



Acta Scientiarum. Human and Social Sciences

ISSN: 1679-7361

eduem@uem.br

Universidade Estadual de Maringá

Brasil

Fontes Andrade, Fabricio; Zimmermann, Clóvis Roberto

A institucionalização da assistência social: a implantação do SUAS no Norte do Estado de Minas Gerais

Acta Scientiarum. Human and Social Sciences, vol. 33, núm. 2, 2011, pp. 129-137

Universidade Estadual de Maringá

Maringá, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=307325341001>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# A institucionalização da assistência social: a implantação do SUAS no Norte do Estado de Minas Gerais

Fabrizio Fontes Andrade<sup>1</sup> e Clóvis Roberto Zimmermann<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup>Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cachoeira, Bahia, Brasil. <sup>2</sup>Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Estrada de São Lázaro, 197, 40210-730, Salvador, Bahia, Brasil. \*Autor para correspondência. E-mail: clovis.zimmermann@gmail.com

**RESUMO.** Na configuração das políticas sociais brasileiras, a assistência social afirmou-se historicamente de maneira marginal em relação aos direitos sociais. Contudo, tivemos no período recente mudanças, como as inovações institucionais da Constituição Federal de 1988 e a legislação de organização desta política, quais sejam, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). É objetivo deste artigo demarcar a especificidade institucional da Assistência Social enquanto política pública no âmbito da proteção social brasileira. Neste sentido, faz-se uma análise da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na região Norte do Estado de Minas Gerais. Busca-se relacionar as inovações institucionais da Assistência Social e as principais características da capacidade estatal. Proceder-se-á a análise dos dados coletados na região pesquisada, destacando-se o processo de implementação da política pública de Assistência Social no Norte de Minas Gerais.

**Palavras-chave:** assistência social, políticas públicas, municipalização, capacidade estatal.

**ABSTRACT.** The institutionalization of social assistance: the establishment of Social Assistance System in the northern region of Minas Gerais State, Brazil. Social Assistance has historically been attributed a marginal place with regard to social rights within the context of Brazilian social policies. Changes, such as the institutional innovation of the 1988 Brazilian Constitution and the legislation on the organization of this policy (Organic Law of Social Assistance or LOAS, and National Policy of Social Assistance or PNAS), have recently been introduced. Current essay pinpoints the institutional specificity of Social Assistance as a public policy within the context of Brazilian social protection. The implementation of the Social Assistance System (SUAS) in the northern region of the state of Minas Gerais, Brazil, is analyzed. The institutional innovations of Social Assistance and the main characteristics of state capacity are related and data collected within the researched region will be investigated, with special attention to the implementation of the public policy of Social Assistance in the northern region of Minas Gerais.

**Keywords:** social assistance, public policies, municipalization, state capacity.

## Introdução

A organização das políticas sociais brasileiras passou por profundas modificações desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. As novas mediações institucionais tiveram sua gênese na luta dos movimentos sociais durante o processo de redemocratização da sociedade brasileira. O escopo das mudanças institucionais na proteção social brasileira transformou os governos municipais em provedores de diversos serviços, tais como educação, saúde e assistência social. Não obstante, a assistência social, demarcada por uma trajetória marginal em relação aos direitos sociais, tem no texto Constitucional de 1988 seu conteúdo alçado ao nível de política pública no âmbito da seguridade social,

juntamente com a saúde e a previdência social. A política de assistência social apresenta em seu marco jurídico-institucional um sistema descentralizado, participativo e com a corresponsabilidade de financiamento e gestão nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

Tendo em vista o panorama sucintamente caracterizado acima, surgem duas questões norteadoras neste artigo: 1) Quais são as principais inovações institucionais ocorridas com a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos governos municipais? 2) Quais as principais características na dinâmica da capacidade estatal na implementação dos Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios do norte do Estado de Minas Gerais?

A busca pela resposta a essas indagações pretende contribuir para o aprofundamento das pesquisas sobre as políticas públicas brasileiras engendradas no contexto pós-constitucional. Pretende-se analisar a capacidade dos municípios nos diversos portes populacionais em proverem serviços públicos e de gerir as políticas públicas. A primeira parte do artigo abordará a institucionalidade da Assistência Social no percurso histórico do sistema brasileiro de proteção social e as inovações institucionais contidas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Em um segundo momento, analisam-se os dados coletados que configuram as diferentes dinâmicas da implementação do SUAS no Norte do Estado de Minas Gerais.

