intensa, mas os recursos passaram a ser investidos, não na ampliação dos serviços e sim, para financiar o projeto de crescimento econômico. Logo, a qualidade dos atendimentos prestados foi deteriorada, iniciando um processo de precarização e mercantilização dos serviços.

O modelo de proteção social brasileiro então, vai se tornar excludente, pois mesmo instituído formalmente direitos universais de cidadania, os serviços públicos se resumem aos atendimentos precários e de baixa qualidade para os pobres, enquanto o mercado passa a oferecer proteção àqueles que podem pagar. Tem-se, portanto, um sistema de proteção social que combina o público com o privado.

Segundo Werneck Vianna (1998) nos anos compreendidos entre 1964 e 1984, as políticas sociais no Brasil sofreram um processo de “americanização perversa”:

um contingente aproximado de 20% de americanos pobres se encontra protegido pelo Estado, ficando o restante ‘aos cuidados’ do mercado. No Brasil, como se pode verificar (...) esta relação se inverte. Algo em torno de 30 milhões de pessoas - 20% da população - constitui a demanda atendida pelo mercado. Os demais dependem do serviço público. (WERNECK VIANNA, 1998, p.152).

A estrutura que os Estados Unidos montaram para atender as demandas populares, no que diz respeito ao sistema de proteção social, combinava o público com o privado, pois o Estado era o responsável por atender a um pequeno percentual da população, configurando um sistema residual para atender uma população residual.

No Brasil a situação se inverte, uma vez que o Estado era o responsável por atender a maioria da população. Porém, a qualidade e a estrutura dos serviços não se expande, ou seja, tem-se um Estado residual, caracterizando esse sistema como perverso.

No que se refere à saúde, por exemplo - mas que pode ser observada na política social como um todo - os serviços médicos não foram capazes de serem organizados tão rapidamente quanto à demanda. O resultado foi a queda na qualidade dos atendimentos. Mesmo com criação do Sistema Nacional de Saúde, o Estado compra os serviços do mercado

e transfere sua função para iniciativa privada. No entanto, os procedimentos de excelência como tratamento de longa duração ou alta complexidade, ainda se encontram nas mãos do setor público. Porém a população pobre não tem acesso a tais procedimentos, mas sim a população de maior poder aquisitivo, que através de relações pessoais, garantem ingresso privilegiado.

O que a autora citada caracteriza como “americanização perversa” é, portanto, esta articulação entre o público e o privado, assim como no sistema americano. Porém, no caso brasileiro, o público que seria para atender uma minoria, um atendimento residual, é incumbido de atender a maior parte da população.

Esta dinâmica permeia a configuração da política social brasileira até meados da década de 1980, “nítida no campo da saúde, mas facilmente generalizável para toda política pública voltada para o social” (WERNECK VIANNA, 1998, p.142) com características de universalização e seletividade, numa simultaneidade de intervenções contraditórias, mas convenientes à conjuntura econômica e política da época.

Naquele momento se expande a mercantilização dos serviços públicos, com destaque para saúde e para educação, instante em que o mercado passa a ofertar proteção àqueles cuja situação permite adquirir serviços, planos ou seguros privados. À população pobre restam os atendimentos precários e serviços sucateados, fruto de provisões públicas, teoricamente universais e idealizadas como indutoras de cidadania, mas que na prática se constituem em parques benefícios para os pobres.

Apenas em 1988, com a promulgação da Constituição Federal – chamada Constituição Cidadã - a assistência social tornou-se uma política de responsabilidade do Estado e direito do cidadão. Posteriormente, em 1993, com a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), tem-se a afirmação do caráter de direito das ações assistenciais, a universalidade dos acessos, com a primazia do Estado na execução dos serviços e projetos. Ao mesmo tempo a sua gestão passou a ser efetivada por um sistema descentralizado e participativo, estabelecendo as competências específicas de cada ente federado.

Além disso, a LOAS inova também ao possibilitar a participação da população na gestão e execução da política de assistência social, “tendência ambígua, de inspiração neoliberal, mas que contraditoriamente pode direcionar-se para os interesses de seus usuários” (YAZBEK, 2006, p.127).

No entanto, é importante considerar que a ampliação da assistência social pela promulgação da Constituição de 1988 e pela aprovação da LOAS, fruto de intensas mobilizações populares, recompõe a lógica da universalização da proteção social brasileira.

Naquele momento, pela primeira vez na história do país, a assistência social assume caráter de política pública, independente de contribuição, o que se constituiu como uma vitória das reivindicações da sociedade.

Todavia, como enfatiza Oliveira (2005, p.18) “as conquistas legais, por si só, não efetivam direitos, sobretudo no âmbito das políticas sociais de um modo geral e, na área da assistência social de modo particular, na qual, ao lado dos avanços constitucionais se mantém uma herança de negação de direitos”. Mais ainda, para a assistência social se configurar como direito de cidadania, o Estado deve ser o polo central na condução dessa política.

Assim, o contexto político e econômico não serão favoráveis para consolidação de tais direitos previstos nos instrumentos legais. A entrada na década de 1990, até os dias atuais, “tem sido de contrarreforma do Estado e de obstaculização e/ou redirecionamento das conquistas de 1988” (BEHRING e BOSCHETTI, 2008, p.147).

Para Sitcovsky (2010) a Política de Assistência Social brasileira vem passando, nos últimos anos, por transformações que não podem ser compreendidas longe da dinâmica mais geral da sociedade, determinada pelo movimento da economia e da política. Frente à lógica neoliberal que presidirá a política econômica e social no país, a Política de Assistência Social será sobreposta por ações pulverizadas, descontínuas e focalizadas nos mais pobres e miseráveis, e ao mesmo tempo pela transferência da responsabilidade do Estado para a sociedade.

Essa contradição se intensifica na medida em que os mecanismos de reestruturação do capitalismo, a partir da década de 1990, comprometeram o avanço das políticas sociais no Brasil, que ainda estava implantando seu sistema de seguridade social.

Neste sentido que podemos afirmar o início dos anos de 1990 como marco da efetivação das políticas de ajuste neoliberal no Brasil. Numa sociedade “cuja seguridade social ainda engatinhava rumo à universalização” (MOTA, 2010, p.138), após eleição de Fernando Collor de Mello para presidente, é instaurado no país um cenário político de contrarreforma do Estado brasileiro, orientada para o mercado. Tal processo resulta, portanto, num forte enxugamento das funções do Estado, no aumento do desemprego e uma recessão profunda, marcado pelo início dos programas de privatizações.

Nos próximos anos a situação se agrava. O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), para favorecer o grande capital hegemônico pela sua fração financeira, inviabiliza o projeto social contido na Constituição de 1988 e na LOAS. Seguindo os preceitos do projeto neoliberal, o Estado se retira cada vez mais de sua responsabilidade frente à

questão social, uma vez que o tipo de política econômica adotada por este modelo reflete na restrição de recursos destinados às políticas públicas.

O neoliberalismo adotado por FHC caracterizou-se, também, pela oposição ao universalismo e a garantia de direitos, na medida em que propõe o mercado como centro articulador da vida social e política da sociedade. Tal fato abre espaço para o crescimento do chamado Terceiro Setor, enfatizando o apelo à solidariedade, a responsabilidade individual e da sociedade como um todo.

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, da esquerda partidária (Partido dos Trabalhadores), de origem nordestina e operária, renova uma esperança de possíveis rupturas com as políticas neoliberais, devido à trajetória de luta pelos interesses da classe trabalhadora, a qual o partido que ajudou a fundar, protagonizava no cenário nacional.

No entanto, de acordo com Filgueiras e Gonçalves (2007) o governo Lula, contrariando tal origem,

renunciou a realizar essa ruptura, negando as principais lutas e reivindicações dos trabalhadores brasileiros. Incorporou plenamente, no discurso e nas ações, a defesa da “via única” para sociedade brasileira, que vinha sendo desenvolvida pelo governo anterior. Passou a justificar a necessária e inexorável adaptação à “ordem econômica mundial”, ou seja, à ordem do capital financeiro internacional. É a partir dessa adesão que se pode compreender a subordinação das políticas econômicas e sociais do governo Lula à lógica do capital financeiro, que para além do campo estritamente econômico, propaga para todas as dimensões da vida social (FILGUEIRAS E GONÇALVES, 2007, P. 171).

A atuação do governo nestes últimos anos, esteve fortemente centralizada na contenção dos gastos públicos, para gerar o superávit primário. Os autores referenciados ainda enfatizam que o governo Lula manteve a mesma política econômica do governo Cardoso, ou seja, metas de inflação, ajuste fiscal permanente e câmbio flutuante (FILGUEIRAS E GONÇALVES, 2007).

Para dar continuidade a este modelo econômico, o governo Lula investiu menos em políticas sociais do que poupou recursos para pagamento dos juros da dívida. Neste sentido,

o governo ampliou receitas por meio do aumento dos impostos e das reformas tributárias e da previdência, e ainda, por meio de cortes de gastos, com a redução de investimentos em políticas e programas sociais. Tal



postura ratifica o compromisso com o ajuste fiscal e a manutenção do superávit primário, posicionando-se contra o princípio da universalidade, destacando a focalização nos grupos de menor renda como norteador das políticas sociais (SOUZA FILHO *et al*, 2012, p. 24).

Desta forma, pode-se aferir que a política econômica do governo Lula, orientada pela busca incessante pelo superávit primário, tem sido responsável pelo agravamento das expressões da questão social na cena contemporânea.

Tal conjuntura impede o país de enfrentar as crescentes contradições sociais, pois na medida em que aumenta a acumulação da riqueza, eleva-se na mesma proporção as desigualdades sociais. A população, então, sofre cotidianamente com a baixa qualidade dos serviços prestados, resultado da política econômica de corte de recursos, especialmente na área social.

A política de austeridade fiscal, que teve início no governo FHC e mantida pelo governo Lula, faz parte do receituário neoliberal preconizada pelas agências financeiras internacionais. A política social, frente a esta conjuntura está, portanto, subordinada à política macroeconômica, e a solução da pobreza é empurrada para fora do Estado, sendo a sociedade civil e o mercado responsabilizados pelo seu enfrentamento.

Por isso Filgueiras e Gonçalves (2007) afirmam que a política social do governo Lula, tal como a política econômica, é de natureza liberal e coerente com o modelo econômico, na medida em que mantem em primeiro plano os interesses do capital financeiro. E ainda, combina perfeitamente a flexibilização e a precarização do trabalho com políticas focalizadas de combate à pobreza.

Neste sentido, “a política social é a contraface do ajuste fiscal, isto é, dos elevados superávits primários definidos desde o segundo governo Cardoso e que Lula manteve, estabelecendo metas ainda mais elevadas” (FILGUEIRAS E GONÇALVES, 2007, p.27).

Assim, fica claro que a opção neoliberal subordina as políticas sociais à política de estabilização econômica. E as reformas voltadas para descaracterização de direitos, sugerem programas seletivos e focalizados para o enfrentamento da pobreza. Em outros termos, a direção compensatória das políticas sociais não pretende intervir nos problemas estruturais da sociedade. Sua centralização em situações limites, portanto, se expande no governo Lula, tendo nos Programas de Transferências de renda o carro chefe da assistência social.

Torna-se, então, explícita a afirmação e centralidade do governo Lula para os Programas de Transferência de Renda, na medida em que este governo tratou de destinar 91,6% do valor total dos recursos da assistência social para tais programas. Fica evidente que

o MDS vem priorizando claramente os programas de transferência de renda para categorias e/ou segmentos em situação de pobreza absoluta, o que lhes atribui o caráter de programas altamente restritos e focalizados. Tal fato torna-se ainda mais grave diante do reduzido investimento nos serviços, programas e projetos da assistência social, o que atribui à política de assistência social caráter residual e de manipulação política (SOUZA FILHO *et al.*, 2012, p. 23).

Sitcovsky (2010) ainda nos alerta para análise cuidadosa sobre o orçamento da assistência social na atualidade. O autor aponta que os programas de transferência de renda assistenciais não constituem uma real redistribuição de renda no país. Ou seja, não há “transferência de recursos do capital para os trabalhadores, ou se preferirem, dos ricos para os pobres e, sim, sugere uma redistribuição de renda entre os próprios trabalhadores” (SITCOVSKY, 2010, p. 159).

Esta característica, na verdade, permeia o financiamento da Seguridade como um todo no Brasil. Nos termos de Boschetti e Salvador (2006)

a carga tributária do financiamento da Seguridade Social revela uma característica de regressividade, pois é arrecada, em grande parte, por tributos indiretos que oneram proporcionalmente mais os cidadãos de menor renda. Essa regressividade evidencia que, em grande medida, a seguridade social é financiada indiretamente por seus próprios beneficiários e diretamente pelos contribuintes da previdência social. A tributação sobre a renda e patrimônio, apesar de serem bases de incidência de maior progressividade, são fontes de financiamento com baixa ou nenhuma expressão no custeio da Seguridade Social (BOSCHETTI E SALVADOR, 2006, p.54).

Outra característica da ofensiva contra a Seguridade Social brasileira na atualidade está presente na investida da classe dominante, no intuito de inflexionar o padrão de enfrentamento da “questão social”, relegando à Política de Assistência Social uma centralidade no que se refere ao enfrentamento das contradições sociais.

A Seguridade Social, portanto, será constituída por ações compensatórias para aqueles impossibilitados de prover seu sustento por meio do trabalho.

A parcela da população que não tiver suas necessidades atendidas nas vitrines do mercado, mediante os seus salários, tornar-se-á público alvo da Assistência Social. Isso denota a relação existente entre a assistência social, o trabalho e a intervenção do Estado na reprodução material e social da força de trabalho (SITCOVSKY, 2010, p.154).

No que se refere ao desmonte da Seguridade Social no Brasil, Mota (2010) esclarece que as políticas de saúde, previdência e assistência social, estão longe de significar uma estruturação do sistema de proteção social e adquirem na verdade, uma perversa unidade contraditória, ou seja,

enquanto avançam a mercantilização e a privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhes são próprios, a assistência social se amplia, na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil (MOTA, 2010, p.134).

No atual estágio do capitalismo, Mota (2010) ressalta que na impossibilidade de assegurar o direito ao trabalho, o Estado amplia o campo de ação da assistência social, através, principalmente da expansão dos Programas de Transferência de Renda. A autora chama a atenção também, para a capacidade que as classes dominantes tiveram em capitalizar politicamente a assistência social, transformando-a no principal instrumento de enfrentamento da crescente pauperização da população e definir este segmento de classes como “excluídos” e os programas de assistência social como estratégia de inclusão (MOTA, 2010, p.140 e 141).

E para estes trabalhadores o que sobra é uma modalidade de proteção social que não reconhece a “questão social” como mazelas resultantes do modo de produção vigente, do conflito entre capital e trabalho. O que se tem é uma política de assistência social focada em ações e programas de combate a pobreza, centrada nos mecanismos de transferência da renda, e ainda, subordinada aos ditames dos organismos internacionais. Para Mota (2010) “o que se coloca no horizonte é o apagamento da referência do trabalho em prol da renda como meio de acesso ao consumo” (MOTA, 2010, p.144).

Além dessas configurações, para Mota (2010)

a assistência social vem assumindo um papel na esfera da proteção social que termina por suprir necessidades que seriam do âmbito de outras políticas e constitutiva de uma luta que mobiliza os trabalhadores desde os idos do séc. XIX, o direito ao trabalho. Estas constatações parecem apontar para algo que não vem sendo posto em debate: a Assistência Social no séc. XXI está

adquirindo a condição de mecanismo de integrador, em lugar do papel desempenhado pelo trabalho (MOTA, 2010, p.144).

Desta forma é possível manter a dinâmica do modo de produção capitalista, sem alterar suas estruturas, e ainda, dar respostas imediatas à população, sem que se vislumbre qualquer intervenção que considere a centralidade do trabalho, transmutando os conflitos oriundos das contradições da sociedade, em demandas por assistência social. Por isso Mota (2010) enfatiza que é necessário “distinguir e compreender a necessidade objetiva da ampliação da assistência diante do agravamento da pobreza, sem a ela hipotecar o principal e às vezes único mecanismo de enfrentamento da ‘questão social’” (MOTA, 2010, p.145).

Assim, fica claro porque as

classes dominantes invocam a Política de Assistência Social como solução para combater a pobreza e nela imprimem o selo do enfrentamento “moral” da desigualdade [...]. Sob esta perspectiva, aloja-se a despolitização das lutas e do caráter classistas das desigualdades sociais, que passam a ser entendidas ora como exclusão, ora como evidência da desfiliação em relação à proteção estatal, ambas confluindo na defesa de estratégias de inclusão e inserção, sem a referência do trabalho (MOTA, 2010, p.142).

Para a autora, a assistência social passa a constituir-se mais do que uma política de proteção social, se compõe num mito. Menos pela sua capacidade de intervenção direta e imediata, “particularmente através dos programas de transferência de renda e mais pela sua condição ideológica e prática política, reforçada pelo apagamento do lugar que a precarização do trabalho tem no processo de reprodução social” (MOTA, 2010, p.141).

Neste sentido, Mota enfatiza a hipótese de estar em

processo de consolidação uma nova estratégia de dominação política: uma nova reforma social e moral da burguesia [...] que implica numa *passivização* da “questão social”, que se desloca do campo do trabalho para se apresentar como sinônimo das expressões da pobreza e, por isso mesmo, objeto do direito à assistência e não ao trabalho (MOTA, 2010, p.144).

Na atualidade, para população que sofre as consequências de todo esse processo de desregulamentação de seguridade social - que já era frágil - o que resta é uma modalidade de proteção social sucateada, com atendimentos e serviços precários, fruto de provisões públicas, teoricamente universais, mas que na realidade se constituem em parques benefícios para os pobres. E ainda, o que se tem é uma Política de Assistência Social focalizada para os

segmentos de extrema pobreza, com ações e programas seletivos e excludentes, centrada nos mecanismos de transferência de renda e subordinada aos ditames dos organismos internacionais.

Neste sentido, o que se pode observar é o redirecionamento do Estado referente aos gastos sociais, que descaracteriza seu papel como provedor de políticas públicas universais, ocasionando, portanto, um retrocesso em termos de direitos sociais. As agências multilaterais recomendam tal procedimento por parte dos Estados Nacionais, como receita para retomar o crescimento econômico e enfrentar a pobreza.

Neste contexto, a expansão da assistência social no Brasil é acompanhada pela ampliação do mercado “como mediação para o atendimento às necessidades sociais. Aos que não possam atendê-las desta forma, o Estado oferece os serviços socioassistenciais” (SITCOVSKY, 2010, p.157).

Mais do que isso, para os organismos internacionais de financiamento (Banco Mundial, FMI, BID), os serviços sociais devem ser reduzidos e adequadamente focalizados para os segmentos de extrema pobreza, com destaque para os programas de transferência de renda. Torne-se constante o discurso das parcerias e das transferências de responsabilidades pública para as iniciativas da sociedade civil, de repasse de prestação de serviços para organizações sem fins lucrativos.

O modelo de proteção social em países com características históricas como o Brasil, tem como objetivo, em primeiro lugar, amenizar as urgências da pobreza. Para isso, o Estado concentra-se em atender as parcelas da população situadas abaixo da chamada “linha de pobreza”, enquanto os não pobres devem solucionar suas necessidades diretamente no setor privado, sem ajuda ou participação do Estado.

A população pobre é identificada por mecanismos cada vez mais sofisticados de focalização, e a situação de pobreza de seus beneficiários é condição de acesso aos serviços. O critério dominante para esse reconhecimento é o da renda do indivíduo e sua família, claramente insuficiente, já que a pobreza não se resume à ausência de renda, mas envolve um conjunto de elementos que expressa sua complexidade e multidimensionalidade, entre os quais a destituição de poder, trabalho e informação, a ausência nos espaços públicos, o (não) acesso e usufruto dos serviços públicos básicos [...] (RAICHELIS, 2006, p.27).

Nesses anos, ficam claras as inspirações neoliberais dos governos brasileiros, que interfere diretamente no caráter público das políticas sociais, com “propostas seletivas, reducionistas e compensatórias, apenas suficientes para minimizar as consequências negativas

dos programas de ajuste estrutural, centradas em situações limites em termos de sobrevivência e seu direcionamento aos mais pobres dos pobres, incapazes de competir no mercado” (YAZBEK, 2009, p.160).

São estas as características que permeiam a assistência social nos últimos anos. E ainda, agravado pelo processo de mundialização do capital, a reestruturação produtiva, a reforma do Estado e a nova divisão do trabalho. Estas são dinâmicas indissociáveis da configuração das políticas sociais conduzidas pelos governos na cena contemporânea. Tal conjuntura faz da questão social um fenômeno complexo e multifacetado, resultado de um processo de imensa acumulação de riqueza de um lado e aumento da massa de trabalhadores despossuídos de outro.

Por isso, a efetivação da assistência social como política pública de direito social ainda exige o enfrentamento de grandes obstáculos, passando pela efetiva aplicação de recursos públicos em programas sociais até o rompimento dos traços culturais que sempre estiveram presentes na condução da assistência social, como o assistencialismo, clientelismo e benemerência eleitoreira.

No entanto, é importante considerar que a ampliação da assistência social pela promulgação da Constituição de 1988 e da LOAS, fruto de intensas mobilizações populares, propõe a recomposição da lógica da universalização da proteção social brasileira. Mesmo que os pressupostos legais não tenham significado absolutamente a superação da concepção conservadora e uso histórico da assistência social no campo do assistencialismo, e ainda, sendo caracterizada por ações descontínuas e fragmentadas, a assistência social, naquele instante, assume caráter de política pública, de responsabilidade do Estado e direito de todo cidadão.

Desta forma, mesmo diante do quadro adverso exposto acima, é importante destacar a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004. Tal política definiu a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como modelo de gestão para todo território nacional, na proposta de integrar os três entes federativos e consolidar o sistema descentralizado e participativo, instituído pela LOAS. No ano seguinte, é deliberada a norma que regula o regime geral da gestão do SUAS, a Norma Operacional Básica (NOB-SUAS/2005).

A PNAS vem, portanto, resgatar os princípios da LOAS, a fim de materializar suas diretrizes e reafirmar a proposta de mudar significativamente a concepção da assistência social, historicamente ligada à tradição clientelista, assistencialista e tuteladora, configurando as ações na área social. Ações estas, que segundo Yazbeck (2004), não favorecem para o

protagonismo nem a emancipação dos usuários. Assim, a proposta de superação dessa concepção, possibilita a passagem do assistencialismo e de sua tradição não política para o campo da política pública.

Para tanto, o novo desenho proposto pela PNAS tem como intuito exigir que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado. Cabendo a este, a universalização da cobertura e garantia de direito e acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade.

A PNAS demonstra então, em suas diretrizes (descentralização político-administrativa; participação da população; centralidade na família), a intenção de contribuir coletivamente para o redesenho da assistência social, na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Além disso, expressa também como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro, no âmbito da Seguridade Social, pois se trata de transformar em ações diretas e efetivas os pressupostos da Constituição de 1988 e da LOAS. Isto é, “expandir direitos, criando possibilidades de interlocução entre a esfera governamental e a sociedade civil, e principalmente, criando espaços para o protagonismo e para a ação coletiva de atores que lutam pela realização do caráter público nas políticas sociais” (YAZBECK, 2004, p.26).

Nesta direção, a PNAS se estrutura no intuito de incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira, com objetivo de tornar nítidas suas diretrizes, para a efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado. Sendo que estas demandas são necessidades

históricas e socialmente produzidas, e não se limitam a objetivos materiais, referindo-se também a outros campos, pois se trata de uma população destituída de poder, trabalho informação, direitos, oportunidades e esperanças [...]. Marcados por um conjunto de carências, desqualificados pelas condições em que vivem e trabalham, enfrentando cotidianamente o confisco de seus direitos mais elementares [...] (YAZBECK, 2004, p.22).

É fato que o SUAS representa um avanço na construção da Proteção Social brasileira, estabelecido pela PNAS. Tanto que a NOB-SUAS, aprovada em 2005 vem reforçar a compreensão da pactuação necessária entre as três esferas de governo, como elemento fundamental para realização dos direitos socioassistenciais.

A necessidade em adotar para a assistência social um regime geral próprio de gestão é evidente. O caráter desse regime foi “atribuído pela Constituição Federal, artigo 204, inciso I,

e se particulariza pela exigência de unidade de concepção e ação integrada entre os três entes federativos (federal, estadual, e municipal)” (BRASIL, 2005, p.9).

Neste sentido, o disposto constitucional conclama o reordenamento institucional dos entes federativos à uma nova concepção política das ações da assistência social e, ainda, à adoção de formas democrática de gestão. Constituir a assistência social como política pública, que estende a proteção social não contributiva na condição de direito foi, antes de tudo, uma proposta de grande mudança no padrão civilizatório da proteção social pública no país.

A Constituição Federal de 1988 e a LOAS, ao definirem como diretrizes da Política de Assistência Social a descentralização político-administrativa, a participação da população e o comando único em cada esfera de governo, “trouxeram para a cena do debate a necessidade do desencadeamento de negociações entre as esferas de governo, para culminar em um efetivo pacto federativo” (BRASIL, 2005, p.11).

Este pacto, previsto na NOB-SUAS/2005, pretende assegurar a unidade de concepção e de âmbito da Política de Assistência Social em todo território nacional, sob o paradigma dos direitos à proteção social pública de seguridade social e à defesa da cidadania do usuário. Pretende ainda, assegurar a primazia e precedência da regulação estatal sobre essa atividade pública, cuja dinâmica democrática sob controle social prevê a participação da população e da sociedade na formulação e controle das ações e o comando único das ações em cada esfera de governo.

Contudo, a distância entre o texto constitucional e a concretização de direitos ainda é enorme no Brasil. Mesmo com todo respaldo das legislações vigentes, como a LOAS, PNAS e a NOB a assistência social ainda é permeada pelo favor político, pelo mérito, pelas ações focalizadas de caráter residual e manipulação política.

Mais ainda, a implementação do SUAS esbarra num contexto de crise econômica do Estado, momento em que a reestruturação do capital e o levante neoliberal impõe contenção de gastos, seletividade e focalização para as políticas sociais. As mudanças estruturais de ordem econômica que incorporaram a lógica neoliberal, consubstanciada na reforma do Estado, sugerem medidas recessivas para o financiamento de serviços públicos. Direção política e econômica que não possibilita a consolidação daquele sistema na perspectiva de universalização de direitos e na efetivação de uma política pública de qualidade.

A implementação do SUAS vem sendo acompanhada pela lógica neoliberal e o crescimento do Terceiro Setor, que proporciona a retirada estratégica do Estado enquanto provedor de políticas sociais universais. A assistência social fica, portanto, relegada às ações



voluntárias, contrariando preceitos legais, que garantem a condução dos serviços e projetos pela primazia do estado como direito do cidadão.

Carvalho (2006) expõe argumentos sobre tal contradição. A autora reconhece os avanços contidos com a aprovação do SUAS, como o refinamento de conceitos que afirmam a assistência social enquanto política pública de seguridade social e os mecanismos que deram voz aos conselhos de direito desta área.

No entanto, o SUAS é permeado por enormes tensões na sua operacionalização e apresenta restrições que precisam ser consideradas. Carvalho (2006) enfatiza que a NOB-SUAS, na proposta de uma regulação voltada para padronização dos serviços socioassistenciais no território nacional, “não favorece o pacto federativo pela via de uma nova cultura política de gestão pautada em autonomias partilhadas entre as esferas de governo” (CARVALHO, 2006, p.126).

Mas o texto contido na NOB-SUAS/2005 explicita que a

plena concretização do federalismo cooperativo no país requer o aprimoramento de instrumentos legais e institucionais de cooperação intergovernamental. Trata-se, portanto, de uma estratégia fundamental frente à escassez de recursos públicos, à diferenciada capacidade gerencial e fiscal dos entes federados, às profundas desigualdades socioeconômicas regionais e à natureza cada vez mais complexa dos problemas urbanos, ambientais e de desenvolvimento econômico territorial, que exigem soluções intersetoriais e intergovernamentais. Neste contexto, sobressai a importância de fortalecer a articulação e cooperação das esferas de governo no âmbito do espaço sub-regional (BRASIL, 2005, p.22).

Mesmo assim, para a referida autora, impera no país uma cultura política fortemente centralizadora que tal Norma confirma. Na análise de Carvalho (2006), uma ordenação regulada estratégica para produzir equidade no acesso a bens e serviços é fator estimulante para o protagonismo dos entes federados. No entanto, para autora, o SUAS tal qual normatizado não oferece margens à inovação e protagonismo dos entes federados.

Por isso, “as novas condições exigem da esfera estadual colocar-se como principal protagonista na coordenação da política social com margens de regulação no âmbito de seu território” (CARVALHO, 2006, p.128). No caso do estado de Minas Gerais, com seus 853 municípios, é extremamente necessário potencializar a capacidade gestora deste governo, em parceria com os municípios de seu território, no intuito de identificar as desigualdades regionais e elaborar propostas de intervenção conjuntas. É neste sentido que Carvalho (2006) enfatiza não haver descentralização com fortalecimento do pacto federativo, sem que os

governos estaduais tenham papel decisivo e explícito na condução da Política de Assistência Social.

Todavia, na atualidade o papel da instância estadual está “claramente subsumido e secundarizado no SUAS. Ora são chamados para operar serviços de alta complexidade, ora para atuar nas bordas da política como capacitador de recursos humanos” (CARVALHO, 2006, p.127).

Diante deste quadro, mesmo com a significativa produção teórica em torno desta área da política pública no país, podemos destacar que poucos são os estudos voltados a analisar o papel dos governos estaduais no processo de implantação do SUAS. O papel da esfera estadual ainda é subvalorizado, e o estudo de suas ações se faz necessário para contribuir com a implantação do atual sistema no país.

Para identificar a existência da literatura acadêmica sobre o papel dos governos estaduais nesta área, foram realizadas pesquisas exploratórias no Banco de Teses Capes, assim como nas revistas de produção de conhecimento do serviço social: Serviço Social e Sociedade e Katálysis. O procedimento partiu do levantamento dos títulos – através das palavras chaves: Gestão Estadual da Política de Assistência Social - de artigos, teses e dissertações, prosseguindo com a leitura atenta aos resumos e introduções do material encontrado.

No Banco de Teses Capes destacou-se a tese de Doutorado defendida por Maria do Rosário Gomes, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, que traça o perfil das iniciativas de alguns governos estaduais no que se refere às ações da assistência social, com ênfase no governo do estado de São Paulo. Na revista Serviço Social e Sociedade o artigo publicado por Carvalho (2006) sugere alguns entraves à consolidação do SUAS, devido ao papel pouco explícito dos estados na condução da Política de Assistência Social. Na revista Katálysis, não foram encontrados artigos que abordassem tal análise.

Desta forma, apesar da importância sobre o assunto, é possível observar a incipiente literatura que trata do processo de transferência de competências e atribuições entre os entes federados, a partir do processo de descentralização político-administrativa nas políticas sociais – e neste caso, em específico, o papel que os governos estaduais vêm desempenhando neste processo. O detalhamento sobre o desenvolvimento das ações dos governos estaduais, e como estes têm conduzido a política de assistência social com vistas à consolidação do SUAS, ainda é pouco explorada. Assim, o interesse pela temática está centrada na identificação do papel que a esfera estadual vem desempenhando no processo descentralizado previsto pela PNAS – e neste caso em específico, o governo de Minas Gerais.

De acordo com o relato de alguns gestores estaduais - elencados no livro “SUAS: uma realidade em movimento” (COUTO *et al*, 2010) – é possível perceber a frágil atuação da esfera estadual neste processo e a indefinição de papéis para implantação do sistema.

Os autores levantam dados de pesquisa realizada em diversos municípios brasileiros e sintetizam: “O primeiro ponto identificado em todos os municípios, é a ausência do cofinanciamento por parte da esfera estadual, que pode ser explicado pelo teor da Norma Operacional que, ao propor critérios de partilha e recursos, formas de pactuação e deliberação, não determina um percentual mínimo de transferência” (COUTO *et al*, 2010, p.109).

Assim é possível destacar que o novo modelo de gestão compartilhada, proposto pela PNAS para implementação do SUAS, que tem como elemento fundamental a articulação das três esferas de governo, não vem contribuindo para que se avance na realização dos direitos socioassistenciais, com responsabilidade do Estado.

A atual configuração da gestão da PNAS centraliza o comando das ações da assistência social no governo central e aos municípios cabe a tarefa de implementar os preceitos do SUAS com financiamento das ações quase que exclusivamente dependente de recursos federais. Desta forma, o papel da instância estadual, de cumprir as competências definidas no artigo 13 da LOAS - cofinanciar programas e projetos, prestar apoio técnico, monitorar e avaliar as ações da assistência social, coordenar e executar a implementação do SUAS nos municípios - se encontra, portanto, esvaziado.

O esforço então é analisar o papel do governo do estado de Minas Gerais no processo de descentralização político- administrativa da PNAS. Identificar os limites e potencialidades para o fortalecimento do pacto federativo, com vistas a atender as especificidades regionais e a ampliação de direitos. E ainda, apreender em que medida a instância estadual vem contribuindo para construção do SUAS, para que este seja de fato um sistema universalizante, voltado para redução de desigualdades.

## **2.2 A Descentralização no campo da Política de Assistência Social**

O legado da assistência social é caracterizado por uma estrutura de ações fragmentadas, promovidas por diferentes agências governamentais e instituições filantrópicas, de maneira descontínua e desarticulada. Isto porque, até a década de 1980 a assistência social no Brasil não se configurava como uma política pública. Era sim, espaço de práticas

voluntárias, espontâneas, dependentes da solidariedade da sociedade civil, marcada por ações paliativas e pontuais.

Durante o regime militar - período em que se expandiu nosso Sistema de Proteção Social – a assistência social desenvolveu-se sob um conjunto de organizações que operavam de maneira fragmentada e descontínua. Arretche (2000) destaca que as agências governamentais atuavam de modo aleatório, desenvolvendo ações voltadas às camadas pobres, sem que houvesse qualquer perspectiva de universalização ou enfrentamento sistemático à situação de pobreza no país.

Naquele momento três agências sustentavam as ações na área da assistência social: a antiga LBA (Legião Brasileira de Assistência), a FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor) e o INAM (Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição), todas marcadas por uma estrutura organizacional fortemente centralizada. Resguardada a peculiaridade de ação de cada uma destas agências, o traço comum residia na atuação desarmoniosa com estados e municípios. As organizações federais de ações assistenciais atuavam nas diferentes unidades subnacionais, mas desconsideravam por completo a orientação das políticas assistências dos respectivos entes. A coordenação, formulação e execução dos programas eram realizadas de maneira concentrada por cada um daqueles órgãos, além de ser caracterizada por parcerias e convênios com organizações filantrópicas para realizarem suas ações.

Por consequência, estados e municípios desenvolviam suas ações inteiramente desarticulados da união e ainda, como bem explicita Ângela Dayrell de Lima (2003, p. 35) “reproduziam no nível local, estruturas também fragmentadas com ações descontínuas, permeadas por uma concepção caritativa, fazendo dessa política uma moeda de troca clientelista”. As características, portanto, da assistência social durante o período autoritário, conduzido pelos militares, esteve marcada pela fragmentação institucional, centralização política e financeira no executivo federal, pelo caráter descontínuo das ações e pelo uso clientelístico dos programas. Tudo isso somado à ausência de integração e coordenação entre os três níveis de governo que, conseqüentemente, comprometeu a ampliação de direitos, seja através da sobreposição de ações ou vazios nos programas, constituindo um conjunto irregular de prestação de serviços na área social.

Por isso não se pode considerar, até então, que tenha sido instituído na assistência social no Brasil um conjunto sistemático de prestações de serviços, e menos ainda, que houvesse qualquer perspectiva de articulação entre governo federal e os entes subnacionais no exercício desta política. Para Arretche (2000)

se, de um lado, o governo federal executava sua política com base neste conjunto desarticulado e superposto de instituições que operavam isoladamente de forma centralizada, estados e municípios também executavam suas ações, seja através da prática do “primeiro-damismo”, seja através de seus órgãos locais de promoção social (...). Em suma, as políticas assistenciais desenvolvidas durante o regime militar não chegaram a constituir um sistema nacional de assistência social, dado que, embora as agências federais executassem centralizadamente seus programas, não existiam um comando único no nível federal, nem havia integração e coordenação entre os três níveis de governo (ARRETCHE, 2000, p.171).

Através da centralização fiscal e da proliferação de agências federais nas unidades de governo, as bases federativas do Estado brasileiro estiveram extensamente comprometidas. Isto porque, naquele contexto, o nível de cooperação entre os entes federados esteve suprimido, ao mesmo tempo em que o governo central transforma as esferas subnacionais em seus meros agentes administrativos.

Por todas as características descritas acima, é possível compreender porque as propostas para descentralização político-administrativa na área da assistência social não será um caminho fácil. Uma política fortemente centralizada, e ao mesmo tempo inefetiva, necessita de um aparato institucional e legal, igualmente forte, para promover um processo de descentralização que tenha como perspectiva o aprimoramento das relações intergovernamentais e ampliação de direitos.

Como apontado no item 2.1, as políticas sociais sofrerão, ao longo da década de 1990, além da falta de comando do governo central para transferência organizada e capacitada das competências entre os níveis de governo, a entrada da ofensiva neoliberal no cenário nacional que passa a privilegiar metas de corte de gastos para os serviços públicos. A assistência social, neste contexto, tem o desafio de se consolidar como política pública, ao mesmo tempo em que necessita da estruturação cooperativa entre os entes federados para que estados e municípios estejam preparados técnica e administrativamente para assumirem novas funções.

Todavia, o que se observa - assim como nas demais políticas públicas - é a brusca omissão do governo federal em sua função de orientar o processo de redefinição de competências entre as esferas de governo. Tal conjuntura irá comprometer tanto a delimitação e clareza das competências de cada esfera de governo na gestão da política de assistência social quanto a estruturação da referida política como direito do cidadão e dever do Estado.

Entretanto, é inegável que a inscrição da assistência social no tripé da seguridade social, estabelecido com a promulgação da Constituição Federal de 1988, passa a exigir um

novo processo de negociação em torno dessa política. Ao ganhar estatuto de política pública, o marco histórico para assistência social consiste na nova forma de conceber as decisões e ações na área e na mudança significativa das regras para a prestação de serviços assistenciais. Este quadro, aponta então, para necessidade de redefinir claramente as atribuições dos entes federados para gestão e implementação da política de assistência social. Desta forma, o caráter pulverizado e assistemático dos programas deve ser substituído por uma rede de serviços articulados e contínuos, sendo as ações nesta área encarada não mais como concessão de favores, mas como prestação devida de serviços de direito reclamável pelo cidadão (STEIN, 1997).

É fato que a Constituição de 1988 indica a estruturação do federalismo cooperativo no país, ao propor formas de parceria que sejam consentidos pelos três níveis de governos, no intuito de reverter as formas tradicionais de imposição utilizada pelos militares. Nas observações de Arretche (2000, p. 174), essa nova Constituição inegavelmente altera a concepção de direitos de cidadania, e “preconiza uma mais clara divisão de atribuições entre os níveis de governo, ainda que estes tenham permanecido como competências concorrentes”. Mas ainda assim, o detalhamento sobre a distribuição das competências entre os entes federativos e a estruturação da cooperação entre os mesmos para gestão das políticas sociais, não foi explicitado na Nova Carta Constitucional (ABRUCIO, 2002). No que versa sobre as competências concorrentes, o referido autor nos indica que uma série de funções foram descritas no 24º artigo, contudo, não estiveram necessariamente acompanhadas da delimitação de qualquer nível de hierarquia entre as unidades de governo.

Impasses como estes não contribuem para um processo efetivo de descentralização para as políticas sociais, menos ainda para política de assistência social, caracterizada historicamente por ações paliativas, instituições fragmentadas, marcada por ineficiência nas ações e espaço de práticas dependentes da solidariedade da sociedade civil. Neste sentido, a pouca clareza na redefinição de competências para esta política, compromete a possibilidade dos entes assumirem suas responsabilidades e implementarem suas ações de maneira satisfatória, na perspectiva de que a assistência social seja constituída, de fato, como política pública. O detalhamento sobre a responsabilidade de cada esfera de governo ficou a cargo de legislações complementares, que no campo da assistência social se efetivou somente após cinco anos das prerrogativas dispostas na Constituição. Processo este que percorreu um caminho conturbado, perpassado por inúmeros obstáculos até ser sancionada pela Presidência da República em 1993.

Mas ainda assim, é com a regulamentação da Loas que surgem novas expectativas quanto ao reconhecimento da assistência social como dever do Estado no campo da seguridade social, e não mais política isolada, descontínua e fragmentada. Naquele momento a LOAS estabelece que a gestão da assistência social tenha como princípio a descentralização político-administrativa, para romper de fato com a centralidade federal. Para tanto, a organização da gestão desta política pública requer a instituição das competências específicas de cada ente federado, na condução das ações da assistência social, na expectativa de que a descentralização colabore para um processo efetivo de ampliação de direitos e de uma política de qualidade.

A LOAS inicia o processo de descentralização das competências da gestão pública e participativa para esta área, ao instituir os fundos e planos de assistência social para os três entes federados. Operado pelos órgãos gestores, com comando único em cada esfera de governo, fundos e planos são consolidados como instrumento de gestão para implementação da política pública de assistência social. Afim de “viabilizar o fluxo de recursos financeiros deste novo modelo” (ARRETCHE, 1997, p. 27), na expectativa de evitar a fragmentação e superposição de ações. Ao mesmo tempo as instâncias deliberativas, materializadas através dos Conselhos paritários, no âmbito nacional, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, compõe a organização para a assistência social, na medida em que cabe a estes discutir junto aos órgãos gestores a elaboração e aprovação dos instrumentos de gestão.

Tal quadro reflete o caminho para partilha de poder e a construção de um espaço público para a formulação da política de assistência social e controle das ações, antes centralizadas na esfera federal. Esse novo modelo de organização estabelece o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa da assistência social e permite que o processo represente não apenas um rearranjo político, mais do que isso, como aponta Stein (2012), coloca a possibilidade de aprofundamento da democracia e da participação.

De acordo com Campos (2005), a LOAS estabelece que a descentralização deva ocorrer em duas dimensões: a extragovernamental, que compreende o partilhamento de ações com a sociedade civil; e a outra, que diz respeito ao deslocamento de prerrogativas da União para as esferas subnacionais.

Consideramos que para o princípio da descentralização cumprir sua função democratizadora, ela não pode ocorrer sem a efetiva participação da população organizada. Contudo, como já explicitado anteriormente, este trabalho pretende abordar o segundo aspecto destacado por Campos (2005), ou seja, a descentralização entendida como processo de transferência, organizada e capacitada, de responsabilidades e competências administrativas

entre os níveis de governo, para implementação e gestão da política de assistência social. E ainda, apreender em que medida a descentralização político-administrativa da assistência social, de fato contribui para a consolidação de um sistema universalizante, voltado para redução de desigualdades. Neste sentido é importante explicitar como tal processo vem se caracterizando desde a aprovação da LOAS.

A proposta de organização institucional para a assistência social assinalada no Artigo 11 da referida Lei, incide de modo extremamente importante sobre a necessidade de que

as ações das três esferas de governo na área da assistência social deve realizar-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1993, p.7).

Isto porque, um processo de descentralização que vise o aprimoramento das relações intergovernamentais, instituída sobre as bases de um Estado federativo, requer a atuação sistemática dos entes federados, assim como a cooperação política, administrativa e financeira entre o governo federal, estados e municípios. Na perspectiva de estruturação do federalismo cooperativo no país, indicado pela nova Constituição, o princípio da descentralização contido na LOAS precisa introduzir formas de parceria que sejam consentidos pelos três níveis de governos. Para que desta forma, a descentralização nesta área possa colaborar para melhor prestação de serviços, através de um modelo pactuado e organizado de divisão de responsabilidades para cada esfera de governo. Modelo este, inegavelmente inovador para assistência social, caracterizada até então por instituições fragmentadas e serviços pontuais ofertados de maneira descontínua.

Entretanto, Arretche (1997) nos alerta que esta reorganização institucional para assistência social privilegiou o fortalecimento das relações entre executivo federal e municípios. Isto porque, prevê ao governo federal a função de normatizar e financiar os serviços e projetos nesta área, ao lado dos governos municipais como formuladores e executores da referida política. Aos estados restou pouca delimitação quanto as funções a serem desempenhadas, “cabendo aos mesmos um papel acessório, no sentido de que estes devam atuar nas situações em que municípios não possam desempenhar a contento suas funções” (ARRETCHE, 1997, p. 26 e 27). Este quadro, portanto, compromete o desenvolvimento da descentralização na busca pelo aprimoramento das relações



intergovernamentais, podendo resultar em um processo criador de novas desigualdades, longe da possibilidade de enfrentar de modo sistemático à situação de pobreza no país.

Por isso mesmo é preciso estar atento às observações realizadas por Rosa Helena Stein (1999), no artigo que discorre sobre a “Descentralização político-administrativa na Assistência Social”. Para autora, mesmo sendo considerada “avançada em seus conceitos, diretrizes e princípios, e inovadora quanto ao reordenamento institucional, a LOAS apresenta indefinições quanto à demarcação de competência das três esferas de poder (União, estados e municípios)” (STEIN, 1999, p. 25). As indefinições e imprecisões no texto aliam-se à forma como o processo de implementação do sistema descentralizado para a assistência social - assim como para o conjunto das políticas sociais - ocorreu durante a década de 1990. Ou seja, de maneira descoordenada, marcada pela ausência do governo central na condução da redistribuição das competências e responsabilidades para os entes subnacionais conduzirem a implementação da política de assistência social. O resultado, segundo apontamentos da autora referenciada acima, foi um processo lento de reordenamento institucional para assistência social, caracterizado por “descumprimento de prazos, que dificultaram a ação dos conselhos municipais; pelo adiamento de prazos legais para concessão de benefícios destinados aos idosos e portadores de deficiências” (STEIN, 1999, p. 29).

Este quadro demonstra que apenas definições legais não contribuem para distribuição efetiva de competências entre as esferas de governo, ao passo que também não colabora para um processo de descentralização que vise o aprimoramento das relações intergovernamentais. A Constituição de 1988 e a LOAS, em 1993, não foram suficientes para uma transformação efetiva da área, em que os entes subnacionais assumissem de maneira organizada e capacitada atribuições na gestão da política de assistência social. É fato que não poderia se esperar, como consequência automática das determinações constitucionais, que estados e municípios assumam repentinamente a condução dos serviços (FAGNANI, 1997), ao preço de comprometer a qualidade da política de assistência social. Mas ainda assim é possível perceber que diante de tais apontamentos, a descentralização para política de assistência social não foi um processo tranquilo, pelo contrário, prevaleceu antes de tudo a imprecisão sobre o papel de cada ente federado e falta de cooperação entre aos mesmos

De fato, a ausência de uma estratégia minimamente planejada de descentralização de encargos da União para estados e municípios imprimiu dificuldades os governos subnacionais em assumirem de forma repentina uma série de novas atribuições. Nas observações de Almeida (1996) não eram explícitas as formas de mecanismos de transferência de funções para outros níveis de governo.

Ainda que se ampliasse a esfera de ação dos municípios e se imaginasse para os estados atribuições supletivas e de coordenação de ações no âmbito regional, estados e municípios mantêm ampla área de competências concorrentes na prestação de serviços assistenciais. Finalmente, não havia clareza sobre as formas de transferência dos recursos federais para o financiamento das atividades redistribuídas os entes subnacionais. Em outros termos, não se definiram com precisão modalidades e mecanismos de cooperação entre as três instâncias do sistema federativo (ALMEIDA, 1996, p. 25).

Visto deste modo, percebe-se que o governo central não se colocou de maneira forte na condução do processo de descentralização. Mesmo que a “maior mudança no reordenamento institucional na assistência social tenha sido com relação a definição das atribuições da União - que passava a ter funções mais normativas e reguladoras do que executivas” - (ALMEIDA, 1996, p. 24) é apenas no início de 1995 que o governo central passou, ainda que de forma tímida, a implementar as disposições contidas na LOAS. Realizou-se a extinção do Ministério do Bem-Estar Social e deu lugar a Secretaria de Assistência Social (SAS), vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Esta secretaria assumiu a função de coordenar a Política Nacional de Assistência Social, “particularmente de implementar as medidas preconizadas pela LOAS, o que implica coordenar a transição do modelo anterior – centralizado – para um modelo descentralizado” (ARRETCHE, 2000, p. 176), no qual parte das funções antes executadas pelas agências federais passaria a ser desempenhadas por estados e municípios.

Na verdade, até 1996 muito pouco se caminhou no que tange a regulamentação das regras para efetivação da descentralização na assistência social. Mesmo que a LOAS assinalasse aos municípios a especificidade em executar as ações, através de recursos federais, era preciso que os estados dispusessem de “uma estrutura técnica-administrativa habilitada para firmar convênios e acompanhá-los” (LIMA, 2003, p. 32), estrutura essa que não possuíam.

Ainda assim, o processo para definição e aprovação das diretrizes operacionais para regulamentação das atribuições de cada nível de governo só foi instituído pela Norma Operacional Básica nº 1, em outubro de 1997. Tal Norma tinha a intenção de regulamentar as condições de habilitação para viabilizar o repasse de recursos na gestão da Política de Assistência Social, ou seja, o intuito era disciplinar a descentralização político-administrativa nesta área, seu financiamento e a relação entre os três níveis de governo. Mesmo assim o processo não avançou.

Nos apontamentos de Lima (2003), a Secretaria de Assistência Social (SAS), vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social, iniciou o processo de descentralização com vistas à implementação das disposições contidas no artigo 30 da LOAS. Consistia na criação dos instrumentos de gestão da política, ou seja, implementação dos conselhos, planos e fundos nos estados e municípios. Para tanto produziu também material institucional, na intenção principalmente de orientar os municípios. Aliás, de acordo com as observações da autora referenciada acima, a atuação do governo federal e estadual naquele momento, tinha como foco principal operacionalizar a descentralização via, basicamente, a criação daqueles instrumentos gestão.

Era por meio dos escritórios regionais de representação estadual que a SAS imprimiu como enfoque central de suas ações junto aos municípios. Isto porque os entes locais que atendessem os critérios exigidos no artigo 30 da LOAS estariam aptos a assumir a gestão municipal da política de assistência social, de acordo com a Norma Operacional Básica nº1, e passariam a receber recursos diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Contudo é importante destacar que a criação de conselhos, planos e fundos de assistência social são condições necessárias para que o processo avance. Mas como explicita Lima (2003, p. 40) “não são suficientes para que se garanta uma forma de gestão coordenada”. O resultado foi um processo introduzido sem que os municípios tivessem as informações necessárias sobre as implicações do recebimento direto dos recursos repassados pelo FNAS. Nos termos da autora

não estava claro para os municípios que receber recursos direto do FNAS, sem que estes passassem pelo nível estadual, significa opção e anuência sobre a disposição de municipalizar a assistência social, com a consequente aceitação dos riscos financeiros e políticos inerentes a esse processo. Os custos do processo de municipalização eram altos, graças a necessidade de estruturação organizacional exigida pelos novos paradigmas da gestão e à responsabilidade de responder prontamente às demandas da população (LIMA, 2003, p. 33).

Os municípios precisavam estruturar seus órgãos gestores para implementar a política de assistência social, contudo a referida autora explicita que os prefeitos não tinham clareza sobre seu papel como gestores municipais. Na verdade foram realizadas capacitações, contudo de maneira pontual e não continuada, com resultados praticamente insignificantes, devido a imensa demanda de formação técnica-administrativa para executar as ações do novo modelo sugerido pela LOAS.

Este quadro retrata, portanto, o caráter desorganizado com que se processou a descentralização na assistência social, não reconhecendo as especificidades dos municípios, sem atentar para sua capacidade de gestão visto que estes, em grande parte, não possuem aporte técnico, administrativo e financeiro para conduzir adequadamente a política de assistência social. Como já relatado sobre a análise de Arretche (1999), a realidade brasileira é marcada por uma maioria de municípios de pequeno porte e historicamente dependentes da capacitação institucional dos governos estaduais e federal para prestação de serviços sociais. Sendo assim, sem a devida articulação entre os entes federados, sem uma estrutura forte de cooperação intergovernamental, a descentralização não será efetiva na perspectiva da redistribuição de competências entre os níveis subnacionais e na direção da ampliação de direitos.

Quanto às funções desenvolvidas pelos escritórios de representação da SAS, somente ocorreu de maneira satisfatória quando estes tinham mais clareza sobre seu papel e uma boa relação com a instância estadual. Fora isso, “cada escritório regional implementava as orientações de acordo com seu nível de compreensão e de capacidade técnico-administrativa ante as novas funções” (LIMA, 2003, p. 32). O repasse de atribuições do nível federal para o estadual também desconsiderou a capacidade técnico-administrativa, recursos humanos e a estrutura que os estados disponibilizavam para conduzir o processo, o que resultou em inúmeros obstáculos para implementação do novo modelo de política descentralizada para assistência social.

Esperava-se que este processo fosse direcionado pelo governo central, através de uma estratégia minimamente planejada e gradual de transferência de atribuições para os entes subnacionais, especificamente na política de assistência social. Os níveis subnacionais de governo necessitam de preparação para assumirem responsabilidades, portanto, funções e encargos devem ser repassados de maneira capacitada e organizada. Por isso, para efetivação da descentralização no campo da política de assistência social – assim como para as demais políticas sociais - é de extrema relevância que as relações intergovernamentais estejam assentadas sobre as bases do federalismo cooperativo, para que deste modo, possam ser superados os diversos impasses na gestão do novo modelo proposto pela LOAS.

Assim, é possível observar que mesmo diante dos dispositivos legais, a descentralização, já naquele momento, caminhava a passos lentos, e pouco se efetivou em termos de regulamentação que definisse as atribuições de cada esfera de governo e também a cooperação entre os mesmos. Na NOB nº 1 “não existe nenhuma disposição legal que defina claramente os montantes de recursos a serem repassados, bem como seus critérios de

distribuição” (ARRETCHE, 2000, p. 177). Este processo, todavia, foi mais um ato burocrático, administrativo e de transferência de responsabilidades, sendo que os governos subnacionais não possuíam capacidade e condições efetivas para viabilizar tal gestão da política de assistência social. O governo federal não se preocupou em capacitar estados e municípios, nem proporcionou as bases para a criação de órgãos gestores competentes, e menos ainda, investiu em orientação e capacitação técnica para a execução da política de assistência social.

Juntamente com estes impasses, o decorrer dos anos noventa é marcado pela entrada da ofensiva neoliberal no desmonte das políticas sociais - e com ênfase para assistência social. Os gastos na área social são apontados pelo discurso neoliberal como geradoras de custo excessivo, fato que justifica a redução da intervenção estatal e o desfinanciamento da proteção social. A redução do papel do Estado na economia explica as bases sobre a qual ocorre a privatização dos serviços públicos, com repasse de responsabilidades para sociedade. Ademais, este ideário trata de difundir a crença de que, a descentralização pode corresponder às exigências de diminuição do tamanho do Estado Central, e que tal princípio, se tornaria suficiente para que os serviços sejam mais eficazes e os recursos alocados com mais eficiência. Por isso o princípio da descentralização para a assistência social será um caminho tortuoso.

É fato que a LOAS rompeu com o modelo centralizado de implementação da Política de Assistência Social, organizando um sistema descentralizado e participativo, com destaque para articulação entre as três esferas de governo. Por isso é preciso reconhecer que

inegavelmente, uma das maiores inovações introduzidas na Constituição de 88 e materializada pela LOAS foi a recomposição do campo assistencial com base nos princípios de descentralização e participação da sociedade na elaboração e controle da Política de Assistência Social. Estes princípios devem ser reconhecidos a partir da justa importância que podem assumir para a consolidação de recente democracia brasileira, visto que a organização político-institucional na assistência sob sua égide constitui um embrião de organização democrática e participativa (RAICHELIS *apud* FERREIRA, 2000, p.143).

Contudo, as reformas de cunho neoliberal da década de 1990 abalaram os pilares da pactuação federativa no país. Como bem aponta Affonso (2000), naquele contexto, as bases fiscais do Estado Nacional são consumidas pela assunção progressiva da dívida externa privada, agravado ainda, pela redução de receitas e o aumento das vinculações federais. Tal

conjuntura “irá afetar negativamente a crescente autonomia dos estados e municípios, assim como comprometer a capacidade de coordenação do governo federal” (AFFONSO, 2000, p.138).

Neste sentido, fica evidente que a opção neoliberal reprime a pretensão de se construir um sistema descentralizado que possa ter como objetivos a cooperação intergovernamental e a busca por maior justiça social. Com efeito, esta possibilidade é subordinada pela política de estabilização econômica e pelo processo de reformas, voltadas para descaracterização de direitos. Por isso, apesar da assistência social contar com uma Lei Orgânica que afirme a diretriz de descentralização, sua implementação ocorre de forma lenta e incipiente.

É com a aprovação da PNAS em 2004 que de fato estão abertas as possibilidades de reafirmação da pactuação pelas três esferas de governo. A referida Política define a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como modelo de gestão para todo território nacional, na proposta de integrar as ações dos entes federativos. O conceito e as bases de organização do SUAS são constituídos pelo foco prioritário na atenção as famílias e seus membros, tendo o território como base de organização para as ações assistenciais. E um aspecto de destaque para este estudo, “pressupõe, ainda, gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-política da União, Estados e Municípios” (BRASIL, 2004, p. 33).

A fim de possibilitar a qualidade e a padronização dos serviços prestados, a proteção social deve prever a organização, responsabilidade e funcionamento dos serviços pela articulação entre os três entes federados. Para tanto o SUAS organiza os elementos fundamentais e indispensáveis à execução desse novo formato da política de assistência social. No novo modelo estruturado pela PNAS, para implementação do SUAS, a proteção social passou a contar com equipamentos públicos responsáveis por prestar serviços diretamente a população, com ênfase aos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), porta de entrada para proteção social básica, e os Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), destinados a proteção social especial.

No que se refere à efetivação do princípio da descentralização político-administrativa, os principais objetivos da constituição do sistema são, então: estabelecer uma divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; e mecanismos e critérios de transferências recursos. Essa nova estruturação precisa estar consolidada na cooperação entre os entes federados, para que o resultado seja uma parceria em que a divisão de poderes esteja baseada no reconhecimento recíproco da integridade de cada um. Constituindo, portanto, a essência de um arranjo

federativo, no qual o empenho geral seja para soldar a unidade entre todos os entes. A afirmação e regulamentação de tais elementos constituem, desta forma, os aspectos necessários para o estabelecimento do pacto federativo descrito por Abrucio (2002),

Assim, a PNAS resgata os princípios da LOAS, no intuito de materializar suas diretrizes. A proposta é mudar significativamente a concepção da assistência social e contribuir para gestão eficiente de seu sistema descentralizado, a fim de que os direitos sociais previstos na Constituição sejam, de fato, implementados numa perspectiva de universalização. O SUAS representa, portanto um avanço na construção da proteção social brasileira, mas exige que a articulação entre as três esferas de governo seja estabelecida pelo princípio do federalismo cooperativo. Neste, a característica principal está na existência de funções compartilhadas entre as diferentes esferas de governo, a fim de delimitar claramente as responsabilidades de cada ente federado para que a divisão de atribuições possa colaborar para diminuição das desigualdades territoriais e sociais (ALMEIDA, 2005).