Para atingir tal objetivo, optou-se metodologicamente por analisar os dados municipais tendo em vista sua magnitude populacional e por esta dinâmica propiciar a demarcação das diferenças de capacidade de gestão entre os municípios em seus diversos tamanhos, logo, buscando estabelecer nexos entre o porte dos municípios, e os aspectos positivos e negativos da gestão pública estabelecida nos mesmos.

Este estudo se desenvolveu por meio de coleta de dados secundários nos sites do IBGE, MDS/GeoSUAS, Atlas do Desenvolvimento Humano entre outros. Da mesma forma, utilizam-se dados advindos de uma pesquisa de campo da Universidade Estadual de Montes Claros que foi realizada em todos os municípios do Norte de Minas Gerais, buscando aferir aspectos da gestão da Política de Assistência Social, tendo em vista a implantação do SUAS no Norte do Estado de Minas Gerais.

### **A trajetória da política de assistência social no Brasil**

A Assistência Social apresenta especificidades no sistema brasileiro de proteção social<sup>1</sup>. Historicamente, a política de Assistência Social configurou-se no Brasil de maneira marginal aos direitos sociais, esteve ligada à atividade voluntarista carregada por uma forte carga moralista de patrimonialismo, clientelismo e das diversas expressões da cultura do favor. No Estado Novo criou-se a LBA (Legião Brasileira de Assistência) que tinha o objetivo de cuidar e dar assistência às famílias dos pracinhas que estiveram na II Guerra Mundial. Embora tenha sido o primeiro aparato estatal de intervenção na Assistência Social, a LBA tradicionalmente se constituiu como um lugar de

arranjos clientelísticos e da filantropia estatal (RAICHELIS, 2000).

As consequências de tal quadro levam ao que Teixeira (1995) conceitua de ‘Cidadania Invertida’, ou seja, para ter acesso aos direitos e aos serviços sociais o possível beneficiário deve mostrar-se um não-cidadão, que não possui acesso aos demais direitos. As mediações estabelecidas pelas ações da Assistência Social caracterizavam-se pela dinâmica da triagem, das classificações, das demarcações dos ‘necessitados’ e não das necessidades.

No bojo das transformações ocorridas na sociedade brasileira na década de 1980 – no período de democratização do Brasil – possibilitou-se que a Política de Assistência Social alcançasse viabilidade ao estruturar-se enquanto Política Social no campo da Seguridade Social brasileira, consagrada no texto constitucional de 1988. Referencia-se a ideia de que a Assistência Social, enquanto partícipe do sistema de proteção social brasileiro, deve ser uma “[...] política com conteúdo próprio voltado para a provisão [...] da universalização dos mínimos sociais como padrões básicos de inclusão” (SPOSATI, 2001, p. 62).

Embora o arcabouço legal estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993 tenha corroborado para o avanço do aspecto jurídico formal da política de Assistência Social, essas apresentam importantes debilidades, sobretudo, por faltar o público-alvo de sua intervenção (crianças, velhos, mulheres etc) e por rebaixar a linha de pobreza brasileira ao status de indigência. Apreende-se que as inovações institucionais da Assistência Social desde a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 trazem o desafio de concretizar a Assistência Social enquanto política e sua realização como pública (RAICHELIS, 2000).

No que toca à Assistência Social, Sposati (2006) elenca algumas características que emperraram a estruturação de um sistema republicano de proteção social. Dentre essas características destacam-se sinteticamente algumas: inadequada relação convenial; homogeneização no trato dos municípios; precarização do caráter democrático; caráter estritamente formal de planos e das competências dos entes federados.

A relação convenial revela a imprevisibilidade das ações públicas, seu caráter emergencial, bem como sua lógica estrutural ligada à troca de favores, moedas de trocas intergovernamentais e da perpetuação da subsidiariedade.