Neste contexto da descentralização, fica nítida a urgência de se elaborar um instrumento normatizador que expresse a efetiva negociação entre as esferas de governo, para assunção das coresponsabilidades em relação à gestão da assistência social. Para tanto, a Norma Operacional Básica (NOB-SUAS), aprovada em 2005 vem disciplinar a operacionalização da gestão da Política Nacional de Assistência Social, conforme estabelecido pela Constituição de 1988 e pela LOAS. O intuito é reforçar a compreensão da relevância do reordenamento institucional dos entes federativos, como elemento fundamental para realização dos direitos socioassistenciais.

Entra em cena, portanto, o debate da necessidade do desencadeamento de negociações entre as esferas de governo, para culminar em um efetivo pacto federativo (BRASIL, 2005). Isso inclui a definição de mecanismos e critérios transparentes de partilha e transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os Fundos Estaduais e Municipais.

O pacto federativo, que sustenta o conteúdo do SUAS é, então, regulamentado pela NOB-SUAS, e tem como base o acordo entre os entes federativos que “assegura a unidade de concepção e de âmbito da Política de Assistência Social em todo território nacional, sob o paradigma dos direitos à proteção social pública de seguridade social e à defesa da cidadania do usuário” (BRASIL, 2005, p. 13).

No entanto, autores como Affonso (2000) apontam que “a dificuldade de estruturar um novo pacto federativo, sobre uma base social mais ampla, reside na defesa do *status quo* por

parte dos setores sociais privilegiados e, de outro lado, nas extremas disparidades regionais” (AFFONSO, 2000, p. 149).

Porém, a implantação de instâncias de negociação e pactuação, trazidas pelo princípio da descentralização contido na LOAS e regulamentada pela NOB/SUAS, colocam a possibilidade de enfrentar o dilema apontado por Affonso (2000). Estes espaços institucionais preveem a participação de gestores municipais, estaduais e federais nas decisões sobre a Política de Assistência Social, através das Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite (CIT e CIB). Esses novos espaços de negociação intergovernamental são organizados em âmbito federal (CIT) e estadual (CIB) e têm a intenção de garantir a negociação e o acordo entre os gestores envolvidos, no sentido de concretizar a descentralização da Política de Assistência Social e o comando único em cada esfera de governo. Este panorama demonstra, portanto, que o caminho que se pretende seguir para efetivação da assistência social, não pode ser outro que o estabelecimento da cooperação entre os três níveis de governo para que se possa almejar mais qualidade para as ações e programas nesta área.

Abrucio e Franzese (2009) destacam que a partir deste novo desenho, que norteia o processo de descentralização na assistência social, é possível notar a transferência não apenas de recursos, mas a gestão da política, o que certamente contribuirá para o fortalecimento dos entes subnacionais, reduzindo as chances de decisões unilaterais do governo central. Desde que, a transferência da gestão para os entes subnacionais esteja acompanhada da devida preparação técnica e administrativa, reconhecendo as diferentes capacidades das esferas locais de governos em assumirem novos encargos.

O fortalecimento das instâncias de articulação e pactuação favorece a consolidação de um padrão de negociação intergovernamental inovador, que não estava previsto no modelo federativo da nova Constituição. Aspecto altamente positivo no que se refere à consolidação de um sistema descentralizado que objetiva a democratização do Estado e maior justiça social.

Esse novo modelo de gestão para a assistência social envolve uma alteração profunda nos núcleos de poder, mas que encontra também obstáculos a sua consolidação. Heloísa Maria Oliveira, em análise sobre as orientações de gestores estaduais da Política de Assistência Social, destaca alguns destes impasses.

Em sua pesquisa, a autora aponta que há entendimento por parte destes gestores estaduais quanto ao formato democrático da assistência social. Contudo, no que se refere à apreensão do conteúdo e da finalidade desta política, “as atitudes dos gestores são mais compatíveis com as estruturas tecnocrática e clientelista, favorecedoras do atendimento pontual e descontínuo das demandas sociais” (OLIVEIRA, 2003, p. 202).



A referida autora enfatiza que as orientações dos gestores frente a esta política, demonstram a dicotomia entre o entendimento da assistência social como política pública e o caráter privado do atendimento às demandas da população. A constatação desta realidade pela autora, reitera espaços para prática de ações conservadoras, autoritárias e clientelistas, que impõe barreiras para efetivação do modelo descentralizado da gestão da assistência social, com perspectiva de afirmação de direitos e na universalização dos serviços sociais.

Por isso é importante considerar que “não há uma relação necessária entre descentralização e redução do clientelismo” (ARRETCHE, 1997, p.148). De acordo com a autora, uma possível redução do clientelismo, ou ainda, a constituição de formas mais transparentes e eficazes de prestação de serviços sociais não são, necessariamente, produtos do processo de descentralização.

Todavia, mesmo com as limitações assinaladas, a descentralização representa uma ameaça às práticas de gestão autoritárias, centralizadoras e clientelistas, na medida em que coloca constrangimentos aos gestores, no caso, por exemplo, da prestação de contas aos respectivos conselhos ou o partilhamento na definição das prioridades da Política de Assistência Social (CAMPOS, 2005).

Ao lado dos obstáculos referidos acima, há que se considerar ainda, que uma das principais dificuldades na implementação da gestão da assistência social, em seu processo de descentralização político-administrativa, encontra-se na crise financeira em que se depara estados e municípios. Crise esta, fruto da política econômica desenvolvida pelo governo federal nos últimos anos, fortemente centralizada na contenção dos gastos públicos, para gerar o superávit primário (FILGUEIRAS E GONÇALVES, 2007). Permeada ainda, por uma estrutura tributária que segundo Carvalho (2006) funciona de forma truncada, onde a União fica com 59%, os estados com cerca 24% e municípios com aproximadamente 16% do bolo tributário nacional.

Esta conjuntura impede que os entes federativos adquiram capacidade econômica e administrativa, necessária para enfrentar as crescentes contradições sociais. A população, então, sofre cotidianamente com a baixa qualidade dos serviços prestados, resultado da política econômica de corte de recursos, especialmente na área social.

Desta forma, mesmo que estados e municípios tenham ficado com mais recursos depois da Constituição Federal de 1988 a possibilidade de concretização do princípio da descentralização enfrenta o desafio do financiamento que ainda se caracteriza por medidas incipientes. Neste sentido, o financiamento é “um dos pontos de estrangulamento do sistema, dada a insuficiente contrapartida financeira das diferentes esferas de governo” (STEIN, 2012,

p. 16). Portanto, é essencial o fortalecimento do compromisso dos entes federativos, no que tange a assunção de suas competências e responsabilidades a destinação de recursos financeiros necessários para afirmação das diretrizes propostas pela PNAS/2004, no caminho da consolidação do SUAS. É preciso levar em consideração a necessidade da fixação de receita orçamentária para a assistência social, assim como ocorre no SUS (SILVEIRA, *et al*, 2012). Em outras palavras, estabelecer a vinculação de um percentual orçamentário mínimo nas três esferas de governo, no intuito de garantir que o princípio da descentralização possa levar a real ampliação dos direitos sociais.

Desta forma, os limites deste processo estão postos. Como bem aponta Rosa Stein, a implementação do sistema descentralizado na assistência social

vem se constituindo um sério desafio, não só pelo seu caráter altamente inovador em relação ao padrão institucional do passado, mas também, e principalmente, nas quais se dão os intentos de se operar a descentralização político-administrativa no Brasil (STEIN, 1999, p.29).

A referida autora, tendo como base o Balanço das Conferências Estaduais, apresentada na II Conferência Nacional de Assistência Social, relata que, até aquele momento, a implantação do sistema descentralizado na assistência social aparece repleta de contradições. Muitas delas estão relacionadas, por exemplo, ao despreparo estrutural da máquina burocrática e de seus corpos técnicos; correlação de forças e um aspecto aqui importante: “a exacerbação do municipalismo, perdendo-se a visão do papel do governo estadual” (STEIN, 1999, p. 33).

Embora a pactuação entre os entes federativos seja imprescindível para a consolidação do princípio da descentralização na assistência social, as responsabilidades e obrigações se voltam muito mais para os municípios, enquanto, a definição clara das competências referentes aos governos estaduais, se configuram num campo de difícil definição. Para Stein (1999), os municípios são chamados às novas responsabilidades sem contar com uma estrutura organizacional fortalecida, sem a devida contrapartida financeira e capacitação de recursos humanos. Por isso a real importância deste processo de descentralização vir acompanhado de contínua capacitação dos entes subnacionais, como incentivo para superar obstáculos advindos de suas frágeis estruturas administrativas e financeiras.

Nas observações de Lobo (1988) a omissão do papel do governo estadual conduz ao surgimento de desequilíbrios na federação. Não é possível negar a importância do município

como agente fundamental no processo de implementação do SUAS, contudo, é extremamente necessário que o estado membro tenha seu papel definido, como real unidade de governo. Como assinalado, um sistema federal equilibrado pressupõe a cooperação entre as esferas de governo, o que não quer dizer que um ente federado deva ser submisso ao outro. Nos termos de Lobo (1988, p. 21) “resulta apenas em ter-se interlocutores igualmente fortes discutindo na mesma mesa de poder”. É, portanto, essa perspectiva de relações intergovernamentais que a NOB-SUAS quer trazer para a discussão das ações na assistência social. Isto porque, a condução de serviços e projetos nesta área carregam a marca da centralização, das “concepções autoritárias, materializadas na predominância das agências do Executivo federal, dos procedimentos fechados de tomada de decisões e da gestão feita por burocracias centrais” (ALMEIDA, 2005, p.30).

Neste aspecto, Arretche (2000) demonstra que a ação dos governos estaduais tem papel determinante, visto que o Brasil é estruturalmente um país marcado pela existência de grande maioria de municípios fracos, com pequeno porte populacional, baixa densidade econômica e historicamente dependente da capacitação institucional dos governos estaduais e federal para prestação de serviços sociais. A autora sugere que a ação dos governos estaduais contribui decisivamente para compensar adversidades à possibilidade técnica de gestão das políticas sociais – e neste caso destacamos a assistência social. Entraves estes de natureza econômica ou fiscal que podem ser superados através de políticas ativas e continuadas de capacitação municipal, na perspectiva de efetivação do processo de descentralização.

Assim, a NOB/SUAS vem reforçar a necessidade de potencializar a capacidade gestora e reguladora dos governos estaduais na coordenação da gestão da Política de Assistência Social no seu âmbito territorial, assim como na promoção do desenvolvimento regional, em parceria com os municípios de seu território sem, no entanto, deixar de reconhecer a autonomia destes (BRASIL, 2005).

Portanto, a plena concretização da descentralização na assistência social, capaz de gerar maior democratização do Estado e justiça social, requer o fortalecimento do pacto federativo no país, onde ocorra de fato o aprimoramento de instrumentos legais e institucionais de cooperação intergovernamental. Para NOB/SUAS, trata-se, portanto, de uma estratégia fundamental frente à escassez de recursos públicos, à diferenciada capacidade gerencial e fiscal dos entes federados.

Por isso Carvalho (2006) enfatiza:

não há descentralização com fortalecimento do pacto federativo, sem que os estados tenham papel decisivo e explícito na condução da política de assistência social. O papel dos estados está claramente subsumido e secundarizado no SUAS. Ora são chamados para operar serviços de alta complexidade, ora para atuar nas bordas da política como capacitador de recursos humanos (CARVALHO, 2006, p.127).

Desta forma, “as novas condições exigem da esfera estadual colocar-se como principal protagonista na coordenação da política social com margens de regulação no âmbito de seu território” (CARVALHO, 2006, p.128). No caso do estado de Minas Gerais – objeto deste estudo – composto por 853 municípios, é imprescindível a necessidade de estimular a capacidade gestora deste governo, em parceria com os municípios de seu território.

A intenção, portanto, é que este processo possa contribuir na identificação das disparidades regionais e elaborar propostas de intervenção conjuntas, para que de fato a descentralização nesta área cumpra as expectativas de gerar serviços sociais mais eficientes, de qualidade e de amplo acesso à população. Características estas, essenciais para a construção de uma política social universalizante, de corte democrático, voltada para redução das desigualdades.

## **CAPÍTULO III – POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O PAPEL DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.**

### **3.1 Caracterização do Estado de Minas Gerais**

Localizado na região sudeste da República Federativa do Brasil, Minas Gerais apresenta-se como o 4º estado de maior extensão territorial, com uma área de 586.522,122 km², segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Censo Demográfico de 2010.

Com uma população de 19.597.330 habitantes, dispostos em seus 853 municípios, dos quais 787 estão entre os de porte I (até 20.000 habitantes) e porte II (de 20.001 a 50.000 habitantes). Número este que totaliza aproximadamente 92, 5% dos municípios mineiros, sendo que o restante de 7, 5% distribui-se em 4,4% de médio porte, 2,9% grande porte e metrópole, Belo Horizonte, capital do estado com 2.375.151 habitantes.

A densidade demográfica refere-se a um valor de 33,41 habitantes/km². A urbanização, conforme o Instituto de Geociências Aplicadas (IGA) possui uma taxa de 85,3%. O índice de desenvolvimento humano a nível municipal, de acordo com a disposição do IBGE, em 2010, é de 0,731.

No que se refere à economia, o estado de Minas Gerais se encontra na região mais desenvolvida economicamente do país, detendo o terceiro maior Produto Interno Bruto (PIB) com valor equivalente R\$ 241,3 bilhões de reais, perdendo apenas para os estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Sua contribuição para o PIB nacional é de 9,1% e no âmbito regional de 16,1%. A composição do PIB mineiro é de aproximadamente: 8,4% relativos à agropecuária, 31,9% à indústria e 59,7% relativo ao setor de serviços. Vale destacar que Minas Gerais apresenta grande riqueza mineral, sendo o segundo maior produtor de bauxita do Brasil e maior produtor nacional de minério de ferro.

Conforme o Mapa de Pobreza e Desigualdades dos Municípios Brasileiros de 2003 (IBGE, 2011b), a incidência da pobreza no Estado de Minas Gerais é de 26,60%; a incidência da pobreza subjetiva é de 24,06% e o índice de Gini, responsável por medir a taxa de desigualdade e renda, 0,46.

### 3.2 O Caminho Metodológico

Este capítulo tratará inicialmente de caracterizar e analisar a estrutura administrativa organizada pelo governo de Minas Gerais para operacionalizar a política de assistência social no estado. Em seguida serão detalhados os eixos de análise identificados no desenvolver da pesquisa empírica. O intuito é desvelar o papel do governo do estado de Minas Gerais no processo de descentralização político-administrativa no contexto do SUAS, apontando os limites e possibilidades de uma gestão que promova efetivamente a descentralização na perspectiva de expansão de direitos sociais, assentada sobre as bases do federalismo cooperativo previsto para o país.

Modelo este que prevê - como discutido ao longo do Capítulo 1 – o equilíbrio, o acordo e a colaboração entre os entes federados, respeitada a autonomia de cada nível de governo, sem que haja subordinação entre os mesmos, mas sim a articulação para que possa ser superados os obstáculos no processo de efetivação do SUAS. Para que assim, a política de assistência social em Minas Gerais seja de fato universalizante e contribua para redução das desigualdades. Para tanto, no desenvolvimento da pesquisa pretendida, o pressuposto consiste que o desvelamento da política de assistência social no estado de Minas Gerais, como relações complexas e contraditórias, processo e produto da produção e reprodução da dinâmica capitalista, recusam suposições simplificadoras e unilaterais de análise da realidade.

Importante destacar que o primeiro item a ser tratado neste capítulo e os apontamentos referentes à estrutura orçamentária do governo de Minas Gerais são parte dos resultados do Projeto de Pesquisa intitulado: “Gestão Pública Estadual do SUAS em Minas Gerais”, desenvolvida no período de agosto de 2012 a setembro de 2013. Pesquisa esta, em que estive inserida, atuando também como co-orientadora das bolsistas de iniciação científica.

Antes de adentrarmos na estrutura administrativa da SEDESE e posteriormente desvelar os eixos de análises propostos, é preciso detalhar o caminho metodológico percorrido a fim de identificar o processo de descentralização político-administrativa da política de assistência social em Minas Gerais.

A identificação e análise da estrutura administrativa citada acima foi realizada por meio do levantamento das legislações e informações disponíveis no *site* <http://www.social.mg.gov.br/>, da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de Minas Gerais (SEDESE), órgão responsável em prestar apoio técnico, coordenar e supervisionar a execução das ações relativas às funções de assistência social no estado. A regulamentação da composição da referida Secretaria está prevista no Art. 168 da Lei Delegada nº 180, de 20 de

Janeiro de 2011 e tem sua organização regida pelo Decreto Estadual nº 45.767, de novembro do mesmo ano. Em seu Art. 5º o Decreto citado assinala as finalidades e competências da SEDESE – que serão detalhadas e analisadas no Capítulo 3, item 3.3 - , assim como sua área de competência e sua estrutura orgânica básica, no qual se encontra a divisão da SEDESE em três Subsecretarias que atuam em um mesmo nível hierárquico. São elas: Subsecretaria de Assistência Social (SUBAS); Subsecretaria de Direitos Humanos (SUBDH) e a Subsecretaria de Projetos Especiais de Promoção Social (SUBPROESP). O detalhamento da estrutura apontada terá como foco a composição e atuação da Subsecretaria de Assistência Social (SUBAS) responsável por promover a formulação, a implementação, a coordenação e a avaliação da política pública de assistência social e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em Minas Gerais.

Compõe o procedimento de análise a leitura minuciosa e apreensão dos conteúdos relatados nos Decretos e Resoluções da SEDESE e da respectiva SUBAS, referente às duas últimas gestões estaduais, período correspondente entre os anos de 2007 a 2013. A SUBAS possui um *link* próprio de sistematização dessas documentações <http://www.social.mg.gov.br/sobre/subsecretarias/assistencia-social/page/1345-legislacao-subas>, denominado “Legislação SUBAS”. Contudo é preciso sinalizar que os Decretos e Resoluções disponíveis não estão estruturados de maneira precisa, visto que dentro dos anos de acesso contém um número restrito de legislações. As resoluções desta Subsecretaria somam um pequeno número de 6 (seis), contendo apenas 1 (um) referente ao ano de 2009, assim como para o ano de 2010. As demais são publicações do ano de 2008 e versam sobre assuntos especificamente relacionados ao Repasse de Recursos do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) para os Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS). Sobre os Decretos, foram identificados no referido *link* o total de 8 (oito), sendo que 3 (três) correspondem ao ano de 2007 e 5 (cinco) relacionados ao ano de 2008.

Diante desta primeira aproximação ao conjunto de regulamentações da SUBAS, não é possível deixar de observar o baixo número de legislações aprovadas, especificamente por tal Subsecretaria. Este quadro revela o caráter descontínuo sobre os debates referentes a política de assistência social no nível estadual de governo. Isto porque, o número restrito, principalmente de Resoluções, indica que a SUBAS nos últimos anos, pouco tem sistematizado as regulamentações sobre a formulação, a implementação, a coordenação e a avaliação da política pública de assistência social e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em Minas Gerais, competências estas, que são de responsabilidade da SUBAS, na perspectiva de consolidação do referido Sistema no estado.

Será na documentação que envolve os assuntos das três Subsecretarias que compõe a SEDESE que verificamos uma quantidade mais significativa de legislações disponíveis - <http://www.social.mg.gov.br/sobre/institucional/legislacao>. Os documentos disponíveis no referido *site*, datam apenas do ano de 2011 a 2013, ainda assim foram identificadas: 44 (quarenta e quatro) resoluções aprovadas em 2011; 56 (cinquenta e seis) para 2012; 54 (cinquenta e quatro) referentes a 2013, totalizando 154 (cento e cinquenta e quatro) resoluções publicadas no *site* da SEDESE. Como dito anteriormente, estas regulamentações compõe as aprovações sobre os assuntos das três Subsecretarias vinculadas à SEDESE, contudo as legislações específicas identificadas sobre a política de assistência social serão analisadas posteriormente, ao longo do desvelamento dos eixos de análise propostos.

Sobre as Leis estaduais sancionadas, estão listadas no quadro da SEDESE 3 (três), no qual 2 (duas) pertencem ao ano de 2007 sendo que ambas dispõe sobre “Grupo de Direção e Assessoramento do Quadro Geral de cargos de provimento em comissão e as funções gratificadas da Administração direta do Poder Executivo”, isto é, não possui referência alguma com aspectos de implementação do SUAS. A única Lei disponível de destaque para esta pesquisa, concernente ao ano de 2011 – Lei Delegada nº 180 - prevê sobre a “Estrutura Orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais”, assim como dispõe também sobre a “Estrutura Orgânica da Secretaria de Desenvolvimento Social”. Quanto aos Decretos da SEDESE encontram-se dispostos apenas 5 (cinco), relativos respectivamente 1 (um) ao ano de 2004; 2 (dois) correspondente aos anos de 2007 e 2008; e o Decreto nº 45.767, de novembro de 2011, como já mencionado, trata de regulamentar a estrutura da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social.

Ainda com a intenção de aprofundar as informações levantadas sobre os eixos de análise indicados inicialmente, foram realizadas entrevistas semi estruturadas na SEDESE, respectivamente com a Subsecretária de Assistência Social, a Superintendente de Políticas de Assistência Social e a Diretora de Gestão do SUAS. É preciso pontuar que a intenção era proceder com as entrevistas também com as responsáveis pela Diretoria de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, a fim de desvelar maiores especificidades do processo de descentralização nesta área, assim como o papel do ente federado ora estudado. Porém, ambas as Diretoras não puderam comparecer, e a possibilidade de novo agendamento comprometeria o tempo hábil para realização das análises, visto que a disponibilidade de horário das respectivas Diretoras é restrita. No entanto, mesmo que o universo das entrevistas tendo ficado resumida a apenas três entrevistadas, as informações prestadas foram expressivamente as mesmas. Compõe também o procedimento metodológico, a entrevista realizada com



técnico da SEDESE da Regional de Juiz de Fora, durante o período de desenvolvimento do Projeto de Pesquisa, descrito anteriormente, já como forma de aproximação da realidade a ser desvelada.

A pesquisa também buscou compreender, como parte integrante da área de competência da SEDESE, as deliberações do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) de Minas Gerais, no intuito de identificar aspectos que colaborem para descentralização político-administrativa da política de assistência social no estado. Isto é, que estimulem a gestão compartilhada na implementação do SUAS com os municípios de seu território, visto que a Lei Estadual nº 19.444/2011, prevê, dentre as competências do CEAS “zelar pela efetivação do SUAS em Minas Gerais”.

O *site* do referido Conselho Estadual - <http://www.conselhos.mg.gov.br/ceas/> - dispunha das resoluções aprovadas no período ora proposto (2007 a 2013), sendo que a somatória destes cinco anos de resoluções pesquisadas resultou um total de 325 (trezentas e vinte e cinco) publicações identificadas.

As instâncias de negociação e pactuação, trazidas pelo princípio da descentralização contido na LOAS e regulamentado pela NOB-SUAS/2005, constitui parte essencial do processo de análise desta pesquisa. Posto que, esses novos espaços de negociação intergovernamental são organizados em âmbito federal, através da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e estadual, Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e têm a intenção de garantir a negociação e o acordo entre os gestores envolvidos, no sentido de concretizar a descentralização da Política de Assistência Social e o comando único em cada esfera de governo. Neste sentido, as pactuações publicadas por meio de resoluções da CIT e da CIB de Minas Gerais também foram levantadas e analisadas.

No que se refere à CIT, a busca pelas legislações realizou-se através do *site* <http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/orgaoscolegiados/orgaos-em-destaque/cit>, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), vinculado à “Gestão Descentralizada do SUAS”, no qual foi possível constatar um total de 71 (setenta e uma) resoluções, também concernente entre os anos 2007 a 2013.

Sobre as resoluções da CIB, disponíveis no endereço eletrônico <http://www.social.mg.gov.br/sobre/subsecretarias/assistencia-social/page/1269-gestao-suas>, encontra-se alocada no portal de “Gestão da SUAS”, vinculado à SUBAS. Subsecretaria esta que possui como competência estruturar e apoiar financeiramente a secretaria executiva da CIB. Todavia, somente publicações referentes aos anos de 2010 a 2013 estão disponíveis, totalizando 53 (cinquenta e três) resoluções.

Após a sistematização dos dados levantados pelo estudo documental e pelas entrevistas, realizamos a análise dos três eixos identificados no decorrer da pesquisa empírica. Isto é, os mecanismos de articulação existentes entre o estado de Minas Gerais e a União; a relação do referido governo com os respectivos municípios de sua abrangência e os aspectos referentes à capacitação e apoio técnico aos mesmos; e, para finalizar, apresentaremos apontamentos sobre a estrutura orçamentária do governo estadual.

Feito, portanto, o caminho metodológico pelo qual percorreu o processo de análise deste trabalho, trataremos de adentrar nas especificações sobre a estrutura administrativa organizada pelo governo de Minas Gerais, para operacionalizar a política de assistência social no estado.

### **3.3 Estrutura Organizacional Administrativa**

A fim de procedermos sobre a atual configuração da estrutura administrativa organizada pelo governo de Minas Gerais para operacionalizar a política de assistência social no referido estado, cabe situar, brevemente, algumas características do processo de descentralização político-administrativa da assistência social no país. Isto porque, antes de adentrarmos na forma como está organizada hoje a assistência social em Minas Gerais, é preciso apontar os aspectos que influenciaram diretamente na forma como os entes subnacionais – e em específico a esfera estadual - assumirão suas competências na condução da política de assistência social e as consequências deste processo.

Como discutido no Capítulo 1, até o fim do ciclo autoritário conduzido pelos militares o país evidenciou episódios extremos de centralização na figura do governo federal. Período este em que o governo central intervém de forma sistemática e direta na autonomia dos entes subnacionais, especificamente no que se refere ao processo decisório das políticas sociais. Será durante o processo que redesenhou a estrutura da federação brasileira nos anos de 1980 que a autoridade política de governadores e prefeitos se expande significativamente, ao mesmo tempo em que o governo federal passa a delegar grande parte das funções de gestão das políticas sociais para os entes subnacionais.

Contudo, após a instituição do princípio da descentralização na Nova Constituição, o que se processou, já na entrada dos anos de 1990, foi a deficiência de uma estratégia minimamente planejada de redistribuição de funções entre os entes federados. A brusca omissão do governo federal e as dificuldades dos governos subnacionais em assumirem de

forma repentina uma série de novos encargos (FAGNANI, 1997), colocaram impasses para um processo efetivo de descentralização para as políticas sociais, repercutindo ainda na atualidade. Aliado a incorporação da lógica neoliberal, consubstanciada na reforma do Estado, a desregulamentação das funções governamentais, a onda de privatização de empresas estatais e a redução das redes de proteção social - ainda que pouco consolidadas - também comprometeram a capacidade de assunção de competências e implementação das funções descentralizadas nas políticas sociais.

Naquele contexto, ao mesmo tempo em que se defende a descentralização de encargos para as esferas subnacionais, ocorre a redução dos recursos disponíveis para estados e municípios desenvolverem suas novas atribuições. Sendo assim, é possível perceber que as transformações estruturais da economia brasileira ao longo da década de 1990, somada as expressivas heterogeneidades econômicas e sociais, potencializaram os obstáculos advindos da falta de definições claras quanto às novas competências destinadas aos níveis subnacionais de governo, que de fato comprometeu a qualidade e expansão dos serviços, sobretudo na política de assistência social.

No que tange especificamente ao papel do ente estadual no processo de descentralização, o texto Constitucional de 1988 também deixou pouco explícito as atribuições deste nível de governo, isto é, não relatou de forma clara as responsabilidades dos estados para as políticas sociais. No âmbito da assistência social, mesmo com sua reorganização institucional, com a aprovação da LOAS em 1993, ao ente federado estadual restou pouca delimitação quanto as funções a serem desempenhadas, “cabendo aos mesmos um papel acessório, no sentido de que estes devem atuar nas situações em que municípios não possam desempenhar a contento suas funções” (ARRETCHE, 1997, p. 26 e 27).

No entanto, não se pode negar que a LOAS reafirma o preceito constitucional e inicia o processo de descentralização das competências da gestão pública na assistência social. Ao apontar como uma das diretrizes da organização da assistência social a descentralização político-administrativa para as três esferas de governo, reflete o caminho para partilha de poder e a construção de um espaço público para a formulação da referida política e controle das ações, antes centralizadas na esfera federal.

Mas apenas definições legais não contribuem para o processo efetivo de descentralização na assistência social, isto porque, como apontado por Stein (1999), ao longo dos anos de 1990 o reordenamento institucional para esta política ocorreu de forma descoordenada. Mesmo contando com uma Lei Orgânica que afirme a diretriz da

descentralização, designando as competências da instância estadual de governo, sua implementação se processa de modo lento e incipiente.

No caso específico do estado de Minas Gerais, este ente federado durante mais de dez anos - período entre 1993 (aprovação da LOAS) até 2004 (aprovação PNAS) - atuava apenas como operacionalizador de recursos federais – como relatado em entrevista com a Subsecretária de Estado de Assistência Social. A referida entrevistada também revelou que no período citado, “a assistência social em Minas Gerais seguia exclusivamente as diretrizes apontadas pelo governo federal, pois não tinha suas atribuições bem definidas”. E prossegue: “o trabalho do estado com relação a assistência social neste período era fragmentado, não tinha uma lógica de atuação, não tinham continuidades nas ações. Na maioria das vezes a demanda era posta pelos municípios e o estado apoiava, porém não existia perspectiva de continuidade das ações, pois não havia sistematização nem planejamento de atividades ou organização para tal”.

Este quadro indica a fragilidade do governo estadual, seu despreparo técnico para assumir novos encargos advindos do processo de descentralização, assim como a falta de autonomia na condução de sua política de assistência social.

Aqui aparece bem marcado outro aspecto importante, ou seja, a dependência da esfera estadual com relação as orientações do governo federal, que em sua maior parte se concretizam apenas em forma de repasse de recursos. Estas características desconsideram o princípio do pacto federativo instituído na Constituição de 1988, assentado na cooperação entre os níveis de governo para condução, neste caso, da política de assistência social. Na medida em que o estado de Minas Gerais encontra-se submetido apenas às diretrizes do governo federal, confirma a afirmação de Abrucio (2005), ao enfatizar que durante a década de 1990 o que prevaleceu foi o denominado modelo não cooperativo de relações intergovernamentais, predominante principalmente entre estados e União.

Neste momento o executivo estadual é incapaz de estruturar e assegurar serviços públicos aos cidadãos, o que torna precária a universalização dos direitos já estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e pela LOAS. Como a literatura indica, e o histórico do estado de Minas Gerais é exemplo, o repasse de responsabilidades aos entes subnacionais para conduzir sua respectiva política de assistência social não reflete, necessariamente, um avanço para efetivação do princípio da descentralização e para ampliação de serviços socioassistenciais. Aspectos estes que confirmam que o processo de descentralização na assistência social, ocorreu à maneira e ritmo deste nível de governo, ou seja, de forma desordenada, ausente de uma perspectiva de expansão de direitos.

Aliada a estas características, a Subsecretária ainda descreve que no período ora mencionado, “o estado de Minas Gerais não possuía orçamento próprio para assistência social, os recursos específicos do tesouro estadual para esta política eram completamente restrito, praticamente insignificante. A atuação do governo do estado era basicamente repassador de recursos federais aos municípios”. Diante deste relato é possível observar que, mesmo com a diretriz da descentralização posta e a indicação das competências da esfera estadual de governo prevista na LOAS, o estado de Minas Gerais não foge à regra do processo descoordenado que a descentralização político-administrativa na assistência social perpassou. Por mais de dez anos o papel deste governo esteve em uma zona de difícil definição, evidenciando os apontamentos da literatura sobre este tema, no qual ao ente federado estadual restou um papel acessório e pouco explícito na consolidação da política de assistência social.

É fato que o contexto político e econômico também coloca obstáculos no período em que a Subsecretária assinalou sobre a escassez de recursos e impasses para assistência social – assim como na atualidade. Todavia, nos anos de 1990, a política de assistência social estava caminhando na estruturação de suas ações, rumo ao processo de redistribuição de encargos entre os níveis de governo. Sendo assim, as reformas de cunho neoliberal ocorrida no país naquela década, que sugerem medidas recessivas para o financiamento de serviços públicos, afetam negativamente a autonomia dos estados e reprime a possibilidade deste nível de governo assumir de maneira consistente a gestão da política de assistência social.

No que se refere a estrutura administrativa organizada pelo estado de Minas Gerais neste mesmo contexto, identificamos através da entrevista com a Diretora de Gestão do SUAS que, até o ano de 2003 a assistência social encontrava-se vinculada a denominada Secretaria do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente – SETASCAD. Nesta configuração haviam duas Secretarias Adjuntas: a do Trabalho e outra da Criança e do Adolescente, a qual englobava a política de assistência social, localizada em uma Superintendência. Em 2003, através da Lei Delegada nº 49, a então SETASCAD foi reordenada em Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes – SEDESE. Esta reestruturação reuniu cinco grandes políticas públicas, dando origem a quatro Subsecretarias: a de Esportes; a Subsecretaria Antidrogas; a de Direitos Humanos e a Subsecretaria de Trabalho e Assistência Social.

Na realidade, esta configuração administrativa demonstra que a assistência social, até então, permanece difusa, subsumida dentro da organização do estado de Minas Gerais, não existe uma estrutura consistente na condução das ações nesta área. Isto porque, como enfatizado anteriormente, não havia coordenação ou sistematização das funções a serem

desenvolvidas por esse ente. Caracteriza, portanto, a baixa visibilidade e a não priorização desta política, somado ainda a escassez de recursos destinados para executar minimamente as competências descritas no Artigo 13 da LOAS, já passados dez anos de sua promulgação. Quadro este que não possibilitou um avanço no processo de descentralização na perspectiva de ampliação dos serviços socioassistenciais, menos ainda de expansão de direitos sociais no período descrito em Minas Gerais.

De acordo com relato também da Subsecretária, “é somente de 2005 em diante, que as ações do estado de Minas Gerais ganharam robustez. Com a implantação do SUAS que o estado de Minas Gerais começa a atuar de fato na política de assistência social, ao destinar recursos específicos do tesouro estadual para ações nesta área”. As legislações disponíveis no *site* da SEDESE (em específico no *link* “Legislação SUBAS”, ainda que não houvesse esta configuração, constituída apenas em 2011, como veremos a seguir) confirmam o depoimento da entrevistada. As resoluções nº11/2008; 32/2008; 33/2008; 71/2008; 16/2009; 459/2010 tratam basicamente da transferência de recursos do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) para os municípios implementarem ações de acordo com o SUAS. Ou seja, destinadas ao custeio de serviços de proteção social básica executado nos Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). Ainda que a proteção social especial tenha sido apontada apenas na resolução de 2010, como ação pontual de custeio de serviços destinados à população migrante, estas são as primeiras iniciativas consistentes do governo de Minas Gerais no processo de implementação do SUAS.

As referidas legislações tratam em seu enunciado da “necessidade de consolidar o modo de gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos na condução da política de assistência social”. Todavia, as 6 (seis) resoluções identificadas discorrem somente sobre a destinação de recursos, assim como os critérios para os municípios receberem tal repasse. Não foi identificada nenhuma proposta substancial de articulação do estado com seus municípios, com vistas a cooperação técnica para superar obstáculos advindos do processo de gestão. É fato que o estado de Minas Gerais percorreu um caminho tortuoso para assumir suas responsabilidades com relação à política de assistência social, o que provavelmente reflete na sua atuação com os municípios. No entanto apenas repasse de recursos não significa um processo efetivo de descentralização na política de assistência social. Todavia, no caso do estado de Minas Gerais pode ser considerado um avanço, diante do quadro que perdurou até a promulgação da PNAS/2004, no qual a ação deste nível de governo se resumia apenas em repassar recursos federais aos municípios.

Ainda assim, apenas em 2011 – passados então sete anos de aprovação da PNAS - através da Lei Delegada nº 180, agora denominada apenas Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE, o governo de Minas Gerais estruturou uma Subsecretaria de Assistência Social (SUBAS), responsável por operacionalizar de fato a política de assistência social, como preconizado pela LOAS/1993, PNAS/2004 e NOB-SUAS/2005, para coordenar a implementação do SUAS no estado.

Paralela a SUBAS, passou a compor a SEDESE, a respectiva Subsecretaria de Direitos Humanos (SUBDH) e a Subsecretaria de Projetos Especiais (SUBPROESP) e ainda, a Superintendência de Interiorização, onde está localizada as Diretorias Regionais, as quais cabem a função de representar a SEDESE no interior do estado.

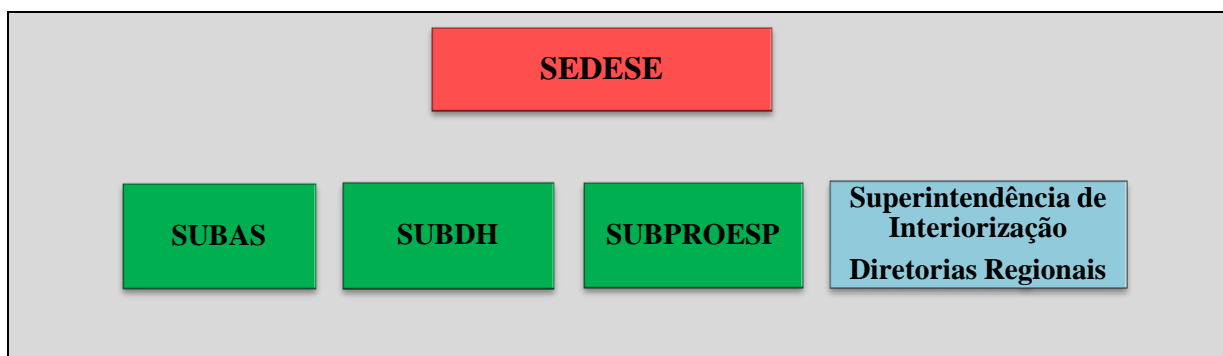
Cabe pontuar aqui que, o foco de análise adiante será, portanto, a Subsecretaria de Assistência Social (SUBAS). Serão abordados também, alguns aspectos relativos a Subsecretaria de Projetos Especiais (SUBPROESP), como forma de esclarecer impasses com relação a atuação desta Subsecretaria. Será no ponto 3.4.1 deste Capítulo que irá tratar da relação do estado com os municípios que buscaremos compreender a atuação das Diretorias Regionais no processo de descentralização da política de assistência social e na implementação do SUAS no estado, sendo que o desvelamento de sua atuação é de extrema relevância para identificarmos o papel do estado de Minas Gerais, junto aos municípios. Por isso, proceder com maiores detalhes sobre as funções da referida SEDESE e apontarmos, ainda que brevemente, o propósito de intervenção das demais Subsecretarias, é essencial para melhor compreensão dos desafios para estruturação do SUAS no estado ora estudado.

Como mencionado anteriormente, a recente estrutura administrativa organizada para operacionalizar a política de assistência social em Minas Gerais é realizada através da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de Minas Gerais (SEDESE). De acordo com informações disponíveis no endereço eletrônico <http://www.social.mg.gov.br/>, o objetivo operacional do referido órgão é viabilizar ações voltadas para o público em situação de vulnerabilidade pessoal e social.

No que concerne às competências legais da Secretaria, dispostas na Lei Delegada nº 180/2011, art. 168, configura em sua arquitetura a finalidade de “planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado que visem ao fomento e ao desenvolvimento social da população, por meio de ações relativas à garantia e à promoção dos direitos humanos, à assistência social para o enfrentamento da pobreza e o provimento de condições para a superação da vulnerabilidade social”.

A SEDESE encontra-se dividida em três Subsecretarias que atuam de forma paralela e precisam ser aqui sinalizadas. Possuem deste modo, suas funções, competências e finalidades designadas pelo Decreto Estadual nº 45.767/2011, assim como sua atual estrutura orgânica básica, ilustrada a seguir:

**Quadro 1: Organograma básico da SEDESE**



Fonte: <http://www.social.mg.gov.br/sobre/institucional/organograma>

- Subsecretaria de Estado 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). Possui como competências principais 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, coordenar e executar atividades de capacitação, formação e treinamento no âmbito da assistência social e propor critérios às instâncias competentes para o cofinanciamento da política estadual de assistência social. O propósito é reduzir a pobreza e a exclusão social de segmentos vulnerabilizados, com enfoque na família, garantindo seu acesso à condições justas de vida e ao exercício pleno de direitos (Art. 44).
- Subsecretaria de Direitos Humanos (SUBDH): é o núcleo central de coordenação das Políticas de Direitos Humanos no Estado de Minas Gerais. Tem por finalidade promover o respeito aos direitos humanos e aos direitos fundamentais, à dignidade humana e à cidadania em suas diversas dimensões. Seu objetivo principal fundamenta-se na garantia da articulação das políticas setoriais na esfera estadual de governo. O foco consiste em identificar as demandas e necessidades no campo dos Direitos



Humanos; promover e garantir os direitos de todos os grupos populacionais; proteger o cidadão e restaurar seus direitos quando violados (Art. 13).

- Subsecretaria de Projetos Especiais de Promoção Social (SUBPROESP), está ligada ao programa de combate à fome no estado, tem por finalidade planejar, coordenar a execução e avaliar ações de promoção social que visem à inclusão das pessoas em situação de pobreza. Promove ainda, a articulação de políticas e programas capazes de criar oportunidades para o desenvolvimento e o exercício de capacidades das pessoas que se encontram em situações especiais de precariedade e vulnerabilidade socioeconômica. Compete também a esta Subsecretaria, coordenar o desenvolvimento de projetos e programas de promoção social, de modo a promover a integração entre as diferentes ações inerentes à conquista de direitos sociais. (Art. 54).
- Superintendência de Interiorização: tem como propósito apoiar a interiorização de programas, projetos e atividades da SEDESE, na perspectiva do desenvolvimento social das distintas regiões do estado. As Diretorias Regionais são, portanto, órgãos do governo de Minas Gerais que representam a referida Secretaria em sua área de abrangência, responsáveis em prestar apoio técnico, acessar, coordenar e supervisionar a execução das ações relativas as funções de assistência social e de direitos humanos no estado.

Como forma de organizar a implementação do SUAS no estado, a SUBAS está dividida em duas Superintendências, cada uma composta por três diretorias.

**Quadro 2: Composição da Subsecretaria de Assistência Social (SUBAS)**

Fonte: <http://www.social.mg.gov.br/sobre/institucional/organograma>

Com esta nova configuração, subdividida com a finalidade de implementar e acompanhar o SUAS no estado e de acordo com os relatos obtidos nas entrevistas com membros da equipe da SEDESE, ficou claro que, mesmo a assistência social no estado não tendo constituído secretaria própria, com a nova Lei Delegada nº 180/2011, adquiriu autonomia e um razoável aumento no aporte de recursos. Segundo a Subsecretária de Assistência Social, no âmbito do estado de Minas Gerais esta configuração não coloca nenhum entrave para operacionalização da política de assistência social. “A SUBAS é completamente autônoma no sentido de ordenação de despesas, planejamento, do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) vinculado a esta Subsecretaria, responsável por toda aprovação e deliberação de orçamento e financiamento da política de assistência social. Diferente da Subsecretaria de Direitos Humanos e Projetos Especiais, a SUBAS possui um fundo, Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), que capta recursos, designa esses recursos e o CEAS aprova. O comando único previsto na LOAS está garantido por esta estrutura na qual a SUBAS se encontra”.

Na atualidade, com a legislação estadual vigente e a descrição da Subsecretária, observamos que a estrutura do governo de Minas Gerais para operacionalizar a política de

assistência social de fato progrediu. Com a SUBAS, constituída para coordenar o SUAS, o estado passa a assumir a competência da gestão da assistência social no âmbito de seu território, conforme preconiza a NOB-SUAS/2005 e estão sintetizadas no quadro a seguir:

**Quadro 3 – Funções Essenciais da Gestão Estadual**

<input checked="" type="checkbox"/> <b>Gestão Estadual</b>	<b>Funções Essenciais</b>
	Gestão do Sistema Estadual de Assistência Social
	Coordenação da Proteção Social Básica
	Coordenação da Proteção Social Especial
	Planejamento e Orçamento
	Gerenciamento do Fundo Estadual de Assistência Social
	Gerenciamento dos Sistemas de Informação
	Monitoramento e Controle da Execução dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios
	Cooperação Técnica / Assessoria aos Municípios
	Gestão do Trabalho e Educação Permanente em Assistência Social (Capacitação)
	Apoio às Instâncias de Pactuação e Deliberação

Fonte: BRASIL, 2005, p. 32

De acordo com as suas funções, competências e finalidades designadas pelo Decreto Estadual nº 45.767/2011, diante da observação do quadro que detalha a estrutura da SUBAS para operacionalizar o SUAS no estado de Minas Gerais e considerando também os dispositivos da NOB-SUAS/2005 é possível perceber que este nível de governo caminha na organização e assunção de suas competências no âmbito da assistência social. Como bem exposto no texto da NOB-SUAS/2005 – instrumento que objetiva concretizar as ações descentralizadas na assistência social no Brasil - existe a necessidade de potencializar a capacidade gestora e reguladora dos governos estaduais na coordenação da gestão da política de assistência social. A SEDESE, neste sentido, realiza avanços significativos em relação a

estrutura do passado, sendo este processo visível no que diz respeito a realização das ações previstas na NOB-SUAS/2005, para implementação do SUAS no estado.

As legislações disponíveis no *site* da SEDESE, no *link* “Legislação SUBAS” – como descrito anteriormente - listam nas resoluções nº 11/2008; 32/2008; 33/2008; 71/2008; 16/2009 e 459/2010 o estabelecimento de repasse de recursos financeiros do Fundo Estadual de Assistência Social para os Fundo Municipais de Assistência Social (FMAS) destinados ao custeio dos serviços continuados de proteção social básica, executados nos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Assim como, passa a coordenar, regular e estruturar ações regionalizadas, pactuadas na proteção social especial do SUAS, como a destinação de recursos financeiros aos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS).

Com base no exposto acima, podemos afirmar que este novo desenho traçado para gestão da assistência social no estado de Minas Gerais está articulada aos preceitos do SUAS, sendo que, a partir da reorganização da SEDESE, através da Lei Delegada nº 180, trata de deixar claro o papel deste ente federado na condução da política de assistência social. Aspectos estes podem colaborar para romper com as características de ações fragmentas, sem continuidade e sem relação ativa com os municípios de seu território, como ocorreu por mais de dez anos, relatado pela Subsecretária de Estado de Assistência Social.

Desta forma, a estrutura administrativa organizada pelo estado de Minas Gerais para operacionalizar a política de assistência social no contexto do SUAS, aponta para possibilidade de avançar na gestão desta política, com vistas a diminuição das desigualdades sociais, em um território repleto de heterogeneidades, como é o caso deste estado. Neste sentido, Minas Gerais tem aberta a possibilidade de assumir suas responsabilidades, adquirir autonomia e superar anos de atuação resumida, basicamente, como repassador de recursos federais aos municípios. Características que afetam negativamente sua autonomia e reprime a possibilidade deste nível de governo assumir de maneira consistente a gestão da política de assistência social. A superação destes impasses coloca este nível de governo no caminho de ofertar serviços, programas e projetos de qualidade e de amplo acesso à população, com vistas a expansão de direitos sociais, tão necessários na atualidade.

Realizada, portanto, a caracterização da SEDESE e de sua estrutura administrativa organizada para operacionalizar a política de assistência social no contexto do SUAS no estado de Minas Gerais, cabe, neste momento, pontuarmos alguns aspectos relativos a Subsecretaria de Projetos Especiais (SUBPROESP). A intenção é indicar brevemente - visto

não ser este o foco do trabalho – a contradição existente de uma Subsecretaria de Programas e Projetos Especiais direcionados para as mesmas finalidades da SUBAS.

O quadro administrativo da SEDESE - no qual a assistência social é compartilhada com outras políticas sociais – “tem na Subsecretaria de Projetos Especiais (SUBPROESP) programas paralelos que estão se sobrepondo, concorrendo com o SUAS”, como bem afirmou em entrevista o técnico da Diretoria Regional da SEDESE de Juiz de Fora/MG. Como indicado anteriormente, a SUBPROESP tem por finalidade planejar, coordenar a execução e avaliar ações de promoção social que visem à inclusão das pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade social. No período da administração do então governador Antônio Anastasia, 2007 a 2013, foram criados dois programas de destaque nesta gestão, são eles: o “Poupança Jovem” e o “Travessia”.

De acordo com as informações contidas no *site* <http://www.poupancajovem.mg.gov.br/>, o “Poupança Jovem” foi uma iniciativa do governo do estado de Minas Gerais na expectativa de atender estudantes do ensino médio público estadual que residem em municípios com alto índice de evasão escolar e vulnerabilidade social. Seu principal objetivo é contribuir para diminuir o abandono escolar e aumentar a conclusão do ensino médio. Após concluir este nível de ensino e alcançar a pontuação mínima anual determinada em Atividades de Formação Complementar, o jovem recebe uma bolsa de R\$ 3 mil reais a fim de promover a formação cidadã, pessoal, educacional, cultural e profissional dos estudantes.

O Programa denominado “Travessia”, com mais detalhes disponível em <http://www.travessia.mg.gov.br/#>, tem como objetivo promover a inclusão social e produtiva da população em situação de pobreza e vulnerabilidade social, através da articulação e integração do planejamento, execução e acompanhamento das políticas públicas, principalmente estaduais, com foco no território. Como evidenciado no *site*, este programa se caracteriza como a principal estratégia do governo de Minas Gerais para o combate à pobreza e à vulnerabilidade social no estado. O “Travessia” apresenta um leque abrangente de intervenções, composto pelos seguintes projetos: Porta a Porta, Travessia Social, Travessia Renda, Travessia Saúde, Travessia Educação e Banco Travessia. O referido *site* explicita que “por meio dessas ações, o Governo de Minas tem alcançado resultados importantes na redução da pobreza”.

Deste modo é possível entender que as competências e finalidades descritas acima estariam também adequadamente alocadas na SUBAS, tendo em vista que os programas e projetos da SUBPROESP são direcionados para a promoção da inclusão de pessoas em

situação de vulnerabilidade social, como exposto no *site* sobre o objetivo de suas ações. Tais ações, portanto, tendem a concorrer diretamente com os objetivos propostos pela PNAS/2004, ou seja, “contribuir com a inclusão e equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais” (BRASIL, 2004, p. 28), mas que não estão sendo executadas dentro da Subsecretaria específica que conduz a política de assistência social no estado de Minas Gerais.

Esta configuração demonstra novamente a pouca visibilidade da política da assistência social neste nível de governo e a fragilidade do ponto de vista da estrutura administrativa da SEDESE. Isto porque, a sobreposição de ações dentro de uma mesma Secretaria de Estado descaracteriza o comando único e uma intervenção sistemática e contínua da esfera estadual de governo na implementação do SUAS.

A SUBPROESP evidencia o espaço para realização das denominadas “políticas de governo”, no qual cada governador em seu respectivo mandato lança mão de seus programas, a fim de atingir as regiões que lhes favorecem, como foi a adesão ao Programa “Poupança Jovem” em Juiz de Fora, relatado pelo técnico da Diretoria Regional desta mesma cidade. Na ocasião a inserção do município no referido programa ocorreu por meio das relações pessoais do então prefeito com o governador do estado, que beneficiou o município sem que este tivesse demanda para ofertar o programa.

Visto deste modo, é possível perceber a articulação de interesses políticos governamentais que se caracterizam pelo formato de atendimentos pontuais através de programas e projetos que não atendem fundamentalmente as necessidades regionais do estado de Minas Gerais. Isto posto, sinaliza para uma atuação da SEDESE que não contribui para diminuição das disparidades regionais dentro do estado de Minas Gerais. Ao contrário, o órgão responsável por planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado que visem ao fomento e ao desenvolvimento social da população, comporta programas seletivos, de intervenções fragmentadas, baseadas em relações que privilegiam o favor político. Desta forma a possibilidade da ampliação de serviços socioassistenciais de qualidade na perspectiva do aprofundamento de direitos sociais fica comprometida por essa configuração contraditória ocorrida no âmbito da SEDESE. Por isso Abreu, Mancini e Santos (2013, p.76) - também no que se refere a abordagem realizada sobre a configuração da SUBPROESP – indicam que esta Subsecretaria “explicita de forma clara traços patrimonialistas em sua estrutura administrativa, na medida em que propicia de uma maneira legal a manutenção e favorecimento de acordos políticos via suas ações, que por sua vez poderiam ser desenvolvidas pela SUBAS”.

A SUBPROESP, além de criar novos projetos, tem disposto no Decreto nº 45.767, art. 57, a responsabilidade de “propor arranjos institucionais para a promoção social, ancorados em parcerias entre o Estado, a sociedade civil e a iniciativa privada; promover, estimular parcerias e apoiar as iniciativas da sociedade civil destinada à promoção social”.

Esta dimensão da atuação da referida Subsecretaria reflete um quadro mais amplo, da transferência de responsabilidades públicas para as iniciativas da sociedade civil, de repasse da prestação de serviços para organizações não governamentais. A SEDESE, neste sentido, deixa explícito que a condução das políticas sociais está sob a luz do ideário neoliberal, na medida em que empurra para fora do Estado o oferta de serviços públicos. A descentralização é então concebida como estratégia de redução de investimentos sociais, funcionais às exigências de diminuição do tamanho do Estado, ao passo que terá como parceiros outros setores que colaborarão para a execução das políticas sociais (SOUZA E CARVALHO, 2003).

Mesmo diante dos impasses indicados sobre a atuação da SUBPROESP é importante considerar que com a organização da SUBAS é perceptível que o estado de Minas Gerais avançou na condução da política de assistência social. Isto porque este ente federado vem se adequando às disposições legais propostas pela PNAS e NOB, já que o histórico de sua atuação teve um longo período de defasagem, sem intervenções sistemáticas, junto às ações da assistência social. Por isso mesmo, apenas a análise da estrutura administrativa organizada pelo estado ora estudado, não é suficiente para apreender o papel do governo de Minas Gerais no processo de descentralização político-administrativa da assistência social, na perspectiva do federalismo cooperativo. Faz-se necessário o desvelamento da relação deste estado com os municípios de seu território, assim como a articulação com o governo federal e ainda, as características do orçamento atual da SEDESE, a fim de compreendermos a totalidade deste processo.

### **3.4 Relações Federativas do Estado de Minas Gerais**

As discussões em torno do debate sobre as características do federalismo cooperativo, sobre o qual devem se sustentar a condução das políticas sociais no país, são extremamente significativas para compreender a atuação da esfera estadual de governo na política de assistência social. Isto porque, em um Estado federativo, repleto de heterogeneidade econômica e social, como é o caso do território brasileiro, caracterizado por um relevante número de municípios de pequeno porte – que Minas Gerais é exemplo emblemático - requer,

portanto, a atuação articulada dos entes federados, assim como a cooperação política, administrativa e financeira entre o governo federal, estados e municípios.

O conteúdo da NOB-SUAS/2005 reconhece a necessidade de potencializar a capacidade gestora e reguladora dos governos estaduais na coordenação da gestão da política de assistência social. Neste sentido, Maria Brant de Carvalho (2006, p. 128) é ainda mais enfática ao afirmar que “as novas condições exigem da esfera estadual colocar-se como principal protagonista na coordenação da política social com margens de regulação no âmbito de seu território”. Isto porque a atuação da esfera estadual de governo é essencial para compensar obstáculos à possibilidade técnica de gestão, como também destaca Arretche (1999). Haja vista que na atualidade percebe-se o afastamento cada vez maior da presença da esfera estadual na definição e implementação das políticas sociais e poucos são os estudos que sistematizam esta realidade.

Como forma de normatizar a negociação efetiva entre as esferas de governo, para assunção das corresponsabilidades em relação à gestão da assistência social, a NOB-SUAS/2005 vem reforçar a compreensão da relevância do reordenamento institucional dos entes federativos, como elemento fundamental para realização dos direitos socioassistenciais. Exige que a articulação entre as três esferas de governo seja estabelecida pelo princípio do federalismo cooperativo, por isso é preciso considerar a NOB-SUAS como instrumento normatizador que traz elementos para avançar no processo de consolidar a descentralização político-administrativa na assistência social. Sendo assim, como já sinalizado anteriormente, mas vale reafirmar aqui, a implantação de instâncias de negociação e pactuação, trazidas pelo princípio da descentralização contido na LOAS e regulamentada pela NOB-SUAS/2005 - reafirmado mais recentemente com a NOB-SUAS/2012 - são espaços institucionais que preveem a participação de gestores municipais, estaduais e federais nas decisões sobre a política de assistência social.

Esses novos espaços de negociação intergovernamental são organizados em âmbito federal, pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e estadual, através da Comissão Intergestores Bipartite (CIB), sendo que a intenção é garantir a negociação e o acordo entre os gestores envolvidos, no sentido de concretizar a descentralização da Política de Assistência Social e o comando único em cada esfera de governo. Este panorama demonstra, portanto, que o caminho que se pretende seguir para efetivação da assistência social, não pode ser outro que o estabelecimento da cooperação entre os três níveis de governo para que se possa almejar mais qualidade para as ações e programas nesta área.



Por tudo isso é que a análise do papel do governo do estado de Minas Gerais precisa considerar este novo desenho que norteia o processo de descentralização na assistência social. Neste sentido, a identificação das pactuações da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), compõe o processo de apreensão da relação do estado de Minas Gerais com o governo federal, aliada aos depoimentos observados na entrevista com os técnicos da SEDESE que serão sistematizados e analisados ao longo deste item. Da mesma forma, para a análise da articulação do estado ora estudado com seus respectivos municípios é imprescindível compreender as pactuações da Comissão Intergestores Bipartite de Minas Gerais assim como a relação direta que a SEDESE realiza com os municípios mineiros, identificados também no processo de entrevista. Como já explicitado, compõe parte fundamental da pesquisa o desvelamento do papel deste estado através da análise das legislações da SEDESE e das entrevistas realizadas com técnicos da mesma, assim como das deliberações do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS). A fim de expor de maneira mais adequada a análise das informações obtidas, as legislações e relatos das entrevistas serão dispostas no decorrer deste Capítulo de acordo com a identificação de cada eixo de análise, ou seja, a relação do estado com municípios, a articulação com o governo federal e os apontamentos sobre a estrutura orçamentária.