O desenvolvimento da descentralização no âmbito das políticas sociais brasileiras caracterizou que a política de Assistência Social, dentre as

<sup>1</sup>Por Sistema Brasileiro de Proteção Social, entendemos o conjunto de políticas e programas governamentais destinados à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, cujo objetivo é a cobertura dos riscos sociais como o enfrentamento da fome e pobreza.

políticas sociais, foi a que mais tempo demorou em incorporar e efetivar as medidas de descentralização contidas na constituição federal. De acordo com Arretche (2000), uma das variáveis mais importantes no tocante à descentralização das políticas sociais é o desenho institucional da política. Ou seja, a implementação da gestão municipal depende de estratégias de incentivo e corresponsabilização dos entes federados na condução das políticas sociais.

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

Em relação à territorialização, a Norma Operacional Básica NOB-SUAS (BRASIL, 2005) entende-a enquanto movimento que busca a dinamização das potencialidades coletivas e comunitárias, concebendo o território enquanto ator social. Portanto, significa entender,

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

Atuar neste enfoque territorial pressupõe apreender as características territoriais brasileiras em sua singularidade, características cotidianas dos usuários da Assistência Social que perpassam um mosaico de situações que revelam a negação de direitos e cidadania.

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

Neste sentido, Sposati (2006) explicita que os critérios de partilha são equacionados de forma a

priorizar a universalização da cobertura da política de Assistência Social, por meio de composição de um indicador sintético, – o índice SUAS – que classifica os municípios e traça a prioridade de financiamento federal. Portanto, a criação do índice SUAS estabelece critérios claros de partilha entre os municípios de acordo com o porte, as condições socioeconômicas e a alocação de recursos na política de assistência. É importante ressaltar que a prioridade concentra-se nos municípios de pior situação; assim sendo, a prioridade é para os municípios de pior índice SUAS.

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

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

Outro foco de tensão presente na configuração do SUAS relaciona-se ao item da 'descentralização político-administrativa', uma vez que essa não é neutra nem independente dos atores que a advogam. Tanto os setores da direita quanto da esquerda sustentam as estratégias de descentralização enquanto medidas de inovação institucional, porém com matrizes diferenciadas. A defesa neoliberal da descentralização perpassa pela estratégia privatizante e a superação da 'tutela' do Estado frente aos entes econômicos. A descentralização é defendida pelos neoliberais como uma forma de desresponsabilização do Estado, preferindo inclusive que as políticas públicas sejam executadas pela filantropia ou terceiro setor. Na direção oposta encontra-se a estratégia de descentralização dos setores progressistas da esquerda, que vislumbram esse processo enquanto uma estratégia de aproximação e redefinição das relações entre Estado e sociedade. Em nível local, assim defendem os setores de esquerda, poderia mais facilmente ocorrer

processos de participação da sociedade nas decisões públicas, além do estabelecimento de novas esferas públicas.

É importante destacar que o direcionamento de conformação do SUAS ocorre em meio a arenas de disputas políticas, que em certa medida carregam o legado histórico dos direitos sociais no Brasil, já que velhas políticas influenciam novas políticas, o que conforma no Brasil o limiar entre a originalidade e o conservadorismo.

### A caracterização do SUAS na região norte do Estado de Minas Gerais

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

No que toca ao desenvolvimento econômico, segundo Rodrigues (2000), a região do Norte de Minas Gerais foi demarcada pelo desenvolvimento basicamente agropecuário, que adentrou a modernização capitalista tardiamente, a partir da década de 1970, com a criação da Sudene (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) e Codevasf (Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco) entre outros órgãos. Rodrigues (2000) conclui que tais projetos não conseguiram gerar empregos suficientes para a absorção da força de trabalho advinda da agricultura de subsistência, contudo, tais projetos levaram a uma melhoria nas condições logísticas e de infraestrutura. No entanto, preservou-se a estrutura de desigualdade entre as condições de vida da população, tanto no meio rural quanto no meio urbano.

Quando se parte para a comparação da qualidade de vida da região com as demais regiões administrativas do Estado<sup>2</sup>, o Norte de Minas Gerais aparece em condições desfavoráveis em relação às demais regiões de Minas Gerais. No que toca à dinâmica sócio-espacial, na região Norte de Minas Gerais há 68 municípios de pequeno porte<sup>3</sup> I, bem como 16 municípios de pequeno porte II,

representando respectivamente, 76,4% dos municípios de porte pequeno I e 18% dos municípios de porte pequeno II, como podemos visualizar na Tabela 1.