### **3.4.1 Relação do Governo do Estado de Minas Gerais com os Municípios**

Como apontado anteriormente, até a aprovação da PNAS em 2004 a relação do estado de Minas Gerais com seus municípios se resumia ao repasse de recursos do governo federal. O estado referenciado praticamente não possuía orçamento próprio e também não havia uma articulação sistemática e contínua com as esferas locais de governo. Tampouco suas competências eram explícitas, seu papel era pouco claro e ativo com os municípios mineiros, longe de uma perspectiva de contribuir para superar adversidades à possibilidade técnica de gestão da política de assistência social (ARRETCHE, 1999) e caminhar na ampliação de direitos sociais no âmbito de Minas Gerais. Por isso, neste item, trataremos de apreender como o processo descentralização político-administrativa se desenvolve no contexto do SUAS no referido estado. Ou seja, de que maneira este ente federado vem conduzindo tal processo e seu papel na articulação com os municípios de sua abrangência, fundamentado pelo princípio do federalismo cooperativo, voltado para expansão de direitos sociais.

Para iniciarmos as explicitações acerca das legislações da SEDESE é preciso reafirmar a inconsistência das resoluções disponíveis sobre o conjunto de regulamentações da SUBAS, isto é, o número restrito de legislações expostos no *site* da referida Subsecretaria. O conteúdo total das 6 (seis) resoluções disponíveis, nº 11/2008; 32/2008; 33/2008; 71/2008; 16/2009; 459/2010 indicam a relação desta Subsecretaria com os municípios mineiros. Todavia, dispõe objetivamente, sobre o repasse de recursos do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) para os Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS), como forma de custear os serviços continuados de proteção social básica e especial, executado respectivamente nos CRAS e nos CREAS. Do total de 8 (oito) Decretos publicados no *link* “Legislação SUBAS”, apenas 2 (dois) tratam de ações direcionadas à implementação do SUAS nas esferas locais de governo. Os de nº 44.687/2007 e 44.761/2008 também relatam a regulamentação de transferência de recursos financeiros do Fundo Estadual, para os municípios mineiros, com foco no custeio da proteção social especial.

Um ponto de destaque, explícito no preâmbulo das resoluções apresentadas da SUBAS é que todas descrevem a necessidade de consolidar o modo de gestão compartilhado, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos. No entanto, como podemos observar sobre o conteúdo das poucas resoluções expostas acima, e ainda, como detalhado no texto das mesmas, a relação cooperativa do estado de Minas Gerais no processo de descentralização político-administrativa tem se resumido ao cofinanciamento, sem deixar claro qualquer intervenção mais sistemática de cooperação técnica e de gestão que impulse a expansão de direitos sociais.

Esta constatação contraria as afirmações de autores como Carvalho (2006), ao enfatizar que para o processo de descentralização na política de assistência social avançar é necessário, além da cooperação financeira, a atuação dos estados junto aos seus municípios, do ponto de vista também da colaboração administrativa e política. Especialmente no estado de Minas Gerais, caracterizado por uma significativa quantidade de municípios de pequeno porte e de frágil gestão frente às políticas sociais.

Como também ressalta Abrucio (2002) é a articulação entre as esferas de governo e a cooperação entre os mesmos que projetam forma aos sistemas federais, no qual é imprescindível a parceria entre os entes federados, a fim de soldarem ações capazes de enfrentar as profundas desigualdades sociais e regionais. Sem partir deste pressuposto, a descentralização de atribuições para gestão da política de assistência social não irá contribuir para ampliação de serviços de qualidade.

Sobre as legislações da SEDESE, conforme indicado no item 3.2, abarcam as regulamentações aprovadas pelas três Subsecretarias: SUBAS, SUBDH e SUBPROESP. No que se refere aos Decretos listados encontram-se 5 (cinco) publicações, sendo que o de nº 45.767/2011, como já mencionado, trata de regulamentar a estrutura da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Os demais Decretos não dispõem sobre nenhuma ação voltada aos municípios para implementação do SUAS no estado.

Quanto as resoluções, foram constatadas o total de 154 (cento e cinquenta e quatro) publicações, correspondentes aos anos de 2011, 2012 e 2013. No que tange especificamente sobre ações desta Secretaria direcionadas para o processo de descentralização da política de assistência social no estado para com seus municípios, apenas resoluções que indicam membros do Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social (COGEMAS) para compor a CIB/MG foram identificadas. Afirmar que se comprova através das publicações nº 22/2011; 36/2011; 28/2012; 05/2013; 07/2013; 17/2013; 40/2013.

De fato, como nos indica Abrucio e Franzese (2009) o fortalecimento das instâncias de articulação e pactuação pela SEDESE favorece a consolidação de um padrão de negociação intergovernamental inovador, aspecto altamente positivo no que se refere a consolidação de um sistema descentralizado que objetiva a universalização de direitos sociais. Todavia, apenas a designação formal de membros para compor tais espaços, como aparece nas resoluções da referida Secretaria de Estado, não significam a articulação necessária com os municípios do território de Minas Gerais para ampliar a oferta de serviços socioassistenciais no âmbito do SUAS.

O que se espera da articulação entre as esferas de governo, principalmente das relações entre a esfera estadual de governo junto aos seus municípios, são ações conjuntas, como destaca Lobo (1988), acordadas entre os mesmos, na perspectiva de atender de modo eficiente as heterogeneidades política, econômica e social nas esferas locais de governo. Como corrobora Abrucio (2002) o processo de descentralização na política de assistência social, com destaque para o estado de Minas Gerais, deve ser apreendido a partir da colaboração ou cooperação com as demais esferas de governo, resultado de uma parceria em que a divisão de responsabilidades seja para soldar a unidade entre todos os entes.

Desta forma, não é possível deixar de observar o baixo número de legislações aprovadas pela SEDESE/SUBAS a respeito da implementação do SUAS no estado. Quadro este, que também não demonstra a possibilidade de articulação sistemática com seus municípios e revela o caráter descontínuo sobre os debates referentes à política de assistência social nesta esfera de governo. Isto porque, o número limitado principalmente de resoluções,

indica que a Secretaria responsável por operacionalizar a política de assistência social pouco tem sistematizado as regulamentações sobre a formulação, a implementação, a coordenação e a avaliação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em Minas Gerais. Competências estas que são de responsabilidade da SUBAS, na perspectiva de consolidação do referido Sistema no estado.

As legislações evidenciam, portanto, com maior relevância, o trato da questão orçamentária da SEDESE com os respectivos municípios. Importante, mas não suficiente para garantir sucesso na redistribuição de competências, a cooperação técnica e de gestão, essenciais para efetivação do SUAS no estado, na perspectiva de expansão de serviços de qualidade e de amplo acesso a população. Sendo assim, sem a devida articulação entre os entes federados e principalmente, sem uma estrutura forte de intervenção da esfera estadual de governo, como afirma Arretche (2000) a descentralização não será efetivada na perspectiva de que os municípios assumam as competências na gestão da política de assistência social.

Como parte integrante da área de competência da SEDESE, buscamos compreender através das deliberações do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) de Minas Gerais, aspectos que colaborem para estimular a gestão compartilhada na implementação do SUAS com os municípios de seu território.

No que tange as 325 (trezentas e vinte e cinco) resoluções levantadas no período de 2007 a 2013, 22 (vinte e duas) dispõe objetivamente sobre os mecanismos de implementação do SUAS no estado que promovam a articulação com as esferas locais de governo. Dentre elas podemos indicar as que aprovam portarias da SEDESE, as quais regulam serviços de proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade a serem executados nos municípios mineiros no âmbito do SUAS, corroboradas através das resoluções de nº 133/2007; 201/2008; 235/2009. Importa ainda indicar a aprovação da aplicação de saldo alocado no Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) de recursos do cofinanciamento do governo federal para municípios realizarem um conjunto de ações no âmbito da proteção social básica e especial, evidenciadas por meio das resoluções nº132/2007; 142/2007; 187/2008; 361/2011; 371/2011; 425/2012. Também destinados a estruturação do SUAS nos municípios mineiros, o CEAS aprova critérios de partilha dos recursos oriundos do tesouro estadual para cofinanciar a rede de serviços de proteção social básica, proteção social especial e benefícios eventuais, assim como para implantação/construção de CRAS e CREAS, através das resoluções nº 137/2007; 158/2007; 175/2008; 224/2009; 294/2010; 373/2011; 405/2012. Ainda como competência deste conselho, e de acordo com as normatizações do SUAS, foram identificadas deliberações

acerca dos Planos de Ação de assistência social do Estado de Minas Gerais, denominado “Plano de Ação SUASWeb” que consiste no planejamento anual para utilização dos recursos federais alocados no FEAS, sendo as resoluções de nº 151/2007; 182/2008; 229/2009; 315/2010; 388/2012; 442/2013.

Estes apontamentos revelam que na mesma perspectiva da SEDESE/SUBAS, o CEAS tem deliberado assuntos que dispõe sobre a articulação do estado de Minas Gerais com seus municípios basicamente através da aprovação de repasse de recursos financeiros, seja do tesouro estadual, seja do cofinanciamento federal para os Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS). Não se pode desconsiderar a necessidade do aporte de recursos das três esferas de governo para garantir efetividade nas ações da assistência social nos municípios no âmbito do SUAS, ao passo que no período anterior à aprovação da PNAS/2004, o estado de Minas Gerais praticamente não possuía orçamento próprio para assistência social.

Todavia, quando se trata da articulação com os municípios mineiros, as deliberações do CEAS compreendem quase que exclusivamente a questão orçamentária. Em tempos de corte de investimentos em políticas sociais, e de direcionamento das responsabilidades do Estado à sociedade civil e entidades privadas, a cooperação financeira é fundamental para garantir a implementação do SUAS em Minas Gerais, devido as grande diferenças de capacidade econômica dos municípios. Contudo, as resoluções do CEAS que tratam da articulação com as esferas locais de governo não são consistentes na delimitação da cooperação técnica e de gestão. Aspectos de extrema importância na consolidação do federalismo cooperativo para a política de assistência social, visto que Minas Gerais é constituído por quase 93% de municípios de pequeno porte populacional, sem aporte técnico e administrativo, “com estrutura organizacional fragilizada e ausência de recursos humanos qualificados”, como bem explicitou a Subsecretária de Assistência Social.

Neste sentido a descentralização na política de assistência social não pode ter como foco apenas o repasse de recursos financeiros, precisa sim ser direcionada por um governo estadual forte, articulado com os municípios de seu território, como nos indica Carvalho (2006) e Arretche (2000) e que reconheça os entraves sobre a capacidade da esfera local de governo em assumir e implementar uma série de competência estabelecidas com o novo modelo de gestão proposto pela PNAS/2004.

É fato que diante do substantivo leque de resoluções aprovadas pelo CEAS, estão incluídas também o cumprimento das demais competências dispostas na Lei Estadual 12.262/1996 - com alterações realizadas pela Lei 19.444/2011 – como apreciar, aprovar e

fiscalizar aplicação de recursos; aprovar prestação de contas da SEDESE; normatizar e efetuar registro de entidades.

Todavia a quantidade de resoluções do CEAS que prevalecem são as referentes a aprovação, comprovação e fiscalização de planos de assistência social elaborado por empreendedores, destinados à população de áreas inundadas por reservatórios. No período ora identificado, foram 125 (cento e vinte e cinco) deliberações publicadas acerca do assunto. Nestas resoluções o CEAS determina a estrutura física adequada para atendimento à população atingida, por meio dos “Postos de Atendimento Social”; dispõe sobre a responsabilidade dos Conselhos Municipais em fiscalizar a ocorrência de irregularidades e denúncias relativas a execução dos Planos de Assistência Social e encaminhar por escrito ao CEAS; assim como a obrigatoriedade dos empreendedores em elaborar relatórios de execução das ações relacionadas ao referido plano.

Ainda assim, mesmo que o conteúdo das resoluções apontadas relate a intervenção do estado de Minas Gerais, junto à população dos municípios atingidos pelos reservatórios, não é possível identificar ações consistes que contribuem para uma gestão compartilhada, entre estes entes federados. Além disso, são ações pontuais e não orgânicas que por si só não garantem uma contribuição efetiva para o fortalecimento da descentralização na assistência social no estado ora estudado. Assim como as deliberações do CEAS restritas ao aspecto financeiro, não são suficientes para fortalecer as bases do federalismo cooperativo na política de assistência social em Minas Gerais, com vistas a expansão de direitos sociais. Deste ponto de vista, a atuação da esfera estadual de governo não é consistente para fortalecer as ações compartilhadas para implementação do SUAS em Minas Gerais. Como indica Almeida (2005), a falta de compreensão, neste caso, por parte do órgão gestor da política de assistência social no referido estado, sobre a necessidade do reordenamento institucional dos entes federativos no processo de descentralização, não colabora para diminuição das desigualdades sociais

No que diz respeito a Comissão Intergestores Bipartite (CIB) de Minas Gerais, descrito anteriormente, se constitui em um espaço de articulação entre estado e municípios sobre os aspectos operacionais da gestão do SUAS. Instância esta que garante a negociação e a pactuação entre os gestores envolvidos, no sentido de concretizar a descentralização da política de assistência social no estado. Têm em sua composição representante das três Subsecretarias vinculada à SEDESE e por representantes do Colegiado dos Gestores Municipais de Assistência Social (COGEMAS).

Acerca das resoluções identificadas sobre as pactuações da CIB/MG, disponíveis entre os anos de 2010 a 2013, somam um total de 53 (cinquenta e três) publicações. Dentro deste número é preciso explicitar que 23 (vinte e três) resoluções dispõem sobre “Habilitação de Municípios às Condições de Gestão do SUAS e o Acompanhamento e Apoio Técnico” aos mesmos, no respectivo ano de deferimento, sendo elas as de nº 01/2010; 03/2010; 04/2010; 05/2010; 07/2010; 08/2010; 09/2010; 10/2010; 13/2010; 14/2010; 15/2010; 04/2011; 06/2011; 08/2011; 09/2011; 10/2011; 12/2011; 06/2012; 08/2012; 12/2012; 02/2013; 05/2013; 08/2013.

No tocante as habilitações, estão contidas nas resoluções que a esfera local de governo precisa comprovar uma série de requisitos a fim de que se altere sua condição da gestão municipal para inicial, básica ou plena, com suas responsabilidades e incentivos dispostos na NOB-SUAS/2005 (BRASIL, 2005, p. 23 a 28). São determinações legais que a CIB/MG tem a competência de avaliar, e deste ponto de vista a CIB/MG contribui para descentralização político-administrativa na assistência social.

No entanto, é de responsabilidade do município se adequar às exigências descritas na referida NOB, a fim de receber os recursos repassados, seja pela União ou pelo próprio estado. Cabe destacar ainda que, alguns destes recursos podem não corresponder necessariamente as demandas dos respectivos municípios. A NOB-SUAS/2005 estabelece como incentivo, tanto para gestão inicial, básica ou plena, o repasse financeiro para ações de “Erradicação do Trabalho Infantil e para Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes” (BRASIL, 2005, p. 24). De fato são situações que compõe as expressões da questão social no país, mas não significa que todos os municípios que apresentem a mesma realidade, tenham demanda para ofertar tal tipo de serviço. O que se pretende esclarecer com esta colocação é a pouca margem de articulação com os municípios pactuados pela CIB/MG, com propósito de acompanhamento efetivo da implementação do SUAS, que colaborem para descentralização da política de assistência social na perspectiva do federalismo cooperativo.

É preciso considerar que as resoluções da CIB/MG dispõem à respeito de determinações instituídas pela NOB, contudo, apenas cumprir com normatizações não promove a cooperação consistente entre o estado de Minas Gerais com seus municípios. Ao pactuar habilitação ou desabilitação de níveis de gestão dos municípios é preciso considerar as especificidades de cada um deles, compreender os entraves sobre a capacidade do referido ente em assumir a gestão da assistência social, sendo que a questão do acompanhamento e

apoio técnico às esferas locais de governo, não estão detalhados nas referidas resoluções. Tratam apenas, como sinalizado, das habilitações às condições de gestão do SUAS.

Neste sentido é de extrema relevância que para efetivação da descentralização para a política de assistência social, as relações intergovernamentais estejam assentadas sobre as bases do federalismo cooperativo, no qual a relação entre os níveis de governo é essencial “para auxiliar governos menos capacitados e mais pobres a realizarem determinadas tarefas e para integrar melhor o conjunto das políticas públicas” (ABRUCIO, 2005, p. 44). Serão, portanto, nas pactuações que tratam a respeito dos “Planos de Providência” que podemos observar uma maior aproximação das discussões da CIB/MG com relação as dificuldades dos municípios estruturarem a gestão e os serviços socioassistenciais no âmbito do SUAS.

O referido plano é um instrumento pactuado pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT), por meio da resolução nº 08/2010, a qual dispõe sobre o procedimento e responsabilidade das três esferas de governo para o processo de acompanhamento da gestão e dos serviços socioassistenciais do SUAS. O objetivo deste processo é identificar as ações insatisfatórias, com relação a “estrutura física, dos processos de trabalho, das características dos trabalhadores envolvidos, da gestão e das ações e serviços do SUAS” (Resolução CIT nº 08/2010). A constatação destes impasses ocorrerá por meio do monitoramento do SUAS, visita técnica, denúncias, análise de dados disponíveis no Censo SUAS e outros sistemas disponibilizados pelo MDS, ou pelas esferas estaduais de governo. A finalidade do acompanhamento é garantir o apoio técnico qualificado para o aprimoramento da gestão descentralizada e dos serviços ofertados.

Quanto a competência do ente federado estadual neste processo, consiste em elaborar e acompanhar junto aos seus municípios a execução do “Plano de Providência”, através do apoio técnico e, quando necessário, o apoio financeiro, até a superação dos problemas identificados. À CIB cabe pactuar tais “Planos de Providência” apresentados pelos municípios - o qual deve ser elaborado conjuntamente com o estado -, além de acompanhar as informações de parecer técnico emitido pelo órgão gestor estadual sobre o cumprimento das ações pelos municípios, disposto no referido plano.

No total das resoluções publicadas pela CIB/MG, 12 (doze) resoluções pactuam sobre a superação das situações insatisfatórias identificadas pelo estado de Minas Gerais no processo de monitoramento e acompanhamento da gestão, implementação e execução dos serviços socioassistenciais no âmbito do SUAS. São elas: nº 12/2010; 03/2011; 13/2011; 01/2012; 04/2012; 09/2012; 07/2012; 13/2012; 01/2013; 03/2013; 06/2013; 09/2013. O conteúdo destas resoluções explicita a articulação com as pactuações da CIT e o entendimento



da CIB/MG sobre a necessidade da gestão compartilhada para fortalecer a capacidade gestora dos municípios mineiros no SUAS. Aspecto este altamente positivo para a efetivação da descentralização na política de assistência social que tenha como alicerce a cooperação entre os entes federados, para que assim os serviços possam ser ofertados com qualidade, contribuindo para diminuição da desigualdade no estado.

No que se refere ao papel específico do órgão gestor da política estadual de assistência social em Minas Gerais, identificado através do depoimento da então Subsecretária da SUBAS, da Superintendente de Políticas de Assistência Social e da Diretora de Gestão do SUAS, foi possível compreender alguns aspectos deste processo de acompanhamento - indicados na resolução 08/2010 da CIT, assim como nas pactuações da CIB/MG - junto aos municípios mineiros.

As entrevistadas destacaram que as ações de maior magnitude da SEDESE/SUBAS frente as esferas municipais são o acompanhamento, assessoramento, apoio técnico e financeiro. Vale lembrar que as legislações disponíveis no site da SEDESE/SUBAS são restritas, e uma apreensão mais detalhada do papel do governo de Minas Gerais no processo de implementação do SUAS junto aos seus municípios, somente foi possível através do relato das referidas entrevistadas. Por isso é relevante destacar os principais pontos sinalizados pelos membros da equipe da SEDESE.

De acordo com a Subsecretária, o acompanhamento realizado pelo estado de Minas Gerais, chamado de “acompanhamento proativo”, tem como objetivo verificar as fragilidades dos municípios, “através da análise de sua fotografia no SUAS, realizado pela Diretoria de Vigilância Social”. Esta “fotografia” identifica a situação dos 853 municípios, recolhidos através do Censo/SUAS e do SIM (Sistema de Informação e Monitoramento do estado, preenchido mensalmente pelos municípios). Tais informações dispõem sobre as condições de gestão – ou seja, instalação do denominado CPF do município, Conselho, Plano e Fundo Municipal de Assistência Social - e mapeia também a Proteção Social Básica e Especial ofertada pela esfera municipal.

Com relação ao chamado CPF - de responsabilidade dos municípios implantarem - a SEDESE/SUBAS verifica o funcionamento regular ou não de plenárias dos CMAS (Conselho Municipal de Assistência Social), assim como o monitoramento do saldo das contas dispostas nos FMAS (Fundo Municipal de Assistência Social). A gestora estadual destaca que são diversos os municípios que possuem dificuldade para gastarem os recursos financeiros repassados pelo estado de Minas Gerais. “Muitas vezes o estado verifica que após repassar

quatro parcelas do Piso Mineiro de Assistência Social<sup>5</sup>, o dinheiro encontra-se intacto na conta dos municípios”. Em sua fala, a Subsecretária reconhece que o repasse não é suficiente para atender as demandas das esferas locais de governo, ainda assim, a não utilização deste recurso evidencia a fragilidade técnico-administrativa de gestão a nível municipal. Impasses estes que colocam obstáculos para a implementação do SUAS em Minas Gerais e compromete ainda mais o atendimento as demandas da população que já sofrem cotidianamente com a baixa qualidade dos serviços prestados.

Será então a partir do mapeamento e da identificação das fragilidades dos municípios que a SEDESE/SUBAS inicia o processo de assessoramento e apoio técnico junto aos mesmos. Os executivos municipais são comunicados sobre tais identificações e conjuntamente, os dois entes federados estabelecem estratégias para superação das dificuldades, por meio da elaboração do denominado “Plano de Providência”, descrito anteriormente. Importante sinalizar que até aqui as intervenções realizadas pelo governo de estado de Minas Gerais estão baseados na perspectiva da resolução nº 08/2010, aprovada pela CIT, que estabelece os procedimentos e responsabilidades para o acompanhamento da gestão e dos serviços do SUAS, por meio da identificação das situações insatisfatórias e a proposta de realizar junto com seus municípios a superação dos problemas.

A ação de destaque realizada pela SEDESE/SUBAS consiste na organização de “oficinas temáticas” para assessorar diretamente, pelo período de um ano, os municípios que foram verificados em situação inadequada. Ou seja, os municípios são chamados para participar deste espaço e compartilhar juntamente com outros municípios, e com o estado, as adversidades no processo de gestão e oferta de serviços. De acordo com relato das entrevistadas, as oficinas são planejadas abarcando no máximo 30 pessoas - entre técnicos, gestores e conselheiros - reunidos por fragilidade identificada, seja na dificuldade de gestão ou na prestação de serviços socioassistenciais. A Subsecretária afirma que “nestas oficinas são os municípios que falam sobre a dificuldade de operacionalização do SUAS, expressam suas situações e o estado sugere propostas de intervenção para superar os obstáculos. Além disso, são espaços em que os municípios escutam a experiência um dos outros, o que colabora para troca de informações e estratégias entre os mesmos”. Ao final das oficinas são acordados procedimentos, através de um Plano de Ação, para superar as limitações expostas, sendo que a SEDESE/SUBAS também determina um percentual de municípios para atender em *loco*, dependendo da dificuldade enfrentada pela esfera local de governo. Para tanto, o contato com

---

<sup>5</sup> Consiste em um valor básico para o cofinanciamento estadual, dos serviços e benefícios, em complementaridade ao financiamento federal e municipal, o qual será explicitado mais adiante.

os municípios será mantido pela Diretoria responsável por acompanhar a situação, seja com relação a gestão do SUAS ou execução dos serviços de proteção social básica ou especial.

A resolução nº 08/2010 da CIT determina que o processo de “acompanhamento da gestão e dos serviços socioassistenciais do SUAS, verificará, precipuamente o alcance ou não das metas de pactuação nacional, assim como de indicadores de gestão e a observância ou não das normativas do SUAS”. Mas a proposta de organização das oficinas temáticas pelo estado de Minas Gerais indica uma iniciativa desta esfera de governo que vai além da verificação das metas a serem cumpridas pelos municípios. A possibilidade de articulação do estado com seus municípios - e entre os próprios municípios - a fim de debater os obstáculos no processo de implementação do SUAS, garante a cooperação intergovernamental, não apenas no aspecto financeiro, como visto até agora nas legislações da própria SEDESE, do CEAS e da CIB/MG. Espaços como estes, instituído pela SEDESE/SUBAS, explicita a colocação de Tereza Lobo que, em artigo publicado já no ano 1988, afirmava que o equilíbrio de um sistema federal exige o acordo e a colaboração das esferas de governo. “E isso não implica perda de poder ou submissão. Resulta apenas em ter-se interlocutores igualmente fortes, discutindo na mesa de poder” (LOBO, p. 1988, p. 21).

Para a Subsecretária de Estado de Assistência Social, “cooperar com os municípios significa dialogar com eles propondo estratégias de intervenção, na medida em que muitos destes não possuem capacidade técnico-administrativa para conduzirem sua política de assistência social”. Entende ainda, as particularidades de cada região que compõe o território mineiro, e afirma que o órgão responsável por conduzir a assistência social no estado tem a obrigação de estar atento à tais diversidades. Todavia, o impasse que a SEDESE/SUBAS enfrenta para consolidação das oficinas temáticas, consiste no número restrito de municípios que o estado consegue atender em *loco*. Como afirmaram as entrevistadas, faltam recursos financeiros e humanos para expandir esta iniciativa aos 853 municípios de Minas Gerais. Na atualidade, considerando o grande número de municípios do estado, a SUBAS estabelece um percentual de 5% dos municípios, separados para cada fragilidade, para serem orientados em *loco*, isto é, para realizar visitas técnicas e apoiar o nível municipal de governo.

No que se refere as capacitações, a SEDESE/SUBAS oferta através de diferentes modalidades, sendo elas, presencial, semipresencial e à distância. A Subsecretária explicitou em entrevista, uma proposta de avanço na organização para as ações destinada à capacitação prevista para o ano de 2014. Segundo relato, está planejado para o segundo semestre do próximo ano, a instituição de uma Escola Pública Estadual de Assistência Social, com sede em Belo Horizonte, para ofertar “cursos de capacitação continuado e modular, iniciando com

os trabalhadores efetivos que estão na gestão municipal do SUAS, e posteriormente ampliar para demais técnicos. A intenção é instituir uma matriz de cursos com conteúdo referente ao planejamento de ações no âmbito do SUAS, gestão orçamentária, realização de diagnósticos, entre outros”. Isto porque a entrevistada afirmou que a Diretoria da SUBAS responsável pelas ações de capacitação no estado não conseguem atender a demanda dos 30 mil trabalhadores do SUAS, sendo que 7 mil estão na gestão e 23 mil nos CRAS e CREAS. De acordo com a Subsecretária, hoje a SEDESE consegue atender cerca 19 mil trabalhadores do SUAS, de uma forma pouco estruturada, como ela mesma reconhece.

No que tange ao histórico de atuação da SEDESE, acerca de sua atuação junto aos municípios através das capacitações, em 2012 a SEDESE/SUBAS instituiu Plano Estadual de Capacitação de Recursos Humanos da Política de Assistência Social - CAPACITA-SUAS (correspondente ao período de 2012 a 2015), pactuado pela CIB/MG em resolução nº 02/2012. A elaboração deste plano é uma determinação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) prevista no Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social, como uma estratégia de apoiar os estados na execução dos Planos de Capacitação voltado para o SUAS, visando o aprimoramento da gestão e a progressiva qualificação dos serviços e benefícios socioassistenciais.

Já é preciso deixar claro aqui que, com relação as resoluções, tanto da CIB/MG quando do CEAS que tratam sobre aprovação de capacitação, detalhamento da atividades a serem desenvolvidas e ação do estado junto aos municípios, poucos foram os relatos acerca do assunto. Nas pactuações da CIB/MG, apenas 2 (duas) são destaque, as de nº 02/2012 e 14/2012, cujo conteúdo pactua respectivamente sobre a aprovação do Plano Estadual de Capacitação de Recursos Humanos da Política de Assistência Social – CAPACITA SUAS-MG - e o Público Alvo do referido plano.

O CEAS aprovou entre os anos de 2007 a 2013, 6 (seis) resoluções que dispõe sobre o processo de capacitação com os municípios, sendo as de nº 145/2007; 175/2008; 224/2009; 294/2010; 394/2012, 443/2013. Deste total 3 (três) publicações tratam dos critérios de partilha dos recursos do tesouro estadual para ações de qualificação de recursos humanos, através das modalidades descritas acima, isto é, curso telepresencial, capacitação à distância ou semipresencial. A resolução de nº 394/2012, publicada pelo CEAS, aprova o já indicado Plano Estadual de Capacitação de Recursos Humanos da Política de Assistência Social. As outras 2 (duas) aprovações dispõem acerca do cofinanciamento federal para ações de capacitação, junto aos municípios.

As resoluções do CEAS, ao tratarem ainda quase que exclusivamente sobre aspectos financeiros, demonstram o processo realizado pela SEDESE/SUBAS de capacitação junto aos municípios. Isto porque a alocação de recursos para este fim se torna um determinante fundamental para o estado atender as demandas dos municípios e propor também novas estratégias de capacitação.

Por isso mesmo é preciso considerar o relato da Diretora de Gestão do SUAS que, as ações de capacitação da então SEDESE, para atender as demandas dos municípios, vêm ocorrendo desde 2004. Em 2008 foram lançados os Cursos Telepresenciais que, segundo informação da Diretora, “foi uma ação pioneira do estado de Minas Gerais e favoreceu a participação dos atores da assistência social nos polos regionais”. O conteúdo do Plano Estadual de Capacitação aprovado recentemente, indicado acima, destaca que no ano de 2009 foram realizadas 153 capacitações que envolveram 631 municípios. Em 2010 ocorreram 138 eventos em 753 cidades de Minas Gerais. Já em 2011 as capacitações atingiram os 853 municípios mineiros, com temática relacionada a nova versão do Cadastro Único para Programas Sociais; sobre gestão e operacionalização do SUAS; e gestão orçamentária.