A dinâmica sócio-espacial do norte de Minas se equipara ao Estado de Minas Gerais, em que 682 municípios são de pequeno porte I e 107 municípios são de pequeno porte II, representando 80 e 12,5%, respectivamente dos municípios do Estado. Nota-se que a dinâmica territorial da região se caracteriza pela grande dispersão populacional com um número reduzido de municípios de grande porte (mais de 100.000 habitantes) e médio (de 50.001 a 100.000 habitantes), bem como a não-existência de metrópole.

Outro ponto de destaque quando se compara o Norte de Minas com as demais regiões de planejamento do Estado de Minas Gerais é o seu menor PIB, e sobretudo, PIB per capita, valores que estão dispostos na Tabela 2.

Na análise da referida tabela percebe-se que o PIB per capita do Norte de Minas Gerais em 2006 só é superior ao da região do Jequitinhonha/Mucuri, já que o PIB per capita do Norte de Minas Gerais é de R\$ 4.788,50 e o do Jequitinhonha/Mucuri de R\$ 3.601,80. Contudo, o PIB per capita do Norte de Minas Gerais é bem inferior ao do Estado de Minas Gerais que é de R\$ 10.012,30.

A seguir apresentaremos os dados relativos às condições socioeconômicas do Norte de Minas além de demarcarmos a implantação do SUAS no contexto estudado. Não obstante, pelo número extenso de municípios que compõem a região, os mesmos serão agrupados de acordo com a sua dimensão populacional, portanto em quatro categorias de municípios<sup>4</sup>.

Dentre as condições de vida que caracterizam a região Norte de Minas Gerais está a intensidade de pobreza presente na região, sobretudo, concentrada nos municípios de pequeno porte I, embora também apresente taxas altas nos municípios dos demais portes. De acordo com os dados da Tabela 3, a média do percentual de pobreza<sup>5</sup> na região Norte de Minas é de 33,77%, destacando-se que a média mais alta de pobreza ocorre nos municípios de menor porte populacional, conforme pode-se visualizar na Tabela 3.

<sup>2</sup>No planejamento administrativo, Minas Gerais encontra-se dividida em dez regiões: Central; Zona da Mata; Sul de Minas; Triângulo; Alto Parnaíba; Centro-oeste; Norte de Minas; Jequitinhonha/Mucuri e Rio Doce.

<sup>3</sup>O porte municipal seguiu os critérios estabelecidos na Política Nacional de Assistência Social – PNAS, e na Norma Operacional Básica/NOB. Logo os municípios foram divididos em *pequeno porte I* (até 20.000 habitantes), *pequeno porte II* (de 20.001 a 49.999 habitantes), *médio porte* (de 50.000 a 99.999 habitantes) e de *Grande Porte* (100.000 a 900.000 habitantes) bem como as *Metrópoles* (acima de 900.000 habitantes). Não obstante, pelo restrito número de municípios de médio e grande porte populacional, estes foram agrupados em uma única categoria 'médio/grande' buscando assim equalizar os grupos de municípios por população total que contemplam.

<sup>4</sup>Pequeno Porte I, Pequeno Porte II, Médio Porte e Grande Porte. Os municípios de médio e grande porte serão agrupados em uma mesma categoria pelo seu número reduzido (5 municípios), assim como, para configurar a aproximação em quantidade de habitantes, entre as demais categorias. As categorias agrupadas apresentam a seguinte dinâmica: Pequeno I 540.990 habitantes; Pequeno II 489.476; Médio/grande 601.697.

<sup>5</sup>As linhas de pobreza apresentadas pelo MDS são originárias do IPEA, que utiliza as estimativas da metodologia desenvolvida pela comissão IBGE-IPEA-Cepal, que define pobreza pela falta de uma cesta básica de alimentos que satisfaça os requisitos nutricionais em cada região brasileira.

**Tabela 1.** Características sócio-espaciais das mesorregiões do Estado de Minas Gerais em 2007.

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

F = frequência. Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2009).

**Tabela 2.** PIB e PIB per capita por regiões do Estado de Minas Gerais.

Mesorregiões	PIB R\$ (2006)	
	preços de mercado	Per Capita
Vale do Rio Doce	13.043.994	8.256,80
Triângulo	23.885.401	17.010,80
Central	83.780.631	12.113,60
Centro-oeste	9.050.606	8.472,50
Sul de Minas	25.107.566	9.752,10
Zona da Mata	15.208.679	7.087,20
Vale do Jequitinhonha e Mucuri	3.535.418	3.601,80
Alto Parnaíba	8.021.404	12.581,50
Norte de Minas	7.548.808	4.788,50
Noroeste de Minas	3.428.098	9.716,30
Minas Gerais	192.610.905	10.012,30

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2009).