Ainda de acordo com Plano Estadual de Capacitação de Minas Gerais, estão dispostos os eixos das temáticas que fundamentarão as estratégias para execução do plano. São elas:

- Capacitação Introdutória: se refere ao nivelamento sobre a Política de Assistência Social e prática profissional;
- Capacitações, eventos e seminários: tratam de informações demandadas pelos municípios;
- Capacitação para atender agendas pactuadas nacionalmente: diz respeito ao repasse de instruções relativas a orientação sobre a assistência social de âmbito nacional;
- Atualização: trata de conteúdos de acordo com as demandas identificadas da gestão; dos serviços e benefícios.;
- Aperfeiçoamento: consiste no aprimoramento dos conhecimentos técnicos acerca dos programas, serviços, controle social e benefícios socioassistenciais;
- Especialização (lato sensu): tem como público alvo profissionais de nível superior dos municípios e do estado, com carga horária mínima de 360 horas, com objetivo de produzir conhecimento sobre o SUAS.

Descrito, portanto, os eixos que a SEDESE/SUBAS pretende abarcar com a oferta de capacitação para os atores do SUAS no estado de Minas Gerais, é preciso enfatizar que todo

processo de acompanhamento dos municípios e oferta de capacitação deveria estar contida também nas ações das Diretorias Regionais da SEDESE. O papel destas Diretorias seria intermediar as determinações da SEDESE junto aos municípios, com relação às três Subsecretarias vinculadas.

Na atualidade a SUBAS desenvolve as ações descritas diretamente com os municípios, com pouco respaldo das Diretorias Regionais. Isto porque, como enfatizado pela Subsecretária de Estado de Assistência Social, este órgão encontra-se “defasado de recursos humanos qualificados para proceder com suas atribuições”, ou seja, prestar apoio técnico, coordenar e supervisionar as ações relativas às funções de assistência social no estado.

No processo de implementação do SUAS, considerando o grande número de municípios de Minas Gerais, o assessoramento e acompanhamento deveria ocorrer da SUBAS para as Regionais e destas, para os municípios, para que o estado pudesse efetivar uma articulação de maior proximidade com os mesmos. Contudo, a falta de equipe técnica de referência qualificada, comprometeu o desenvolvimento das funções das Diretorias Regionais e fez com que a SEDESE/SUBAS passasse a atuar diretamente junto às esferas locais de governo, conforme destacaram as três entrevistadas. Será a partir do concurso realizado pela SEDESE neste ano de 2013, para profissionais de serviço social e psicologia é que a SUBAS terá uma equipe qualificada de referência dentro destas regionais para condução mais consistente de implementação do SUAS junto aos municípios.

Na atualidade a SEDESE dispõe de 19 Diretorias Regionais no estado de Minas Gerais, sendo que a localizada em Juiz de Fora compreende o maior número de municípios, totalizando 87 cidades. De acordo com o Plano Estadual de Capacitação de Recursos Humanos da Política de Assistência Social, o quadro de recursos humanos dos 19 órgãos estaduais regionais da SEDESE somam 44 profissionais, ou seja, uma média de 2,32 para cada Diretoria. O técnico da Diretoria Regional de Juiz de Fora, reafirma esta situação. Em entrevista problematiza o esvaziamento do papel deste órgão, devido à ausência de recursos humanos e capacitação continuada, fato que compromete uma proposta sistemática de atendimento aos municípios de Minas Gerais.

Fica nítido, portanto, que a escassez de recursos humanos compromete a implementação do SUAS no estado de Minas Gerais, da mesma forma que coloca entraves para cooperação intergovernamental. Mesmo que a SEDESE estabeleça em seu plano de capacitação os eixos estruturantes para fundamentar as temáticas aplicadas, sem um quadro suficiente de profissionais não será possível avançar na articulação com os municípios

mineiros, assim como na expansão dos serviços de qualidade, ao passo que o aprofundamento de direitos continuará comprometido.

De maneira geral as entrevistadas afirmaram enfaticamente que o maior impasse do SUAS em Minas Gerais consiste na “frágil gestão dos municípios, devido principalmente a falta de recursos humanos, o que conseqüentemente compromete a execução dos serviços”. Diante deste relato, fica claro que, a debilidade administrativa de uma grande porção de municípios, principalmente de pequeno porte – caso expressivo do estado ora estudado - depende da cooperação técnica e administrativa dos níveis mais abrangentes de governo para conduzir sua política de assistência social. É neste sentido que Arretche (2000) destaca a necessidade do papel ativo do governo do estado para fortalecer as ações junto aos municípios, na expectativa de superar os obstáculos advindos do processo de gestão e colaborar para melhor oferta de serviços e expansão de direitos.

### **3.4.2 Articulação com o Governo Federal**

Este ponto pretende abordar alguns aspectos identificados, através das entrevistas e análise das legislações, sobre os mecanismos de articulação entre o governo do estado de Minas Gerais e a União.

Como sinalizado no Capítulo 1, até a Constituição de 1988 o modelo de federalismo adotado no Brasil baseava-se na supressão da autonomia de estados e municípios, com forte concentração das decisões das políticas sociais no governo federal. Durante a experiência do regime ditatorial, instalado em 1964, as relações intergovernamentais no país obedeciam então, ao princípio da subordinação e não da cooperação federativa.

No decorrer dos anos de 1980, o debate acerca da descentralização surge justamente, pela crítica ao modelo de proteção social construído por governos autoritários. Caracterizado por ações realizadas através de um conjunto desarticulado e superposto de instituições que atuavam isoladamente de forma centralizada. Por isso mesmo, após anos de centralização e autoritarismo, o processo de descentralização político-administrativo nas políticas sociais esteve permeado pelas expectativas de que este processo, por si só, poderia trazer avanço democrático, diminuir as desigualdades e aumentar a eficiência nas políticas públicas (ARRETCHE, 1997).

De fato, o texto Constitucional de 1988 marca a reestruturação das relações federativas no país, no qual a forma de redefinir as competências entre os entes federados aponta para

organização do federalismo cooperativo. Todavia, como bem destaca Lobo (1990), em países com acentuadas disparidades socioeconômicas como o Brasil, caracterizado ainda, pela frágil capacidade administrativa, entre os níveis de governo na gestão das políticas sociais, não é possível que a descentralização ocorra de maneira repentina, apenas por determinações constitucionais. Nas políticas sociais como um todo, mas em específico para política de assistência social, o repasse de encargos advindos do processo de descentralização precisa ser acompanhado de capacidade administrativa, recursos técnicos e humanos, fundamentais para efetivação desta política na perspectiva de ampliação de direitos sociais.

No entanto, ao longo dos anos de 1990, o que se observou foi um processo desordenado de transferência de atribuições para os entes subnacionais nas políticas sociais, assim como na política de assistência social. Como bem nos indica Almeida (1996), o governo federal não foi capaz de coordenar a redefinição das funções entre os três níveis de governo na área social. Processo este que necessita de mecanismos de cooperação, de responsabilidade do governo central, ao passo que estados e municípios não poderiam definir com clareza seus papéis e assumir repentinamente encargos há anos conduzidos centralmente.

A entrada da década de 1990 não se tornou favorável para estruturação do federalismo cooperativo no país, sobretudo para política de assistência social. Contexto este, já sob a hegemonia da alternativa neoliberal, que afeta diretamente a articulação intergovernamental no país e a possibilidade dos entes subnacionais assumirem de maneira satisfatória a gestão das políticas sociais. A ausência de coordenação do governo federal no processo de redistribuição de competências, aliado à política econômica adota, através de medidas recessivas e de corte de investimento nos serviços públicos, prevalece sobre a possibilidade de se concretizar um modelo de federalismo cooperativo no país.

No caso da política de assistência social, historicamente marcada por ações desarticuladas e pontuais, somente com a LOAS em 1993 se inicia o processo de descentralização das competências da gestão pública para condução de programas e projetos nesta área. Ainda assim, como sinalizado no Capítulo 2, o caminho da descentralização político-administrativa para assistência social ocorreu de maneira lenta e desordenada, marcada pela ausência do governo federal na condução do processo. Prevaleceu, no entanto, a imprecisão sobre o papel de cada esfera de governo e a falta de cooperação entre os mesmos. Situação que o estado de Minas Gerais é exemplo, como já demonstrado no item 3.3, visto que até 2005 este ente federado tinha seu papel pouco explícito na condução da política de assistência social, atuando somente como operacionalizador de recursos federais, permeado por atuações fragmentadas e descontínuas.



Será com a aprovação da PNAS em 2004 e a NOB-SUAS em 2005, que começam a ser definidas mais claramente as responsabilidades para os três níveis de governo, na perspectiva de que a descentralização na política de assistência social possa colaborar para melhorar a prestação de serviços e expansão de direitos.

Por isso, a importância em sinalizar os mecanismos de articulação entre o governo do estado de Minas Gerais e a União na atualidade, para entendermos como vem ocorrendo tal relação no processo de implementação do SUAS no nível estadual de governo ora estudado. Para tanto, é importante destacar que o roteiro elaborado para proceder com as entrevistas com os membros da SEDESE/SUBAS, contou com pergunta específica sobre os mecanismos de articulação entre esta Secretaria de Estado e o governo federal. Através das resoluções levantadas da CIT, CIB/MG e CEAS, também buscamos identificar as aprovações que regulamentam a relação entre os dois entes, com vistas a colaborar para efetivação da descentralização da política de assistência social.

Em entrevista, a Subsecretária de Estado de Assistência Social afirma enfaticamente que a “articulação com o governo federal ocorre através de dois mecanismos principais, isto é, do Pacto de Aprimoramento de Gestão e do CAPACITA-SUAS”. Este último, já sinalizado no item anterior, consiste no Programa Nacional de Capacitação do SUAS, como uma estratégia do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) de apoiar os níveis estaduais de governo na execução dos Planos Estaduais de Capacitação do SUAS, visando o aprimoramento da gestão e a progressiva qualificação dos serviços e benefícios socioassistenciais.

De acordo com a resolução nº 01/2012 da CIT, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) é o responsável por coordenar o programa e cofinanciar as ações de capacitação, realizadas por instituições de ensino superior públicas e privadas que irão compor a rede nacional de capacitação e educação permanente do SUAS. O cofinanciamento federal do programa CAPACITA SUAS, será realizado diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os Fundos Estaduais de Assistência Social (FEAS).

Neste sentido, a CIB/MG demonstra pactuar as devidas normatizações exigidas pelo MDS, e demonstra no conteúdo de suas publicações, considerar as diretrizes da Política Nacional de Capacitação, estabelecidas pelo governo federal. Diretrizes estas que os estados precisam aderir a fim de receber o cofinanciamento do governo federal para promover a capacitação dos atores do SUAS em seu território. Afirmarões estas que podem ser comprovadas através das resoluções nº 02/2012; 11/2012 e 14/2012.

O CEAS também acompanha este processo, observado através das resoluções nº 394/2012; 401/2012 e 443/2013 as quais dispõem respectivamente sobre: aprovação do Plano Estadual de Capacitação de Recursos Humanos da Política de Assistência Social SUAS-MG; aprova o aceite do órgão gestor estadual, SEDESE, ao Programa Nacional de Capacitação do SUAS, do MDS; e por último o CEAS trata de aprovar a reprogramação de saldo financeiro não executado pela SUBAS no ano de 2012, recursos estes oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para cofinanciamento das ações do Capacita SUAS.

No que se refere ao Pacto de Aprimoramento de Gestão, previsto na NOB-SUAS/2012, firmado entre União, estados e municípios, se caracteriza como um “instrumento pelo qual se materializam as metas e as prioridades nacionais no âmbito do SUAS, e se constitui em mecanismos de indução do aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais” (BRASIL, 2012, p. 26). Este instrumento configura um passo importante para consolidação do SUAS no país, na medida em que reforça o papel e as responsabilidades dos entes para o exercício da gestão da assistência social em seu âmbito de competência. Isto porque, a descentralização na assistência social precisa ter como centro condutor do processo a atuação forte da União, em cooperação com os entes subnacionais, considerando a capacidade técnica e administrativa dos mesmos. Como nos indica Souza (1998), é fundamental que o processo de descentralização esteja sob a coordenação do governo central, com ações apoiadas em compromissos entre os três entes federados, para que assim possam ser fortalecidas as bases de um estado federativo.

A CIB/MG, em resolução de nº 11/2011 dispõe sobre aprovação do documento “Pacto de Aprimoramento de Gestão da Política de Assistência Social”, como instrumento de gestão do governo de Minas Gerais, firmado com o governo federal, com metas estabelecidas para o período de 2011 a 2014.

Com relação as prioridades e ações deste pacto, será através da deliberação do CEAS nº 380/2011 que se pode observar as metas a serem cumpridas pela SEDESE/SUBAS no período citado acima. Entre as principais metas pactuadas entre o estado de Minas Gerais e governo federal, contidos no documento referenciado e descritas na resolução do CEAS, podemos destacar algumas delas que, durante esta pesquisa foram cumpridas. São elas:

- Adequação organizacional e programática dos órgãos gestores estaduais de assistência social para adequação do SUAS: a SEDESE teve sua estrutura administrativa reordenada pela Lei Delegada nº 180/2011 e Decreto Estadual nº 45.767 - conforme demonstrado no item 3.3 deste Capítulo.

- Quadro de pessoal efetivo correspondente nos setores do órgão gestor, nos equipamentos públicos, se houver, e nas unidades descentralizadas regionais: a SEDESE realizou concurso público em 2013 para assistente social e psicólogo, a fim de suprir a demanda por equipe técnica especializada nas Diretorias Regionais distribuídas pelo estado.
- Organização do território estadual em regiões/microrregiões de assistência social para orientar a implantação dos serviços regionalizados de média e alta complexidade no SUAS, devidamente pactuada na CIB: a resolução nº 366/2011 do CEAS e 02/211 da CIB/MG, aprovam diretrizes para organização de serviços regionalizados de proteção social especial, de média e alta complexidade no âmbito do SUAS em Minas Gerais, destinadas a crianças e adolescentes. O objetivo é garantir a preservação e reestruturação dos vínculos familiares. O conteúdo destas resoluções reconhece a responsabilidade do órgão gestor estadual e propõe a estruturação dos serviços regionalizados baseado no princípio da cooperação entre os entes federados.
- Prestação de apoio técnico aos municípios na estruturação e implantação de seus sistemas municipais de assistência social e cofinanciamento da proteção social básica e especial: pode ser evidenciado pelas “oficinas temáticas” promovidas pela SEDESE/SUBAS, descritas no item 3.4.1 deste Capítulo. Nestas oficinas, os municípios são agrupados por situação de fragilidade, os quais serão assessorados tecnicamente e acompanhados até a superação das dificuldades identificadas, seja na gestão ou na prestação de serviços socioassistenciais. Também são pactuados pela CIB/MG critérios de partilha de recursos oriundos do tesouro estadual para ações de implementação e estruturação do SUAS; ampliação de recursos do cofinanciamento estadual aos municípios para oferta de serviços de proteção social básica e especial, assim como investimento em estrutura física para os CRAS e CREAS e para os serviços ofertados nestes equipamentos. Ações estas que podem ser verificadas através das resoluções nº 02/2010; 16/201; 03/2012; 05/2012. O CEAS também delibera sobre recursos provenientes do tesouro estadual para cofinanciamento de serviços de proteção social básica, especial e benefícios eventuais, assim como para implantação/construção de CRAS e CREAS, dispostas por meio das resoluções nº 224/2009; 294/2010; 373/2011; 405/2012.
- Coordenação, gerenciamento, execução e cofinanciamento de programas de capacitação para atores do SUAS: como explicitado anteriormente, no que se refere

ao Programa Nacional de Capacitação do SUAS, a CIB/MG pactuou as devidas normatizações exigidas pelo MDS, através das resoluções nº 02/2012; 11/2012 e 14/2012. Assim como o CEAS também deliberou sobre as ações deste programa, por meio das resoluções nº 394/2012; 401/2012 e 443/2013. Mas é preciso pontuar que, o órgão gestor da política de assistência social em Minas Gerais entre os anos de 2007 e 2010 já sinalizava para preocupação com ações de capacitação no estado. Ainda que no período sinalizado acima, poucas foram as resoluções publicadas sobre este aspecto, identificamos deliberações do CEAS que tratam do cofinanciamento estadual para qualificação de recursos humanos na assistência social, sendo as de nº 145/2007; 175/2008; 224/2009; 294/2010.

Este exposto pretende sinalizar que, mesmo a articulação entre o estado de Minas Gerais e o governo federal seja realizada por mecanismos normativos, como indicou a Subsecretária de Assistência Social, é possível identificar aspectos que contribuem para o processo de descentralização da política de assistência social no estado ora estudado.

Isto porque, tanto o Programa Nacional de Capacitação do SUAS, instituído pelo MDS, assim como o estabelecimento dos Pactos de Aprimoramento de Gestão entre estados e governo federal, são ações que vão ao encontro de concretizar a responsabilidade destes dois níveis de governo na implementação do SUAS no país. Do ponto de vista dos instrumentos descritos, a União demonstra estar a frente do processo de descentralização político-administrativa na assistência social. No entanto, não podemos deixar de considerar os apontamentos descritos por autores como Fagnani (1997) e Abrucio (2005) que o governo federal possui a competência de ser o centro no processo de descentralização, mas não de centralizar as decisões e recursos, ao passo que, além do cofinanciamento, assume também a coordenação das políticas sociais no plano nacional. Visto desta forma, a relação entre governo federal e o governo do estado de Minas Gerais indica o caminho para uma maior horizontalidade e cooperação entre estes níveis de governo. Característica estas, essenciais para um “modelo de federalismo cooperativo que prevê a existência de funções compartilhadas entre as diferentes esferas de governo” (ALMEIDA, 2005, p. 36).

Ainda que os mecanismos de articulação do governo de Minas Gerais com o governo federal, para efetivar a qualificação dos recursos humanos do SUAS em Minas Gerais, seja detalhada apenas no aspecto financeiro, não deixa de se ser um avanço para a estruturação do federalismo cooperativo no país. Da mesma forma que o Pacto de Aprimoramento de Gestão inova ao estabelecer o compromisso do ente federado estadual para aprimorar a gestão dos

programas socioassistenciais, em conjunto com o governo federal. Ações estas que podem colaborar para a efetiva descentralização da política de assistência social em Minas Gerais, estruturada através de um novo padrão de gestão compartilhada entre estado e União, assentado na pactuação de estratégias, no cofinanciamento e na cooperação técnica. Todo esse conjunto de iniciativas e articulação para implementação do SUAS no território mineiro, deve ter como perspectiva a ampliação de serviços de qualidade e expansão de direitos. Isto porque, como bem aponta Abrucio (2002), o modelo federativo brasileiro tem como principal obstáculo tornar compatível descentralização e diminuição de desigualdades em um território repleto de heterogeneidades regionais.

No que tange as resoluções da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), a análise de suas publicações buscou apreender a atuação desta instância extremamente importante no processo de pactuação e negociação entre as três esferas de governo e das ações descentralizadas na assistência social.

O conteúdo das resoluções de nº 03/2009; 05/2009; 07/2009; 08/2010; 17/2010 detalham as devidas responsabilidades das três esferas de governo nas ações de implementação do SUAS, assim como acordam procedimentos para gestão integrada dos serviços socioassistenciais, tendo como diretriz deste processo a corresponsabilidade entre os entes federados. Os Planos de Providência estão contidos nestas resoluções, e como descritas no item 3.4.1, são exemplos desta articulação, ou seja, são instrumentos pactuado pela CIT que dispõe sobre os procedimentos para acompanhamento de ações insatisfatórias, com relação à gestão, estrutura física, recursos humanos ou oferta de serviços identificados como inadequados nos municípios. É competência do estado elaborar juntamente com seus municípios e acompanhar o desenvolvimento destes planos até superação das adversidades encontradas, seja através do apoio técnico e, quando necessário, apoio financeiro. Ponto este de extrema importância, pois indica a preocupação da CIT com o novo padrão descentralizado de gestão do SUAS, no qual a cooperação intergovernamental é essencial para fortalecer os entes e o pacto federativo na política de assistência social.

Neste sentido, podemos afirmar que, de fato as pactuações da CIT demonstram sua contribuição para efetivação dos objetivos do SUAS previsto, mais especificamente na NOB-SUAS/2012. Ou seja, suas pactuações indicam a significativa colaboração para consolidação do princípio da descentralização pautada na gestão compartilhada, no cofinanciamento e a cooperação técnica entre União, estados e municípios. Aspectos estes fundamentais para o processo de descentralização da política de assistência social, como afirma Palotti (2009), em

que a transferência de novas competências para gestão desta política social exige a cooperação entre os três níveis de governo.

Abrucio e Franzese (2009) também destacam que a partir deste novo desenho, que norteia o processo de descentralização na assistência social, é possível notar a transferência não apenas de recursos, mas a gestão da política, o que certamente contribuirá para o fortalecimento dos entes subnacionais, reduzindo as chances de decisões unilaterais do governo central. Desde que, a transferência da gestão para os entes subnacionais esteja acompanhada da devida preparação técnica e administrativa, reconhecendo as diferentes capacidades das esferas locais de governos em assumirem novos encargos. Aspectos estes que podem contribuir para consolidação de um sistema descentralizado que objetiva a universalização de direitos sociais.

Mas ainda assim é possível observar que as pactuações da CIT se voltam em grande proporção para os aspectos financeiros, em específico destinado aos municípios. Dentre as 71 (setenta e uma) resoluções verificadas, 18 (dezoito) dispõem essencialmente acerca das exigências para os níveis locais de governo receberem o cofinanciamento federal para oferta de serviços no âmbito do SUAS, são elas: nº 03/2008; 05/2008; 09/2008; 01/2009; 04/2009; 10/2009; 15/2010; 06/2011; 02/2012; 03/2012; 05/2012; 06/2012; 07/2012; 01/2013; 02/2013; 06/2013; 07/2013; 08/2013. Isto é, tratam do repasse financeiro do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS) para expansão dos serviços do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF); apoio aos municípios para construção de CRAS e CREAS, assim como para estruturação da rede de proteção social básica, especial de alta e média complexidade.

É fato que o debate acerca do aspecto tributário no processo de descentralização nas políticas sociais é essencial para compreendermos os obstáculos para efetivação de direitos no contexto do SUAS – apontamentos que serão realizados no próximo item. Todavia, conforme analisa Arretche (2000), apenas descentralizar recursos não possibilita o real processo de descentralização das políticas sociais, em específico para assistência social. O intuito deste exposto é indicar que as pactuações da CIT deixam claro que, no processo de implementação do SUAS no país, a execução dos serviços socioassistenciais, inevitavelmente, recaem sobre os municípios.

Como nos indica Stein (2012), para que o princípio da descentralização na política de assistência social se efetive, é indispensável a pactuação entre os entes federados. Contudo, as obrigações e responsabilidades se voltam muito mais para os municípios, os quais são chamados a assumirem novos encargos sem contar com uma estrutura organizacional

fortalecida, sem a devida contrapartida financeira e capacitação de recursos humanos. Características estas evidenciadas no estado de Minas Gerais, a partir da afirmação das entrevistadas da SEDESE/SUBAS, ao relatarem que “o maior impasse do SUAS em Minas Gerais consiste na frágil gestão dos municípios, devido principalmente a falta de recursos humanos, o que conseqüentemente compromete a execução dos serviços”.

No modelo de federalismo cooperativo instituído em 1988, os municípios de fato se tornaram os principais responsáveis pela gestão da política de assistência social. Mas isso não significa que o governo federal e estadual estejam isentos de suas responsabilidades. Ao contrário, como discute Fagnani (1997), no que se refere ao poder central, este deve assumir a coordenação e orientação no processo de redistribuição, competências entre os entes federados, visto que somente ele possui capacidade para visualizar o conjunto do país.

No que se refere a ação dos governos estaduais Arretche (2000) é enfática ao afirmar que estes possuem papel decisivo para implementação eficiente das ações de transferência de atribuições nas políticas sociais. No processo de descentralização da política de assistência social, o executivo estadual contribui decisivamente para superar obstáculos advindos das frágeis estruturas administrativas e financeiras que caracterizam grande parte dos municípios brasileiros (ARRETCHE, 2000). E aqui podemos destacar o estado de Minas Gerais, devido justamente a quantidade significativa de municípios de pequeno porte que este estado possui, cerca de 93% do total dos municípios do território mineiro. Neste sentido, a atuação forte e sistemática desta esfera de governo é essencial para implementação do SUAS no estado, através de ações qualificadas, de amplo acesso à população e na perspectiva de expansão de direitos.

Mas ainda assim, é preciso destacar a afirmação de Souza Filho *et al* (2012) de que para uma política social avançar no enfrentamento efetivo das desigualdades sociais, é necessário ter como prioridade o atendimento das demandas das classes subalternas. Isso requer necessariamente uma política econômica voltada para universalização e aprofundamento de direitos sociais, de outro modo obstáculos de ordem econômica irão barrar a expansão desses direitos. Por isso mesmo, o próximo item apresentará apontamentos sobre a estrutura orçamentária do governo de Minas Gerais, a fim de identificarmos os aspectos financeiros direcionados para implementação do SUAS e a possibilidade de contribuir para diminuição das desigualdades no estado.

### 3.5 Apontamentos sobre estrutura orçamentária do governo do estado de Minas Gerais

Neste item apresentaremos apontamentos sobre a estrutura orçamentária do governo de Minas Gerais destinada a implementação do SUAS no estado, a fim de identificar os limites e possibilidades para efetivação desta política na perspectiva de aprofundamentos de direitos sociais.

No Capítulo 1 indicamos que, de fato a questão fiscal é essencial para compreender os aspectos do processo de descentralização na política de assistência social. No entanto, Lobo (1995) destaca que o debate acerca da distribuição de encargos entre as esferas de governo sempre teve um tratamento menor, quando comparada a questão orçamentária. Por isso mesmo, a ênfase deste trabalho consiste em abordar a distribuição de competências e responsabilidades entre os níveis de governo na gestão da política de assistência social – como forma de colaborar com elementos para discussão nesta área. Ao mesmo tempo em que buscamos destacar a importância da atuação forte e sistemática da esfera estadual de governo no processo de descentralização político-administrativa na assistência social, para assim apreender o papel do governo do estado de Minas Gerais na implementação do SUAS no território mineiro.

Mas é preciso considerar que após o levantamento e análise das legislações acerca da implementação do SUAS em Minas Gerais, ficou claro que, as discussões se voltam em grande parte para o trato orçamentário desta política social. Desta forma, o que se pretende destacar é a contradição existente entre a centralidade sobre o aspecto financeiro, verificado nas resoluções da SEDESE/SUBAS, CEAS e CIB/MG em contraposição as informações sobre os dados orçamentários do estado de Minas Gerais identificados por Abreu, Santos e Mancini (2013). Informações estas relatadas em Trabalho de Conclusão de Curso, resultado do Projeto de Pesquisa intitulado: “Gestão Pública Estadual do SUAS em Minas Gerais”, descrito no início deste Capítulo.

Conforme destacado no item 3.3 - sobre o depoimento da Subsecretária de Assistência Social - do período que compreende a aprovação da LOAS até a PNAS em 2004 “o estado de Minas Gerais não possuía orçamento próprio para assistência social, os recursos específicos do tesouro estadual para esta política eram completamente restritos, praticamente insignificantes. Somente com o novo modelo de gestão proposto pela PNAS, este estado passou a entender a importância em alocar recursos próprios para assistência social, sua atuação até então, era basicamente repassador de recursos federais aos municípios”.



A partir de então, no que se refere as legislações aprovadas pela SEDESE/SUBAS, CEAS e CIB/MG, é possível perceber que o conteúdo de maior destaque em suas respectivas publicações estão relacionadas ao aspecto financeiro.

Conforme sinalizado sobre o conjunto de regulamentações da SUBAS, ainda que verificadas apenas 6 (seis) resoluções disponíveis, nº 11/2008; 32/2008; 33/2008; 71/2008; 16/2009; 459/2010, estas tratam objetivamente sobre o repasse de recursos do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) para os Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS). Isto é, como forma de custear os serviços continuados de proteção social básica e especial, executado respectivamente nos CRAS e nos CREAS. Do total de 8 (oito) Decretos publicados os de nº 44.687/2007 e 44.761/2008 também relatam a regulamentação de transferência de recursos financeiros do Fundo Estadual, para os municípios mineiros, com foco no custeio da proteção social especial.

A CIB/MG, ainda que em menor número, também pactua a respeito dos critérios de partilha dos recursos do tesouro estadual para ações de implementação do SUAS no estado. Discute sobre a ampliação de recursos do cofinanciamento estadual para investimento em estrutura física destinado aos CRAS e CREAS do território mineiro, assim como para os serviços ofertados nestes equipamentos que visem à promoção e garantia de direitos da criança e adolescentes; idosos; população em situação de rua. Pactuações previstas nas resoluções de nº 02/2010; 16/2010; 03/2012; 05/2012.

No que tange as deliberações do CEAS, essa abordagem se repete, seja através de resoluções que tratam do repasse de recursos financeiros do tesouro estadual, seja do cofinanciamento federal para os Fundos de Assistência Social dos municípios mineiros (FMAS). São publicações que dispõem acerca do debate sobre critérios de partilha dos recursos oriundos do tesouro estadual para cofinanciar a rede de serviços de proteção social básica, proteção social especial, benefícios eventuais e para implantação/construção de CRAS e CREAS. Assim como a aprovação de aplicação de saldo alocado no Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) de recursos do cofinanciamento do governo federal para municípios realizarem a estruturação da rede socioassistencial no âmbito do SUAS em Minas Gerais. Informações que podem ser verificadas através das resoluções de nº 132/2007; 137/2007; 142/2007; 151/2007; 158/2007; 175/2008; 182/2008; 187/2008; 224/2009; 229/2009; 294/2010; 315/2010; 361/2011; 371/2011; 373/2011; 388/2012; 405/2012; 425/2012; 442/2013.