**Tabela 3.** Percentual de pobreza por porte populacional (2007).

Porte dos municípios	Média do percentual de pobreza	Mediana do percentual de pobreza
Pequeno I	34,81	34,20
Pequeno II	32,22	32,01
Médio/Grande	24,60	23,85
Região Norte de Minas	33,77	33,55

Fonte: MDS (2011a).

No enfrentamento das situações de pobreza que apresenta índices consideráveis na região Norte do Estado de Minas Gerais, os recursos transferidos por programas de transferência de renda são fundamentais, sendo complementados pela capacidade institucional do poder local em articular soluções para a melhoria das condições de vida da população. Dentre os programas de transferência de renda destacam-se especialmente o Bolsa Família e o BPC (Benefício de Prestação Continuada). A importância desses programas de transferência de renda nos municípios da região torna-se considerável sob o ponto de vista quantitativo quanto qualitativo. Os dados que constam da Tabela 4 referem-se a esses programas que estão presentes em todas as cidades da região, independente do porte. O Benefício de Prestação Continuada atingiu em 2006 o total de 27.151 benefícios no Norte do Estado de Minas Gerais, transferindo um total de R\$ 108.785.230,60.

A maior quantidade de Benefícios de Prestação Continuada está presente nos municípios de grande e médio porte, com 12.783 benefícios concedidos

em 2006 e R\$ 50.449.00 transferidos. Apesar de possuir um contingente populacional maior e maior percentual de pobreza – quando se soma o número de habitantes dos municípios – os municípios de pequeno porte I possuem menos benefícios do que os municípios de pequeno porte II, fato que pode ser explicado pela dificuldade de acesso aos serviços de concessão deste benefício nas cidades de pequeno porte I.

Já o Programa Bolsa Família atingiu, no Norte de Minas, o total de 152.235 famílias em 2006, transferindo R\$ 115.174.508,00. O maior número de famílias beneficiadas vive nos municípios de pequeno porte I, nos quais se concentram também, como vimos anteriormente, os maiores índices de pobreza.

O impacto destes programas nas economias municipais da região é confirmado quando se compara a proporção destas transferências de renda em relação ao FPM<sup>6</sup> (Fundo de Participação dos Municípios), que é a principal fonte orçamentária dos municípios, sobretudo, dos menores. Em relação às finanças municipais no Brasil nos municípios de até 20.000 habitantes, – que representam 76,4% dos municípios da região pesquisada – a arrecadação própria representa 7% do total, enquanto as transferências constitucionais representam 75,06% do total da receita municipal nos municípios de pequenos porte I e II.

Quando se analisam os dados constantes da Tabela 5, percebe-se que os maiores índices de FPM por pessoa está justamente nos municípios que mais dependem desta transferência constitucional para a garantia de funcionamento dos serviços públicos.

Nota-se, portanto, o decréscimo dos valores per capita do FPM quando se aumenta o porte populacional. Verifica-se que o FPM per capita e o porte populacional são inversamente proporcionais.

<sup>6</sup>FPM é uma transferência constitucional prevista no Art. 159, I, b. A divisão dos recursos é proveniente da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. A distribuição dos recursos aos municípios é feita de acordo com o número de habitantes. Do total de recursos, 10% são destinados às capitais, 86,4% para os demais municípios e 3,6% para os municípios com mais de 142.633 habitantes.

**Tabela 4.** Programas de transferência de renda por porte populacional 2006.

Porte dos Municípios	BPC		Programa Bolsa Família		BPC + PBF
	Nº de benefícios	Valor Total Repassado (2006)	Nº de famílias	Valor total repassado (2006)	Valor total repassado (2006)
Pequeno I	4.605	19.107.145,00	58.649	46.687.657,00	65.794.802,00
Pequeno II	9.773	39.179.082,00	50.010	37.062.216,00	76.241.298,00
Médio/Grande	12.783	50.499.003,00	43.573	31.424.635,00	81.923.638,00
Região Norte de Minas	27.151	108.785.230,60	152.235	115.174.508,00	223.959.738,60

Fonte: MDS (2011a).

**Tabela 5.** Comparação transferência de renda/FPM; FPM/per capita.

Porte dos municípios	FPM/Pessoa (R\$)	Transferência Renda/FPM (%)
Pequeno I	414,10	32,83
Pequeno II	218,36	75,06
Médio/Grande	148,74	117,13
Região Norte de Minas	364,00	45,16

Fonte: MDS (2011a).

Esse fato se justifica pela capacidade de arrecadação própria e as transferências estaduais – principalmente o ICMS – estarem vinculadas ao volume de circulação em cada município, tendência que privilegia os municípios de maior porte demográfico.

Visualiza-se que a proporção transferência de renda/FPM é maior nos municípios de médio e grande porte, dinâmica que se explica por duas ordens de fatores: 1) os índices de repasse nos municípios maiores são menores do que nos municípios de menor porte e 2) as transferências de Renda – sob o impacto do BPC – são mais volumosas nos municípios de médio e grande porte. Em ambas as categorias de municípios, a importância das transferências de renda e de recursos públicos é alta, porém essa importância é maior nos municípios de pequeno porte I, já que sua estrutura produtiva é mais dependente da Administração Pública.

Novos indicadores têm sido criados para aprofundar o entendimento das dimensões do desenvolvimento de países, cidades e comunidades, dentre esses destacam-se o Índice de Gini<sup>7</sup> e recentemente o IDF (Índice de Desenvolvimento das Famílias)<sup>8</sup>. Na Tabela 6 é apresentada a média dos valores do IDF, Índice de Gini e do IDH nos municípios da região Norte de Minas Gerais, agrupados por porte populacional.

Os níveis de IDH dos municípios agrupados por porte populacional mostram que ambos os agrupamentos estão classificados como de médio

desenvolvimento humano, já que, estão entre 0,5 e 0,8. Destaca-se que os níveis de IDH aumentam concomitantemente ao aumento do porte populacional, sendo que os municípios de médio e grande porte da região em sua média apresentam o IDH de 0,728.

**Tabela 6.** Valores médios do IDH; IDF e Índice GINI nos municípios agrupados por porte populacional.

Porte dos municípios	IDH	GINI	IDF
Pequeno I	0,639	0,60	0,514
Pequeno II	0,666	0,58	0,531
Médio/Grande	0,728	0,63	0,548
Norte de Minas	0,649	0,583	0,519

Fonte: MDS (2011a).

O índice GINI, indicador que mede a desigualdade de renda em determinadas regiões, apresenta níveis próximos entre os portes, sendo que o menor nível de desigualdade de renda encontra-se nos municípios de pequeno porte II e o maior nos municípios de médio e grande porte. Mesmo assim, os níveis de desigualdade em todos os agrupamentos de municípios são bastante altos.

O IDF busca abarcar o caráter multidimensional do desenvolvimento, enfatizando diversas variáveis, sendo que os dados referentes aos municípios pesquisados mostram que os índices de desenvolvimento das famílias é mediano, uma vez que gira em torno de 0,5 e o índice regional fica em 0,519. A desagregação dos índices de desenvolvimento humano e desenvolvimento familiar ilustram quais setores contribuem positivamente e negativamente para a composição destes índices e das dimensões do desenvolvimento social. Na Tabela 7 é apresentada a decomposição do IDH em suas diversas dimensões. Visualiza-se que dentre os subíndices descritos no IDH municipal, os melhores resultados estão concentrados no âmbito da educação, que aumenta diretamente com o aumento do porte populacional, comportamento que persiste nos demais subíndices que compõem o IDH.

O subíndice que apresenta, por sua vez, os piores resultados é o indicador de renda, haja vista os baixos índices de renda per capita dos municípios da região, assim como a estrutura de desigualdade no perfil da composição da renda regional, comprovada pelos valores do indicador de GINI. Portanto, além dos níveis de educação e de longevidade fazem-se necessários investimentos para a melhoria da renda.

<sup>7</sup>O índice Gini mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima.