Cabe ainda destacar que durante o processo de levantamento das deliberações do CEAS, aprovações de destinação de recurso orçamentário federal direto ao Fundo Estadual de

Assistência Social (FEAS), por meio de emenda parlamentar, também foram identificadas. De acordo com o conteúdo destas publicações, o objetivo do repasse federal ao estado de Minas Gerais consiste em apoiar a estruturação da rede de proteção social básica e dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Além disso, dispõe sobre o auxílio financeiro as entidades que prestam serviços continuados de proteção social de média e alta complexidade, para aquisição de equipamentos, material de consumo e permanente, necessários para o trabalho de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Afirmções contidas nas resoluções de nº 210/2008; 211/2008; 213/2008; 214/2008; 215/2008; 269/2009; 273/2009; 286/2009; 287/2009; 305/2010.

Portanto, o conteúdo orçamentário debatido e aprovado pelo CEAS no período pesquisado – 2007 a 2013 - totalizam 29 (vinte e nove) deliberações.

Este conjunto de resoluções, aprovadas pela SEDESE/SUBAS, CEAS e CIB/MG, considera, necessariamente, os princípios, as diretrizes e objetivos da PNAS/2004. Os recursos alocados no Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) de Minas Gerais, ao serem repassados para os municípios contemplados, são destinados a cofinanciar ações de estruturação do SUAS, previamente estabelecido nas deliberações e pactuações daqueles órgãos. No entanto, a forma e quais programas e projetos a esfera local de governo deverá investir o cofinanciamento estadual, exigem o cumprimento de diretrizes rígidas, capacidade administrativa e técnica instalada e ainda, o repasse de recursos deve ser acompanhado por uma série de critérios pré-definidos, deixando pouca margem para aplicação de recursos de acordo com as necessidades das esferas locais de governo.

Será a resolução de nº 459/2010 da SEDESE que demonstra a iniciativa do governo do estado de Minas Gerais em compreender a necessidade de maior autonomia dos municípios mineiros com relação aos recursos financeiros estaduais. Nesta resolução fica regulamentado o Piso Mineiro de Assistência Social, o qual “consiste no financiamento estadual, em complementaridade aos financiamentos federal e municipais destinados ao custeio de serviços socioassistenciais e de benefícios eventuais” (RESOLUÇÃO SEDESE, nº 459/2010). O valor do repasse é de R\$ 1,80 de acordo com o número de famílias cadastradas no perfil do cadúnico, sendo que nenhum município receberá um valor menor que R\$ 2.000,00/mês. Quando regulamentado, o estado priorizou o repasse do Piso aos municípios de pequeno porte, cerca de 93% do total dos municípios mineiros, como forma de atender as demandas mais específicas dos executivos locais. Atualmente, segundo relato das entrevistadas da SEDESE/SUBAS, o Piso cobre os 853 municípios do estado, fato que indica o avanço do financiamento com recursos próprios do tesouro do estado de Minas Gerais para

implementação da política de assistência social, visto que até a aprovação da PNAS/2004, este investimento praticamente não existia.

A particularidade da instituição deste Piso está na maior flexibilidade e autonomia para as esferas locais de governo, quanto aos recursos financeiros transferidos pelo governo do estado, como bem explicitou a Subsecretária de Assistência Social. A aplicação deste recurso poderá ser destinada ao pagamento de recursos humanos, custeio ou investimentos em programas de acordo com as demandas e ações de maiores necessidades locais, o que garante aos gestores municipais a autonomia na alocação do recurso financeiro.

Neste sentido, o governo do estado de Minas Gerais inova em propostas de alternativa aos municípios de sua abrangência na implementação dos SUAS. A Subsecretária de Assistência Social considera que “os entes subnacionais tem autonomia para propor estratégias diferenciadas de apoio aos seus municípios, para que estes possam ter condição de desenvolver a política de assistência social em seu território e galgar patamares de cobertura do SUAS”. Isto porque, cada região do território mineiro possui suas particularidades e o órgão responsável por conduzir a assistência social no estado tem a competência de estar atento a tais diversidades – reconhece a Subsecretária.

Por isso, não se pode negar que para o princípio da descentralização se efetivar, o processo de redistribuição de atribuições na gestão da política de assistência social precisa ser acompanhado, também, de recursos condizentes com a realidade dos entes subnacionais. Isto porque - como já sinalizado neste trabalho, mas vale reafirmar - Arretche (2000) é enfática ao analisar que, se por força da recuperação das bases federativas do Estado brasileiro, as esferas estaduais e municipais de governo passaram a ser autônomos e independentes no plano político-institucional, no que se refere ao plano econômico, o Brasil é estruturalmente caracterizado por profundas desigualdades. Por isso mesmo, autores como Abrucio e Filippim (2010) destacam que a descentralização precisa ser compreendida como um processo político que garanta a transferência orgânica e organizada de autonomia fiscal e de gestão de políticas públicas, o que diverge, portanto da simples delegação de competências administrativas.

Assim, acerca das legislações sobre a implementação do SUAS em Minas Gerais, ficou claro que, as discussões se voltam em grande parte para o trato orçamentário desta política social. Entretanto, como evidencia Lobo (1988, p. 18) “a pura e simples redistribuição de recursos financeiros entre as esferas de governo por si só não é suficiente para garantir a descentralização político-institucional”. A descentralização somente contribuirá para avançar na expansão de direitos sociais se houver um conjunto explícito e eficiente de incentivos -

neste caso, por parte do governo de Minas Gerais - no processo de transferência de atribuições na gestão da política de assistência social, junto aos seus municípios.

Todavia, como explicitou a Subsecretária de Assistência Social, “a questão orçamentária ainda é um impasse para efetivação do SUAS no estado”. Afirmativa esta que pode ser corroborada por autores como Stein (2012) e Silveira *et al* (2012), ao constatarem que, ainda que estados e municípios tenham ficado com mais recursos após a Constituição de 1988, a possibilidade da concretização do princípio da descentralização enfrenta o desafio do financiamento. Na análise dos autores referenciados acima, a insuficiente contrapartida de recursos financeiros das três esferas de governo, colocam obstáculos para implementação das diretrizes propostas pela PNAS/2004, no caminho de consolidação do SUAS.

Em Minas Gerais, o relato das entrevistadas da SEDESE/SUBAS indicam que mesmo que os recursos do tesouro estadual destinado à assistência social tenham aumentado, ainda não há orçamento adequado para cumprir com as responsabilidades exigidas pela PNAS. A argumentação da Subsecretária de Assistência Social é ainda mais enfática, ao afirmar que “a maior dificuldade do estado em dar cobertura para os municípios, está na vinculação de receita orçamentária. Enquanto não superar o problema de vincular receita para assistência social continuará havendo dificuldades no processo de implementação do SUAS em Minas Gerais”. Isto posto, podemos afirmar que, o significativo número de resoluções que dispõe sobre o trato orçamentário da política de assistência social, não expressa necessariamente maior vinculação de receitas para implementação do SUAS em Minas Gerais.

Por isso a importância de relatar a análise dos dados orçamentários identificados por Abreu, Mancini e Santos (2013), em trabalho intitulado “Gestão Pública da Política de Assistência Social no Governo do Estado de Minas Gerais”, como forma de compreender os limites e possibilidades de efetivação desta política.

Cabe destacar que o processo de pesquisa realizado pelas autoras ocorreu por meio eletrônico, através do *site* [www.transparencia.mg.gov.br](http://www.transparencia.mg.gov.br)., tendo como parâmetro de análise os dados relativos ao orçamento estadual no período entre 2008 a 2012. As funções verificadas foram: Assistência Social, Educação, Saúde e Encargos Especiais, esta última tem como ênfase a atividade concernente ao pagamento da dívida interna e externa. A centralidade do referido estudo consiste na análise da função Assistência Social, composta pelas principais unidades orçamentárias: Fundação Educacional Caio Martins (FUCAM)<sup>6</sup>, Fundo Estadual de

---

<sup>6</sup> A FUCAM é uma entidade vinculada a SEDESE. De acordo com [site <http://www.fucam.mg.gov.br/institucional/a-fundacao>](http://www.fucam.mg.gov.br/institucional/a-fundacao) acolhe em suas unidades adolescentes e jovens de famílias

Assistência Estadual (FEAS), Fundo para a Infância e a Adolescência (FIA), assim como Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE).

A tabela disposta a seguir evidencia o levantamento realizado por Abreu, Mancini e Santos (2013) das despesas totais do governo do estado de Minas Gerais e a proporção de recursos destinado à Função Assistência Social.

**Tabela 1 – Despesa Pública – Função Assistência Social 2008 - 2012**

<b>Função Assistência Social</b>	<b>Valor em porcentagem</b>	<b>Valor de despesa realizada em reais</b>	<b>Valor total de despesas do Governo do Estado de MG em reais</b>
2008	0,39%	153.529.601,57	38.822.835.978,11
2009	0,39%	158.911.017,71	40.263.460.915,06
2010	0,39%	178.811.089,31	46.051.174.100,08
2011	0,37%	202.528.150,97	54.693.566.620,55
2012	0,30%	189.235.403,26	63.172.171.470,52

Fonte: ABREU, MANCINI e SANTOS (2013, p. 78).

A tabela 1 demonstra que, em valores relativos, as despesas do governo do estado de Minas Gerais com a função assistência social permaneceram estáveis no decorrer dos anos de 2008, 2009 e 2010. Todavia essa proporção diminuiu no que se refere aos anos de 2011 e 2012.

Do ponto de vista dos valores absolutos, entre 2008 a 2011 de fato houve acréscimo de despesas do estado para assistência social, porém, da passagem do ano 2011 para 2012 é perceptível sua redução. Este panorama demonstra que a destinação de recursos financeiros para o quadro de despesas com a função assistência social em Minas Gerais não foi progressiva nos últimos anos. Por isso, as resoluções acerca da questão orçamentária, discutidas na SEDESE, CEAS e CIB/MG não traduzem, necessariamente, maior aporte orçamentário para fortalecimento da política de assistência social no estado de Minas Gerais.

Este quadro corrobora o relato da Subsecretária de Assistência Social, ao afirmar que “a maior dificuldade do estado em dar cobertura para os municípios, está na vinculação de receita orçamentária”. Fato este que, conseqüentemente, indica obstáculos para o processo de descentralização na política de assistência social com vistas a cooperação entre os entes federados. Isto porque, as esferas locais de governo, já com suas estruturas administrativas

---

carentes ou em situação de vulnerabilidade social. Promove, também o desenvolvimento sustentável e integrado de adolescentes e jovens prioritariamente da zona rural, para a participação cidadã.

frágeis e sem o aporte de recursos necessários, a possibilidade de estruturação do SUAS no estado de Minas Gerais com vistas à ampliação de direitos, se torna ainda mais restrita.

Outro ponto analisado por Abreu, Mancini e Santos (2013) e importante relatar aqui, diz respeito ao percentual de gasto público por unidade orçamentária da função assistência social, com foco para SEDESE, FEAS, FIA e FUCAM.

**Tabela 2 - Percentual de gasto público por unidade orçamentária da função assistência social entre os anos 2008 – 2012**

<b>ANO</b>	<b>FUCAM</b>	<b>FEAS</b>	<b>FIA</b>	<b>SEDESE</b>	<b>TOTAL</b>
<b>2008</b>	<b>1,27%</b>	<b>20,00%</b>	<b>5,76%</b>	<b>72,59%</b>	<b>153.529.601,57</b>
<b>2009</b>	<b>1,29%</b>	<b>23,99%</b>	<b>4,70%</b>	<b>69,72%</b>	<b>158.911.017,71</b>
<b>2010</b>	<b>0,96%</b>	<b>20,82%</b>	<b>1,63%</b>	<b>72,20%</b>	<b>178.811.089,31</b>
<b>2011</b>	<b>0,78%</b>	<b>18,03%</b>	<b>4,06%</b>	<b>68,45%</b>	<b>202.528.150,97</b>
<b>2012</b>	<b>0,90%</b>	<b>29,57%</b>	<b>2,33%</b>	<b>57,22%</b>	<b>189.235.403,26</b>

Fonte: ABREU, MANCINI e SANTOS (2013, p. 91).

O destaque para análise desta tabela está na despesa relacionada à SEDESE, que no período referenciado os dados apontam

a unidade orçamentária com maior valor de despesa é a SEDESE, seguida do FEAS, FIA e FUCAM. Ao analisarmos a evolução dos gastos de cada uma destas unidades veremos que a SEDESE, em todo o período, passa inicialmente por uma queda de 2,87 pontos percentuais em seus valores de 2008 para 2009 com nova expansão de despesas em 2010, cujo percentual retorna a crescer em relação a 2009. Porém, a partir de 2010 não ocorrem novos crescimentos de aportes para a SEDESE, ao contrário os mesmos diminuem, o que por consequência, ocasiona rebatimentos diretos no desenvolvimento e expansão da política de assistência social no período, que acaba por ter seus valores também reduzidos (ABREU, MANCINI e SANTOS, 2013, p. 91).

Este relato corrobora a afirmação das demais entrevistadas da SEDESE ao relatarem que, mesmo com o avanço do aporte de recursos para ações destinadas à assistência social no estado de Minas Gerais, o orçamento atual não é adequado para cumprir com as responsabilidades exigidas pela PNAS.

A unidade orçamentária SEDESE, indicada acima, é responsável por repassar recursos para a Subsecretaria de Assistência Social, Subsecretaria de Direitos Humanos e Subsecretaria de Projetos Especiais. Ou seja, a redução de recursos financeiros destinados à SEDESE reflete

objetivamente no investimento das ações da SUBAS para efetivação do SUAS no território mineiro. O que demonstra novamente que a estrutura orçamentária do estado de Minas Gerais, no que tange a despesa com a função assistência social, não contribui para consolidação desta política social, ao passo que nos anos dois últimos anos não houve elevação no aporte de recursos para esta área.

As despesas do FEAS crescem de 2008 para 2009 em uma porcentagem de 3,99% pontos, fato que não se verifica de 2009 a 2011. Ao contrário, a restrição de investimentos para o referido Fundo é significativa, com queda de 5,96 pontos percentuais de 2009 para 2011. Apenas em 2012 o percentual de despesas para o FEAS volta a crescer, aliás, em proporções não identificadas nos anos anteriores. Mudança esta, que colabora fundamentalmente para fortalecer a estruturação do SUAS em Minas Gerais, caso a atuação desta esfera de governo seja direcionada, não apenas no repasse de recursos aos seus municípios, mas para a efetivação do federalismo cooperativo, no qual o processo de divisão de atribuições entre os entes federados possa colaborar para diminuição das desigualdades territoriais e sociais (ALMEIDA, 2005)

Sobre as despesas destinadas à FUCAM é notório que praticamente não ocorrem alterações para esta instituição. Como bem apontam Abreu, Mancini e Santos (2013), entre 2008 e 2009 uma pequena elevação de 0,02 pontos percentuais nos valores pode ser vista, todavia, já na passagem de 2009 para 2010 ocorre uma queda nas despesas, mais significativa que a elevação do ano anterior, ou seja, uma redução de 0,33 pontos percentuais em 2010.

No que concerne a evolução das despesas da FIA no período descrito na tabela 2, a destinação de recursos para esta unidade variou consideravelmente, com redução seguida de 2008 para 2009 assim como para 2010. Em 2011 é relatado um aumento de 2,43 pontos percentuais, em relação ao ano de 2010, mas que volta a declinar em 1,73 pontos percentuais já no ano de 2012. Dados estes revelam, além do restrito valor orçamentário alocado no Fundo da Infância e Adolescência, a inconsistência de aporte regular e progressivo para ações nesta área.

Ainda de acordo com elaboração de Abreu, Mancini e Santos (2013) sobre a estrutura orçamentária do governo do estado de Minas Gerais, é fundamental explicitar os dados levantados pelas autoras acerca das funções assistência social, educação, saúde e encargos especiais – este último destinado ao pagamento da dívida interna e externa. O objetivo da exposição dos dados é identificar a prioridade do governo estadual e apreender em que medida o aporte de recursos colabora para descentralização da política de assistência social no estado, com vistas a redução de desigualdades e expansão de direitos. Sendo que,

para um enfrentamento das expressões da ‘questão social’ que venha a atender de forma mais ampla os interesses da classe trabalhadora, exige-se uma política econômica também com esse objetivo. Portanto, uma política econômica que reforça as desigualdades sociais determina as (im)possibilidades de construção de uma política social voltada para os interesses das classes subalternas (SOUZA FILHO, *et al*, 2012, p. 14).

Neste sentido, a exposição dos dados da tabela 3 demonstram a prioridade das despesas do governo de Minas Gerais, no período de 2008 a 2012, a qual dispõe sobre o percentual de gastos por função orçamentária, em relação ao total de despesas do governo do estado de Minas Gerais.

**Tabela 3 - Percentual de gastos por função em relação ao valor total de despesas do governo do estado de Minas Gerais entre os anos 2008 – 2012**

<b>Ano</b>	<b>Função Assistência Social</b>	<b>Função Educação</b>	<b>Função Saúde</b>	<b>Função Encargos Especiais/Dívida Interna e Externa*</b>
<b>2008</b>	0,39%	12,58%	9,28%	7,77%
<b>2009</b>	0,39%	11,79%	9,88%	8,06%
<b>2010</b>	0,39%	11,58%	9,90%	7,34%
<b>2011</b>	0,37%	12,18%	8,79%	7,24%
<b>2012</b>	0,30%	11,52%	9,86%	9,68%

\*Consideramos apenas os valores referentes aos projeto/atividade Dívida Interna e Externa na Função Encargos Especiais.

Fonte: ABREU, MANCINI e SANTOS (2013, p. 92).

Como sinalizado anteriormente na tabela 1, e reafirmado acima, as despesas do governo do estado de Minas Gerais com a função assistência social, em porcentagem, permaneceram estáveis no decorrer dos anos de 2008, 2009 e 2010, com significativa queda nos anos de 2011 e 2012. Isto é, em relação ao valor total das despesas públicas do governo do estado de Minas Gerais, o aporte de recursos destinado à função assistência social não evoluiu no período exposto.

Já no que se refere ao percentual direcionado para pagamento da dívida interna e externa, houve ampliação de recursos em dois momentos. De 2008 para 2009 ocorreu elevação em 0,29 pontos percentuais, assim como na passagem de 2011 para 2012, com



aumento percentual de 2,44 pontos percentuais na função encargos especiais. O que se pretende destacar é a clara ampliação de despesas destinadas, no mesmo período, para efetivação de pagamentos da dívida interna e externa, situação oposta da função assistência social, em que não é observado aumento no aporte de recursos, com vistas ao fortalecimento desta política social. Este quadro revela “que o percentual de recursos destinados ao pagamento dos juros e serviços da dívida é 38,25 pontos percentuais superior ao repasse para função assistência social e próximo a porcentagem da despesa realizada com a função saúde” (ABREU, MANCINI e SANTOS, 2013, p. 93).

A análise das autoras prossegue sobre as demais políticas sociais básicas, evidenciando que neste contexto, a função educação também sofre os rebatimentos da prioridade dos gastos do governo do estado de Minas Gerais descrito acima. Nos anos compreendidos entre 2008 e 2010, são registradas quedas consecutivas nas despesas para esta função, com elevação de 0,6 pontos percentuais em 2011 e nova redução, em 2012. Apenas a função saúde pode ser apontada - não de modo relevante - por aumento em suas despesas entre os anos 2008 a 2010. Em 2011 pode ser observado declínio, mas logo retomado no ano seguinte, em 2012.

Todos estes apontamentos evidenciam o não comprometimento do governo do estado de Minas Gerais para expansão das políticas sociais, e neste caso destacamos a política de assistência social e o processo de implementação SUAS no estado estudado.

Conforme destacamos anteriormente, para efetivação do princípio da descentralização, com vistas a ampliação de direitos sociais, apenas repasse de recursos financeiros não garante que os entes federados venham assumir de modo mais ou menos espontâneo uma série de competências e responsabilidades nas políticas sociais. Um Estado federativo requer a cooperação política, administrativa e financeira entre os três níveis de governo, para que se possa avançar na consolidação de uma política de assistência social voltada para redução de desigualdades. Todavia o corte de investimentos compromete diretamente na capacidade dos entes subnacionais assumirem a gestão das políticas sociais, o que afeta a qualidade e a extensão dos serviços prestados à população (ARRETCHE, 2000).

Neste sentido, é possível perceber que a lógica de atuação do governo do estado de Minas Gerais, quanto à prioridade de investimentos em políticas sociais – especificamente sobre a política de assistência social - não foge aos condicionantes mais gerais da política econômica mantida pelo governo federal nos últimos anos. Ou seja, contenção de gastos públicos, por meio de pouco investimento em políticas sociais, para poupar recursos para pagamento dos juros da dívida (FILGUEIRAS E GONÇALVES, 2007). Como pode ser

observado na tabela 3 sobre o percentual direcionado para pagamento da dívida interna e externa em detrimento, especialmente, da política de assistência social.

Desta forma, é notório que a ênfase na estabilização econômica predomina sobre a possibilidade de consolidar um modelo de federalismo cooperativo, no qual, o papel da esfera estadual contribui decisivamente para conduzir o processo de implementação do SUAS. Os desafios, portanto, para consolidação de um sistema universalizante e que tenha a possibilidade de enfrentar as expressões da questão social, residem na incompatibilidade entre política econômica e política social (SOUZA FILHO, *et al*, 2012). Como destacado pelos autores referenciados, para uma política social avançar no enfrentamento efetivo das desigualdades sociais, é necessário ter como prioridade o atendimento das demandas das classes subalternas. Isso requer necessariamente uma política econômica também voltada para universalização e aprofundamento de direitos sociais.

Portanto, as observações realizadas sobre a estrutura orçamentária do estado de Minas Gerais, “no qual as funções analisadas não acompanham proporcionalmente o aumento das despesas do governo, ao longo do período estudado” (ABREU, MANCINI e SANTOS, 2013, p. 97) revelam que a prioridade não está em consolidar uma política de assistência social de fato universalizante. A estruturação do SUAS no estado, requer o papel forte e atuante desta esfera de governo, para que o processo de descentralização da política de assistência social possa colaborar para o aprimoramento das relações intergovernamentais e ampliação de direitos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento deste trabalho partiu do pressuposto que, o desvelamento das políticas sociais, como relações complexas e contraditórias, processo e produto da produção e reprodução da dinâmica capitalista, recusa suposições simplificadoras e unilaterais de análise da realidade. No caso deste estudo, sobre a análise da política de assistência social, em específico o processo de implementação do SUAS no estado de Minas Gerais, exige a compreensão de suas múltiplas dimensões, estrutura interna e contradições. Recusa, portanto, as simples e evidentes representações do senso comum. Em outros termos, para descobrirmos então a essência dos fenômenos, é necessário interpelar o objeto de maneira profunda e sistemática, captar seu movimento interno, lembrando que a essência não é revelada inicialmente. A aparência do fenômeno que é dada para o sujeito de início.

De acordo com Lukács (1974) “esta distinção é a primeira condição prévia para um estudo verdadeiramente científico que, segundo as palavras de Marx, ‘seria supérfluo se a aparência fenomenal e a essência das coisas coincidissem imediatamente’” (LUKÁCS, 1974, p. 22). Assim, descobrir a essência dos fenômenos na perspectiva crítico-dialética, pressupõe situá-los na realidade social sob o ponto de vista da totalidade concreta. A compreensão da totalidade na perspectiva materialista histórica dialética, não permite entender a totalidade como somatória de todos os fatos.

Na análise de Kosík (1976) “totalidade significa: realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classe de fatos, conjunto de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido” (KOSÍK, 1976, p. 35). A mais relevante explicitação do autor revela que a dialética da totalidade concreta não tem a pretensão de conhecer todos os aspectos da realidade, sem exceções, nem tem o intuito de estabelecer um quadro total da realidade, nem de esgotar todos seus aspectos e propriedades. A dialética compreende a realidade “como um todo que possui sua própria estrutura (e que, portanto, não é caótico), que se desenvolve (e, portanto, não é imutável nem dado uma vez por todas), que se vai criando (e que, portanto, não é um todo perfeito e acabado)” (KOSÍK, 1976, p. 36).

No processo dialético de apreensão da totalidade, Kosík ressalta que o conhecimento se realiza “num movimento em espiral, no qual cada início é abstrato e relativo”. Podemos aferir então, que este início é abstrato, porque o concreto neste momento é o ponto de partida, quando ainda se manifesta aparentemente. Por isso, o autor aponta que o conhecimento concreto da realidade não se efetiva através de uma sobreposição de fatos ou noções, mas sim de negar a imediaticidade e a evidência e então chegar a concreticidade dos fenômenos.

Neste sentido que o presente estudo procurou proceder para apreender o real papel do governo do estado de Minas Gerais na implementação do SUAS no estado. Para tanto, o percurso teórico realizado procurou apreender as determinações do processo de descentralização político-administrativa nas políticas sociais no Brasil, mais especificamente na política de assistência social, entendendo este processo como a transferência organizada e capacitada de responsabilidades e competências entre os níveis de governo.

Desta forma, a compreensão das características de um Estado federativo são extremamente relevantes para compreender o caminho da descentralização nas políticas sociais. O estudo revelou que sistemas federais conformam relações peculiares entre seus entes, e acomodam, ao mesmo tempo, competências cooperativas e competitivas, que necessitam de negociação permanente entre as instâncias de governo. Nos termos de Almeida (1996, p. 14) “a existência de competências comuns entre as instâncias de governo é a expressão mais clara da natureza não centralizada do federalismo”.

É possível afirmar então, que o pressuposto do federalismo é a repartição de responsabilidades governamentais, no intuito de assegurar a integridade da unidade nacional, diante das diversidades existentes no respectivo território. Para Abrucio (2005), se um país com tal característica não organizar uma estrutura federativa forte, baseada na autonomia e interdependência de seus membros, dificilmente a unidade nacional manterá sua estabilidade. Neste caso, é imprescindível uma parceria entre as partes no pacto federativo, a fim de soldarem ações capazes de enfrentar as profundas desigualdades sociais e regionais, como é o caso do Brasil. Por isso a fundamental importância em discutir a questão das políticas públicas sob a ótica do federalismo e da descentralização, na medida em que a existência de um sistema federal implica cooperação política e financeira entre os níveis de governo.

Isto porque, se o processo de descentralização não estiver acompanhado de um pacto federativo bem definido, com ações apoiadas em propósitos e compromissos entre os três níveis de governo, não serão sustentadas as bases de um estado federativo. Todavia, o Brasil não seguiu um processo retilíneo em termos de garantia dos princípios básicos de uma federação, conforme demonstrado no Capítulo 1. É apenas a partir da década de 1980 que ocorrem mudanças significativas no desenho do sistema federativo brasileiro, fator que impulsionou o processo de descentralização, especialmente para as políticas sociais, e ao mesmo tempo o fortalecimento da capacidade decisória das instâncias subnacionais de governo, até então suprimidas por regimes autoritários e centralizadores de poder. O rompimento, portanto, com a estrutura centralizada, predominante até o fim do regime

autoritário conduzido pelos militares se torna um marco para estruturação do federalismo cooperativo no país.

Importante destacar novamente, que especialmente no campo das políticas sociais, a proposta descentralizadora surgiu da crítica ao padrão de proteção social hipercentralizado e institucionalmente fragmentado construído pelos governos autoritários. Deste modo, passou a ser recorrente a ideia de que a descentralização seria o elemento central e suficiente para o aperfeiçoamento democrático, favorecendo o desenvolvimento social e a eficácia nas políticas públicas. Segundo Arretche (1997), surge o mito de que o processo de descentralização seria condição básica e sinônimo incontestável de democracia e eficiência governamental.

Visto deste modo, a compreensão da política de assistência social requer colocá-la no terreno do federalismo, atentando para as implicações das relações que os entes federados estabelecem entre si, tanto na repartição de competências, como na coordenação e execução de tal política pública. Por isso a análise do papel do governo do estado de Minas Gerais se faz relevante, posto que “não há descentralização com fortalecimento do pacto federativo, sem que os estados tenham papel decisivo e explícito na condução da política de assistência social” (CARVALHO, 2006, p. 127).

Neste sentido que este estudo procurou identificar a relação do referido estado junto aos seus municípios, assim como a articulação com o governo federal e as características da estrutura orçamentária nos últimos anos. Como forma de desvelar se a atuação deste ente federado, de fato, contribui para descentralização da política de assistência social, na perspectiva do federalismo cooperativo e para expansão de serviços de qualidade e amplo acesso à população.

A pesquisa empírica revelou que, de fato a atuação do estado de Minas Gerais avançou na condução da política de assistência social em relação ao período referente a promulgação da LOAS até a aprovação da PNAS em 2004. Naquele contexto, seu papel se resumia ao repasse de recursos federais para os municípios, já que praticamente não possuía orçamento próprio para ações destinadas à assistência social, assim como não havia uma articulação sistemática e contínua com as esferas locais de governo.

No mesmo período também identificamos a dependência do governo do estado de Minas Gerais com relação as orientações do governo federal, que em sua maior parte se concretizavam apenas em forma de repasse de recursos. As ações para a assistência social no referido estado seguiam exclusivamente as diretrizes apontadas pelo governo federal, pois não tinham suas atribuições bem definidas e ações continuadas. Este quadro indica a fragilidade do governo estadual, seu despreparo técnico para assumir novos encargos advindos do

processo de descentralização, assim como a falta de autonomia na condução de sua política de assistência social.