<sup>8</sup>O IDF é composto por seis dimensões, quais sejam a) ausência de vulnerabilidade, b) acesso ao conhecimento, c) acesso ao trabalho, d) disponibilidade de recurso, e) desenvolvimento infantil e f) condições habitacionais. O IDF é construído com dados do CADÚnico. Quanto maior o IDF, maior é o desenvolvimento familiar. Essas dimensões são divididas em dimensões meio (b; c; d) – que apresentam uma síntese de variáveis que seriam condições para se chegar ao desenvolvimento social – e dimensões fim, que representam os fins do desenvolvimento social, ou seja, ampliar as capacidades e oportunidades de escolhas dos indivíduos.

**Tabela 7.** Média do IDH por porte populacional em 2000.

Porte dos municípios	IDH – M Educação	IDH – M Longevidade	IDH – M Renda
Pequeno I	0,720	0,691	0,505
Pequeno II	0,740	0,707	0,553
Médio/Grande	0,822	0,751	0,609

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (2011).

A análise das diversas subdimensões do IDF – descritos na Tabela 8 – demonstra o comportamento dos componentes do IDF em relação ao porte populacional dos municípios. Dentre os subíndices, os que apresentam resultados mais baixos são os relacionados às denominadas dimensões meio, dentre as quais o acesso ao trabalho e ao conhecimento.

Não obstante, visualiza-se que os subíndices ligados à configuração da renda e das oportunidades sociais são os que apresentam menores valores, demonstrando a parca configuração das estruturas econômicas locais e sua dificuldade de acesso aos serviços de fortalecimento ao capital humano bem como o acesso ao conhecimento, ao trabalho, e por consequência maior dificuldade de disponibilidade de recursos, dificultando a dinamização das ‘capacidades’ e ‘intitulentos’ de que discute Sen (2000).

Na organização descentralizada do SUAS, os municípios devem se habilitar ao sistema em um nível de gestão de acordo com sua capacidade de organização da política de Assistência Social e da capacidade de oferta de serviços e benefícios. Essa divisão vai do nível menos estruturado para o mais estruturado na arquitetura da política de Assistência Social.

Na Tabela 9 são apresentados os municípios, segundo o porte e seu nível de gestão na habilitação ao SUAS. Este cruzamento pode propiciar a ligação da dimensão da Política Pública, sua estruturação e a capacidade institucional dos municípios em atender os requisitos elencados na NOB-Suas, tendo em vista a diversidade de contextos municipais vividos. O nível de Gestão é importante pela dimensão que este pode propiciar à análise, ou seja, a capacidade dos municípios em implantar a proteção social não-contributiva.

No que se refere à habilitação dos municípios da região Norte de Minas Gerais ao SUAS, nota-se que todos os municípios estão habilitados, e em sua

grande maioria no nível básico de gestão. Chama a atenção o fato de os municípios de pequeno porte I apresentarem os maiores níveis de gestão inicial, o que acarreta menor independência na aplicação dos recursos e capacidade estatal. Do mesmo modo a não-existência de municípios de pequeno porte I em níveis de gestão plena se explica pela falta de estrutura institucional de assistência social e de serviços necessários à habilitação nesse tipo de gestão.

Outra variável importante a ser destacada é a estrutura e a consequente posição de escalão ocupado pelo Órgão Gestor da Assistência Social nos municípios. Na Tabela 10 são apresentados os dados em relação ao escalão do órgão Gestor da Assistência Social nos municípios da região de estudo. Nesta referida tabela visualiza-se que quando decrescemos o nível populacional, aumenta-se o percentual de municípios com o órgão gestor da assistência social no segundo escalão de governo que, via de regra, possibilita menor autonomia no comando da política, uma vez que este departamento está vinculado a uma chefia imediata.

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

Um dos principais determinantes na configuração da política de assistência social é indiscutivelmente sua definição orçamentária, em que são delimitados os recursos inerentes à aplicação e sistematização da política em nível municipal. Não obstante, na Tabela 11, visualizam-se de forma agrupada os percentuais aplicados em Assistência Social nos municípios.

Diante dos dados dispostos na Tabela 11, conclui-se que o nível de investimento orçamentário municipal com recursos próprios em assistência social nos municípios gira em torno de 3,17%. Por sua vez, nos municípios de pequeno porte I temos os níveis mais elevados percentualmente, com uma média de 4%, enquanto os municípios de pequeno porte II investem em média 3,52%, já os municípios de médio e grande porte na região investem 2,17% do orçamento na função assistência social.