No contexto do SUAS, é possível identificar que a articulação do governo do estado de Minas Gerais com o governo federal, ainda ocorre por meio de mecanismos normativos, determinados pela União. De fato, o nível central de governo tem competência de coordenar o processo de descentralização nas políticas sociais, assim como de estabelecer as diretrizes para implementação do SUAS no país. Na atualidade, mesmo que a articulação entre o estado de Minas Gerais e o governo federal seja realizada por mecanismos normativos, o Programa Nacional de Capacitação do SUAS, instituído pelo MDS, assim como o estabelecimento dos Pactos de Aprimoramento de Gestão entre estados e governo federal – analisados no item 3.4.2 do Capítulo 3 - são ações que possibilitam a concretização da responsabilidade da esfera estadual de governo na implementação do SUAS, em Minas Gerais.

Estes instrumentos configuram um passo importante para estruturação do federalismo cooperativo no país. Na medida em que reforça o papel e as responsabilidades do ente federado estadual no exercício da gestão da assistência social em seu âmbito, e prevê ao mesmo tempo, o apoio e acompanhamento junto as esferas locais de governo na superação das dificuldades advindas no processo de conduzir e executar projetos, serviços e programas, antes centralizados no governo federal. Deste ponto de vista, a atuação do estado favorece a descentralização da política de assistência social na perspectiva da transferência organizada de atribuições entre os níveis de governo, para que assim seja possível ampliar a oferta de serviços de qualidade a população e contribuir para expansão de direitos sociais.

No que tange especificamente a relação com os municípios mineiros, a ação do governo do estado de Minas Gerais progrediu, o que pode ser observado através das capacitações realizadas *in loco*, semipresencial ou à distância, promovidas pelo estado para os atores dos SUAS. Assim como por meio do acompanhamento e assessoramento realizado com os municípios que apresentam dificuldade de gestão e implementação dos serviços socioassistenciais, através das “oficinas temáticas” descritas no item 3.4.1, do Capítulo 3.

Todavia, o esvaziamento das Diretorias Regionais da SEDESE, significa um impasse para o fortalecimento da ação junto aos municípios, sendo que, a ausência de recursos humanos e capacitação continuada para equipe técnica das 19 regionais dispostas no território mineiro, compromete uma proposta sistemática de atendimento aos municípios de Minas Gerais. Situação esta que não favorece a intervenção forte e consistente, junto as esferas locais de governo, para que possam ser superadas as adversidades à possibilidade técnica de

gestão da política de assistência social e caminhar na ampliação de direitos sociais em Minas Gerais.

Mas o aspecto financeiro, relatado pelas entrevistadas da SEDESE e evidenciado nos apontamentos sobre a estrutura orçamentária do governo do estado de Minas Gerais no item 3.5 do Capítulo 3, são de fato um dos maiores obstáculos para implementação do SUAS nesta esfera de governo. Isto porque, as análises sobre o orçamento revelam a prioridade do aporte de recursos para o pagamento da dívida interna e externa, em detrimento das despesas com as políticas sociais. Especialmente no que se refere ao valor total das despesas públicas do governo do estado de Minas Gerais, o aporte de recursos destinado a função assistência social não evoluiu no período estudado - de 2008 a 2012. Pelo contrário, pode ser observada a queda no financiamento para assistência social em contraposição a ampliação de despesas destinadas a função encargos especiais - pagamentos da dívida interna e externa.

Mesmo considerando que o processo de descentralização na política de assistência social exige mais do que transferência de recursos financeiros para as esferas subnacionais de governo, o incipiente financiamento para esta política social no estado de Minas Gerais, afeta diretamente na implementação do SUAS no âmbito do seu território. Ao mesmo tempo em que o corte de investimento também compromete a capacidade de apoio sistemático aos municípios mineiros, aliado a frágil estrutura técnica, administrativa e econômica que as esferas locais de governo enfrentam para assumir as novas atribuições, encargos e responsabilidades advindos do processo de descentralização.

No contexto do SUAS, o governo do estado de Minas Gerais demonstra assumir suas funções essenciais previstas na NOB/SUAS, principalmente no que se refere ao acompanhamento, assessoramento, apoio técnico e financeiro aos municípios mineiros, além claro, da coordenação da proteção social básica e especial; gerenciamento do fundo estadual de assistência social; monitoramento e controle da execução dos serviços e programas e apoio às instâncias de pactuação e deliberação.

É, portanto, para cooperar técnica, financeira e administrativamente junto os municípios de sua abrangência que o papel decisivo e explícito da esfera estadual de governo se faz necessário. Todavia, a pesquisa empírica indica que o governo do estado de Minas Gerais ainda está caminhando rumo atuação consistente no processo de descentralização político-administrativa na assistência social, principalmente no que tange a relação com seus municípios. As iniciativas da SEDESE/SUBAS na proposta das “oficinas temáticas”, as quais assessoram os executivos municipais na superação de impasses, seja na gestão ou oferta de serviços socioassistenciais no âmbito do SUAS, é de fato relevante. No entanto, o impasse

que a SEDESE/SUBAS enfrenta, destacado pela própria Subsecretária de Assistência Social, consiste na falta de recursos financeiros e humanos, para expandir esta iniciativa aos 853 municípios de Minas Gerais. Na proposta das “oficinas temáticas”, por exemplo, o estado consegue atender um percentual de 5% dos municípios, separados para cada fragilidade, para serem orientados em *loco*, isto é, para realizar visitas técnicas e apoiar continuamente o nível municipal de governo até a superação da dificuldade identificada. Portanto, a expansão desta iniciativa do governo de Minas Gerais, junto aos municípios, depende do aporte de recursos necessário para fortalecer o assessoramento, através de ações contínuas, capazes de atender a totalidade das esferas locais.

Por isso, é essencial que, para efetivação da descentralização para a política de assistência social, as relações intergovernamentais estejam assentadas sobre as bases do federalismo cooperativo, a fim de soldarem ações capazes de enfrentar as profundas desigualdades existentes no país. Sobretudo no estado Minas Gerais, em que do total dos 853 municípios que compõem seu território, 93% são caracterizados como pequeno porte, e necessitam, portanto, do papel forte do nível estadual de governo.

Fica nítido, portanto, que a escassez de recursos financeiros, no âmbito do estado de Minas Gerais, compromete a implementação do SUAS, da mesma forma que coloca entraves para cooperação intergovernamental, obstáculos imprescindíveis de serem enfrentados para efetivação de uma política de assistência social universalizante. Por tudo isso, também fica claro porque a descentralização, por si só, não é condição suficiente para promover o desenvolvimento social e a eficácia nas políticas públicas.

A conjuntura em que se desenvolve o processo de implementação do SUAS em todo território nacional vem sendo acompanhada por obstáculos de ordem econômica, que reforçam as desigualdades sociais e inviabilizam a “construção de uma política social voltada para os interesses das classes subalternas” (SOUZA FILHO *et al*, 2012, p. 14). As reformas de cunho neoliberal, que preveem a descaracterização de direitos, sugerem programas seletivos e focalizados para o enfrentamento da pobreza, demonstrando assim, que a opção neoliberal subordina as políticas sociais à política de estabilização econômica. Em outros termos, a direção compensatória das políticas sociais não pretende intervir nos problemas estruturais da sociedade. Esta conjuntura atinge diretamente a capacidade dos entes federados assumirem novas competências na gestão da assistência social, no âmbito do SUAS, ao mesmo tempo em que compromete a articulação entre os mesmos.

Portanto, inúmeras são as determinações que permeiam o processo de descentralização de competências e atribuições na gestão da política de assistência social em Minas Gerais, e



este estudo, teve o intuito de colaborar para produção teórica em torno deste debate. Contudo, não ficam esgotadas as possibilidades de apreensão do processo de implementação do SUAS e a atuação das esferas estaduais de governo. Ao contrário, a análise sobre o papel que os governos estaduais vem desempenhando no contexto do SUAS é extremamente relevante para contribuir com a implementação deste sistema no país.

## REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ABREU, S. L. de L. R. G de; MANCINI, M. V. D. V.; SANTOS, G. R.; **Gestão Pública Estadual do SUAS em Minas Gerais**. Trabalho de Conclusão de Curso, Juiz de Fora: UFJF, 2013.

ABRUCIO, F. L.; **Federalismo e processo de governo no Brasil: a hipertrofia dos Executivos Estaduais**. Cedec. Mimeo. São Paulo, 2000.

\_\_\_\_\_; **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. 2ª Ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

\_\_\_\_\_; **A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Revista de Sociologia Política, nº 24: 41-67, JUN. 2005.

\_\_\_\_\_; FRANZESE, C. **A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação**. Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais. Brasília: ENAP, 2009. Disponível em: [www.enap.gov.br/files/Caderno\\_EIAPP\\_Programas\\_Sociais.pdf](http://www.enap.gov.br/files/Caderno_EIAPP_Programas_Sociais.pdf). Acesso em: 27 fev. 2012.

\_\_\_\_\_; FILIPPIM, E. S. **Quando descentralizar é Concentrar Poder: o Papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense**. RAC, Curitiba, v.14, n. 2, art. 2. Pp. 212-228, Mar./Abr. 2010. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/rac>. Acesso em: 27 fev. 2012.

AFFONSO, R. de B. A.; **A Federação no Brasil: Impasses e Perspectiva**. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B.; (org.) A Federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

\_\_\_\_\_; SILVA, P.L.B.; **Nota dos organizadores**. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B.; (org.) Descentralização e Políticas Sociais. São Paulo: FUNDAP, 1996. (Coletânea Federalismo no Brasil).

\_\_\_\_\_; **Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada**. Economia e Sociedade, Campinas, (14): 127-152, jun. 2000. Disponível em: [www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/Pos\\_graduacao2/.../Paper\\_1.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/Pos_graduacao2/.../Paper_1.pdf). Acesso em: 27 fev. 2012.

ALMEIDA, M. H. T. de; **Federalismo e Políticas Sociais**. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B.; (org.) Descentralização e Políticas Sociais. São Paulo: FUNDAP, 1996. (Coletânea Federalismo no Brasil).

\_\_\_\_\_; **Recentralizando a Federação?** Revista de Sociologia Política, nº 24: 29-40, JUN. 2005.

ARRETICHE, M., **O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas**. A miragem da pós modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização/ organizado por Silvia Gerschman e Maria Lúcia Werneck Vianna. Rio de Janeiro, Ed. Fiocruz, 1997.

\_\_\_\_\_.; **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 14, nº. 40: 111-141, JUN. 1999. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf). Acesso em 14 fev. 2012.

\_\_\_\_\_.; **Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização.** Rio de Janeiro: Renavan; São Paulo: FAPESP, 2000.

\_\_\_\_\_.; **Relações Federativas nas Políticas Sociais.** Educação e Sociedade, Campinas, vol. 23, nº 80: 25-48, setembro de 2002. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

\_\_\_\_\_.; Continuidade e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 52, nº 2, 2007.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I.; **Política Social: fundamentos e história.** Biblioteca Básica do Serviço Social. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, I.; SALVADOR, E.; **Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia.** Revista Serviço Social e Sociedade, nº 87, p. 25- 57, São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** São Paulo: Ed. Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica da Assistência Social.** Brasília 1993.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília 2004.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica/ 2005.** Brasília 2005.

CAMPOS, E. B.; **A Complexa Descentralização da Política de Assistência Social.** II Jornada Internacional de Políticas Públicas. Mundialização e Estados Nacionais: a questão da emancipação e da soberania. São Luís – MA, 23 a 26 de agosto. UFMA, 2005. Disponível em: [www.joinpp.ufma.br/jornadas/.../Edval Bernardino Campos160.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/.../Edval_Bernardino_Campos160.pdf). Acesso em 20 jan. 2012.

CARVALHO, M. do C. B. de; **Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação.** Revista Serviço Social e Sociedade, nº 87, p. 123-131, São Paulo: Cortez, 2006.

CEAS/MG. Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.conselhos.mg.gov.br/ceas/page/publicacoes/resolues-2008>. Acessado em: 14 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_, Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.conselhos.mg.gov.br/ceas/page/publicacoes/resolucoes-2009-1-secao>. Acessado em: 14 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_, Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.conselhos.mg.gov.br/ceas/page/publicacoes/resolucoes-2009-2-secao>. Acessado em: 14 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_, Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.conselhos.mg.gov.br/ceas/page/publicacoes/resolucoes-2009-3-secao>. Acessado em: 14 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_, Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.conselhos.mg.gov.br/ceas/page/publicacoes/resolucoes-2010-1-secao>. Acessado em: 14 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_, Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.conselhos.mg.gov.br/ceas/page/publicacoes/resolucoes-2010-2-secao>. Acessado em: 14 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_, Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.conselhos.mg.gov.br/ceas/page/publicacoes/resolucoes-2011-1-secao>. Acessado em: 14 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_, Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.conselhos.mg.gov.br/ceas/page/publicacoes/resolucoes-2011-2-secao>. Acessado em: 14 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_, Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.conselhos.mg.gov.br/ceas/page/publicacoes/resolucoes-2012-1-secao>. Acessado em: 14 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_, Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.conselhos.mg.gov.br/ceas/page/publicacoes/resolucoes-2012-2-secao>. Acessado em: 14 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_, Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.conselhos.mg.gov.br/ceas/page/institucional/competncias-20>. Acessado em 03 de agosto de 2013.

\_\_\_\_\_, Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.conselhos.mg.gov.br/ceas/page/institucional/conselho>. Acessado em: 18 de março de 2013.

**CIB/MG. Comissão Intergestores Bipartite de Minas Gerais.** <http://www.social.mg.gov.br/sobre/subsecretarias/assistencia-social/page/1269-gestao-suas>. Acesso em: 17 de setembro de 2013.

**CIT. Comissão Intergestores Tripartite.** Disponível em <http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/orgaoscolegiados/orgaos-em-destaque/cit>. Acesso em: 18 de setembro de 2013.

**CEPAL. Descentralização, Desenvolvimento Local e Crise da Federação no Brasil.** Proyecto CEPAL/GTZ “Desarrollo Económico Local y Descentralización em América Latina”, Santiago, Chile, 2000.

**COUTO, B. R., et al; O Sistema Único de Assistência Social: uma realidade em movimento.** São Paulo: Cortez, 2010.

COUTINHO, C. N.; **Notas Sobre Cidadania e Modernidade**. Praia Vermelha, Vol. 1, nº1, primeiro semestre de 1997.

DINIZ, E.; **O Estado Novo: Estrutura de Poder e Relações de Classes**. In: Bóris Fausto. (Org.). História Geral da Civilização Brasileira. 1ed.São Paulo: DIFEL, 1981, v. 3, p. 79-120.  
DURIGUETO, M. L.; **Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

FAGNANI, E.; **Da Descentralização Não-Planejada ao Federalismo Cooperativo: Tendências. Contradições e Impasses da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil nos anos 90**. II Congresso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública, Isla de Margarita, Venezuela, 14-18 de octubre de 1997.

FAORO, R.; **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. Vol I e II. 16ª edição. São Paulo, Globo, 2004.

FERREIRA, I. S. B. **As políticas brasileiras de seguridade social: Assistência Social**. In: Capacitação em serviço social e política social. Módulo 3. CFESS/ABEPSS/CEAD, UNB. Brasília: UNB, 2000.

FILGUEIRAS, L. A. M.; GONÇALVES, R.; **A Economia Política do Governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FIORI, J. L.; **O Federalismo Diante do Desafio da Globalização**. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B.; (org.) A Federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

FLEURY, S., **Políticas sociais e democratização do poder local**. In: VERGARA, S. C. e CORRÊA, V. L. A . (Org), Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva, p. 91- 115, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2004.

GARAUDY, R. **A dialética em Marx**. Karl Marx. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

GUIMARÃES, M. C.L.; O Debate sobre a Descentralização de Políticas Públicas: um Balanço Bibliográfico. Revista Organizações e Sociedade. Vol. 9, nº 23, 2002. Disponível em <http://www.revistoes.ufba.br/viewarticle.php?id=88>. Acesso em 07 de agosto de 2013.

IBGE. Censo Demográfico 2010. 2011b. Disponível em: [http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados\\_divulgados/index.php?uf=31](http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados_divulgados/index.php?uf=31). Acesso em: 12 de agosto de 2013.

JACOBI, P., **Cidadania, participação e descentralização**. Políticas Sociais e ampliação da Cidadania. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.

KOSÍK, K. **A Totalidade Concreta**. In: Dialética do Concreto. Rio de Janeiro, 1976.

LOBO, T.; **Descentralização –uma alternativa de mudança**. Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro, 22 (1): 14-24, jan/Mar. 1988.

\_\_\_\_\_; **Descentralização: Conceitos, Princípios, Prática Governamental**. Cadernos de Pesquisa, 74: 5-10, agosto 1990.

\_\_\_\_\_; **Distribuição de Encargos na Área Social**. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B.; (org.) A Federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

LIMA, A. M. de L. D de; **A descentralização, o ambiente e as mudanças organizacionais da Política de Assistência Social**. Revista Serviço Social e Sociedade, Cortez: São Paulo, nº 73, 2003.

LIMONGI, F. P.; **"O Federalista": remédios republicanos para males republicanos**. In: WEFFORT, Francisco (org.). Os Clássicos da Política. 14ed. São Paulo: Ática, 2006

LUKÁCS, G.; **O Que é o Marxismo Ortodoxo?** In: Lukács, G. História e Consciência de Classe. Porto, 1974.

MARX, K. **Introdução (à Crítica da Economia Política)**. Prefácio. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

MINAS GERAIS. Lei Delegada nº 49, **de fevereiro de 2003 (revogada)**. Dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do estado e dá outras providências. Disponível em: [http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js\\_tabLegislacaoMineira&subaba=js\\_tabLegislacaoMineiraSimples&tipoPesquisa=simples&pageNum=1&sltNorma=Lei+ADJ+Delegada&txtNum=49&txtAno=&txtAss=&txtPerIni=&txtPerFim=&tipoOrdem=2&sltResultPagina=10](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabLegislacaoMineira&subaba=js_tabLegislacaoMineiraSimples&tipoPesquisa=simples&pageNum=1&sltNorma=Lei+ADJ+Delegada&txtNum=49&txtAno=&txtAss=&txtPerIni=&txtPerFim=&tipoOrdem=2&sltResultPagina=10).

\_\_\_\_\_. Lei Delegada nº 180, de Janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do estado de minas gerais e dá outras providências. Disponível em: [http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js\\_tablegislacaomineira&subaba=js\\_tablegislacaomineirasimples&tipopesquisa=simples&pagenum=1&sltnorma=lei+adj+delegada&txtnum=180&txtano=2011&txtass=&txtperini=&txtperfim=&tipoordem=2&sltresultpagina=10](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tablegislacaomineira&subaba=js_tablegislacaomineirasimples&tipopesquisa=simples&pagenum=1&sltnorma=lei+adj+delegada&txtnum=180&txtano=2011&txtass=&txtperini=&txtperfim=&tipoordem=2&sltresultpagina=10)

\_\_\_\_\_. Lei nº 19.444, de Janeiro de 2011. Dispõe sobre a Política Estadual de Assistência Social, cria o Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS - e dá outras providências. Disponível em: [http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js\\_tablegislacaomineira&subaba=js\\_tablegislacaomineirasimples&tipopesquisa=simples&pagenum=1&sltnorma=lei&txtnum=19444&txtano=2011&txtass=&txtperini=&txtperfim=&tipoordem=2&sltresultpagina=10](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tablegislacaomineira&subaba=js_tablegislacaomineirasimples&tipopesquisa=simples&pagenum=1&sltnorma=lei&txtnum=19444&txtano=2011&txtass=&txtperini=&txtperfim=&tipoordem=2&sltresultpagina=10)

\_\_\_\_\_. Decreto nº 45.767, de Janeiro de 2011. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Disponível em [http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js\\_tablegislacaomineira&subaba=js\\_tablegislacaomineirasimples&tipopesquisa=simples&pagenum=1&sltnorma=decreto&txtnum=45767&txtano=2011&txtass=&txtperini=&txtperfim=&tipoordem=2&sltresultpagina=10](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tablegislacaomineira&subaba=js_tablegislacaomineirasimples&tipopesquisa=simples&pagenum=1&sltnorma=decreto&txtnum=45767&txtano=2011&txtass=&txtperini=&txtperfim=&tipoordem=2&sltresultpagina=10)

MOTA, A. E.; **O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e sociedade.** MOTA, A. E. (org.). 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

OLIVEIRA, F.; **A Crise da Federação: da Oligarquia à Globalização.** In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B.; (org.) A Federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista.** O ornitorrinco. Cap. 2 e 3. São Paulo. Boitempo: 2003.

OLIVEIRA, H. M. J.; **Cultura Política e Assistência Social: uma análise das orientações de gestores estaduais.** São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, I. M.; **Assistência Social Pós-Loas em Natal: a trajetória de uma política social entre o direito e a cultura do atraso.** Tese (Doutorado em Serviço Social). PUC/São Paulo, 2005.

PALOTTI, P. L. de M.; **Descentralização de políticas sociais no federalismo brasileiro: revisando problemas de coordenação e autonomia.** Revista do CAAP, UFMG, 1º Semestre, 2009.

PEREIRA, P.; **Estado, Sociedade e Esfera Pública.** Disponível em: <http://www.trabalhosfeitos.com/ensaios/Estado-Sociedade-e-Esfera-Publica/948925.html>, 2009. Acesso em 05 Jan. 2014.

PRADO JÚNIOR, C.; **Formação do Brasil Contemporâneo.** 17ª edição. São Paulo. Brasiliense, 1981.

RAICHELIS, R.; **Gestão Pública e a Questão Social na Grande Cidade.** Lua Nova. São Paulo: CEDAC, nº 69, 2006.

SANTOS, W. G. dos. **A política social na ordem brasileira.** 2ªed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SEDESE. **Secretaria de Desenvolvimento Social - Subsecretarias.** Disponível em: <http://www.social.mg.gov.br/sobre/subsecretarias>. Acesso em: 18 de junho de 2013.

SILVA, A. P. O.; VIEIRA, P. A. do N.; PAIVA, S. M. de.; ARNOUT, T. de T., **Política de Assistência Social: implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios de pequeno porte I – Lima Duarte e Simão Pereira.** Trabalho de Conclusão de Curso, Juiz de Fora: UFJF, 2008.

SILVA, P. L. B.; COSTA, V. L. C.; **Descentralização e Crise da Federação.** In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B.; (org.) A Federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

SILVEIRA, H. R.; COSTA, R. E.; OLIVEIRA, V. S. de; **A descentralização de Políticas públicas no Brasil e o Sistema Único de Assistência Social.** Biblioteca Virtual em Saúde FIOCRUZ. Disponível em: [www.bvseps.icict.fiocruz.br](http://www.bvseps.icict.fiocruz.br) Acesso em 20 jan. 2012.



SITCOVSKY, M.; **Particularidades da expansão da assistência social no Brasil**. In: Mota, A.E. (org.) O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SOARES, L. T., **O desastre social**. Coleção Os porquês da desordem mundial - mestres explicam a globalização ; São Paulo: Record, 2003.

SOUZA FILHO, R.; **Apontamentos sobre o Materialismo Dialético**. In: Libertas, Revista da Faculdade de Serviço Social da UFJF. Vol. 3 nº 1 e nº 2. Juiz de Fora: UFJF, 2003.

\_\_\_\_\_. **Estado, Burocracia, e Patrimonialismo no Desenvolvimento da Administração Pública Brasileira**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Escola de Serviço Social/UFRJ, 2006.

\_\_\_\_\_.; ANTINARELI, C. P. G.; PAULA, C. A. de; SILVA, W. H. F.; **Política de Assistência Social no contexto neoliberal: desafios para implementação do SUAS**. In: MOLJO, C.B.; Duriguetto, M.L. (org.) Sistema Único de Assistência Social, Organizações da sociedade civil e Serviço Social: uma análise da realidade Juiz de Fora. Juiz de Fora. Ed. UFJF, 2012.

SOUZA, C.; **Intermediações de Interesses Regionais no Brasil: o impacto do Federalismo e da Descentralização**. Revista de Ciências Sociais, Vol. 41, nº 3. 1998. Disponível em: <http://www.scientificcircle.com/pt/90738/intermediacao-interesses-regionais-brasil-impacto/>. Acesso em 20 de Junho de 2013.

\_\_\_\_\_.; CARVALHO, I. M. M. de; **Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades**. Lua Nova, nº 48, 1999.

SOUZA, A. S. de P.; **A origem do Federalismo brasileiro**. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/17486/a-origem-do-federalismo-brasileiro>, publicado em set. 2010. Acesso em 20 Junho de 2013.

SPOSATI, A.; FALCÃO, M. do C., **A assistência Social Brasileira: Descentralização e municipalização**. São Paulo: Educ, 1990.

STEIN, R. H.; **Descentralização e Assistência Social**. Cadernos Abong. São Paulo: Vol. 20, p. 05-20, 1997.

\_\_\_\_\_.; **A Descentralização político-administrativa na Assistência Social**. Revista Serviço Social e Sociedade, nº 59, p. 24-46, São Paulo: Cortez, 1999.

STEIN, R. H.; **A descentralização como instrumento de ação política: o caso da Assistência Social**. Universidad de Costa Rica. Disponível em: [www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-016-046.pdf](http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-016-046.pdf). Acesso em 20 jan. 2012.

YAZBEK, M. C.; **Classes subalternas e assistência social**. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 1993.

\_\_\_\_\_.; **As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS**. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, nº77, 2004.



\_\_\_\_\_.; **Assistência Social na prática profissional: histórias e perspectivas.** In: Serviço Social e Sociedade, nº 85, São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_.; **O significado sócio-histórico da profissão.** In: CFESS/ABEPSS (orgs.). Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais, Brasília-DF, 2009.

WERNECK VIANA, M. L.; **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas.** Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998.

**ANEXOS**



Programa de Pós-Graduação em Serviço Social  
 Mestrado em Serviço Social  
 TEL. +55 32 2102 3569  
 Email: [mestrado.ssocial@ufjf.edu.br](mailto:mestrado.ssocial@ufjf.edu.br)

PESQUISADOR RESPONSÁVEL: TATIANA DE TOLEDO ARNOUT  
 ENDEREÇO: RUA FELIPE SENADOR, 1022.  
 CEP:: 37450-000 - AIURUOCA – MG - BRASIL  
 FONE: (35) 98074732 (35) 33441447  
 E-MAIL: TATIANARNOUT@YAHOO.COM.BR

### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

O Sr. (a) está sendo convidado como voluntário a participar da pesquisa “DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O PAPEL DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS”.

Para participar deste estudo você não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Você será esclarecido (a) sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se a participar. Poderá retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade.

O pesquisador irá tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo.

Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada.

O (A) Sr (a) não será identificado em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias, sendo que uma cópia será arquivada pelo pesquisador responsável a outra será fornecida a você.

Eu, \_\_\_\_\_, portador do documento de Identidade \_\_\_\_\_ fui informado (a) dos objetivos do estudo “DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O PAPEL DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS”, de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Declaro que concordo em participar desse estudo.

Juiz de Fora, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013.

Nome	Assinatura participante	Data
Nome	Assinatura pesquisador	Data
Nome	Assinatura testemunha	Data



Programa de Pós-Graduação em Serviço Social  
 Mestrado em Serviço Social  
 TEL. +55 32 2102 3569  
 Email: [mestrado.ssocial@ufjf.edu.br](mailto:mestrado.ssocial@ufjf.edu.br)

PESQUISADOR RESPONSÁVEL: TATIANA DE TOLEDO ARNOUT  
 ENDEREÇO: RUA FELIPE SENADOR, 1022.  
 CEP:: 37450-000 - AIURUOCA – MG - BRASIL  
 FONE: (35) 98074732 (35) 33441447  
 E-MAIL: TATIANARNOUT@YAHOO.COM.BR

### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

O Sr. (a) está sendo convidado como voluntário a participar da pesquisa “DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O PAPEL DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS”.

Para participar deste estudo você não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Você será esclarecido (a) sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se a participar. Poderá retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade.

O pesquisador irá tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo.

Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada.

O (A) Sr (a) não será identificado em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias, sendo que uma cópia será arquivada pelo pesquisador responsável a outra será fornecida a você.

Eu, \_\_\_\_\_, portador do documento de Identidade \_\_\_\_\_ fui informado (a) dos objetivos do estudo “DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O PAPEL DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS”, de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Declaro que concordo em participar desse estudo.

Juiz de Fora, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013.

Nome	Assinatura participante	Data
Nome	Assinatura pesquisador	Data
Nome	Assinatura testemunha	Data



Programa de Pós-Graduação em Serviço Social  
Mestrado em Serviço Social  
TEL. +55 32 2102 3569

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho.

Discente: Tatiana de Toledo Arnout.

Dissertação: Descentralização Político-Administrativa da Política Nacional de Assistência Social (PNAS): O Papel do Governo do Estado de Minas Gerais.

### **Roteiro para entrevista SEDESE**

1. Como se dá a relação entre a SEDESE e o Governo Federal? Quais os mecanismos de articulação entre os dois entes?
2. Quais são as ações da SEDESE com os municípios?
3. De que forma é operacionalizado o apoio técnico aos municípios? E as capacitações?
4. Como é realizada a atuação das Diretorias Regionais e a orientação da SEDESE para essas diretorias?
5. Quais são os projetos e programas específicos da SEDESE para descentralização da Política de Assistência Social?
6. Como você analisa os recursos orçamentários disponíveis para SEDESE viabilizar o processo de descentralização da Política de Assistência Social.