**Tabela 8.** Subíndices do IDF por porte dos municípios no Norte de Minas Gerais.

Porte dos municípios	Acesso ao conhecimento	Acesso ao trabalho	Disponibilidade de recursos	Ausência de Vulnerabilidade	Desenvolvimento infantil	Condições de habitação
Pequeno I	0,29	0,15	0,367	0,71	0,911	0,659
Pequeno II	0,30	0,16	0,376	0,71	0,926	0,713
Médio/Grande	0,38	0,178	0,372	0,674	0,918	0,762
Norte de MG	0,29	0,153	0,368	0,70	0,914	0,674

Fonte: MDS (2011a).



**Tabela 9.** Gestão Municipal do SUAS por Porte do Município-2008 (%).

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

Fonte: MDS (2011a e b).

**Tabela 10.** Denominação do Órgão Gestor por porte Municipal-2006.

Porte dos Municípios	Denominação do órgão gestor		
	Departamento	Secretaria	Total
Pequeno I	35,50%	64,50%	100,00%
Pequeno II	18,20%	81,80%	100,00%
Médio/grande	10%	90%	100,00%
Total	31,30%	68,70%	100,00%

Fonte: Unimontes/Sedese (2006).

**Tabela 11.** Investimento orçamentário na Função Assistência Social – 2006.

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

Fonte: IBGE (2010).

Haja vista tais características, faz-se necessário avançarmos não só nos níveis de habilitação, orçamento e planejamento das ações da assistência social, mas ter como objetivo alterar as condições de vida dos cidadãos, por meio de serviços e benefícios sociais, que garantam a desmercantilização das relações sociais e ampliem suas capacidades e oportunidades de escolhas.

### Considerações finais

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

Ainda que o marco legal da assistência social tenha expressado debilidades, sua operacionalização no âmbito da Política Nacional de Assistência Social apresenta importantes inovações e indubitavelmente, apresenta também ‘tensões’ na sua mediação com a prática operacional desta política. Dentre as inovações destacam-se a descentralização político-administrativa, a territorialização, o sistema de informações e a matricialidade sócio-familiar. Dentre estas, a matricialidade sócio-familiar, a descentralização político-administrativa e a territorialização apresentam ‘tensões’, estando em

momento de afirmação, o que passa pela mediação da gestão municipal, que é a responsável pela sua operacionalização.

No que toca o desenho institucional da política pública, nota-se que tem demonstrado bom desempenho, representado pelo grau de habilitação ao SUAS, seja pelo estabelecimento de repasses regulares de recursos, ou mesmo pelo sistema de sanções e recompensas em relação aos diferentes níveis de habilitação. Porém, de acordo com Souza (2004, p. 4) “[...] não está claro que essas novas institucionalidades são sustentáveis sem o apoio financeiro e indutor do governo federal e de outros organismos exógenos à governança local”.

Sobre o segundo questionamento que norteia nossa argumentação, destacam-se alguns apontamentos: Nas condições sociais, ressalta-se que os municípios de ‘pequeno porte I e pequeno porte II apresentam os maiores índices de pobreza’. A maioria dos municípios de pequeno porte I possui índices de pobreza acima da média da região, mesmo com as diferenças entre média e mediana, sendo a mediana com valores mais altos, o que indica que mais da metade dos municípios estão acima da média de pobreza. Outro fator a ser destacado é a extrema ‘importância dos programas de transferência direta de renda nos municípios da região’. Na comparação dos dois principais programas de transferência de renda direta do país, visualiza-se que o Programa Bolsa Família (PBF) possui maior impacto nos municípios de pequeno porte I, enquanto o Benefício de Prestação Continuada (BPC) é mais presente em municípios de pequeno porte II e médio/grande.

Os indicadores sintéticos analisados – IDF, GINI e IDH – confirmam a tendência de decréscimo dos índices com a diminuição do porte populacional. Quando se analisam os subíndices do IDH e do IDF, depreende-se que os piores desempenhos dos municípios concentram-se no ‘IDH-Renda e IDF–Acesso ao Trabalho’, o que revela a fragilidade das estruturas econômicas locais, sua dificuldade em possibilitar o acesso aos serviços de fortalecimento e incremento ao capital humano, como acesso ao conhecimento, ao trabalho e por consequência, maior dificuldade de disponibilidade de recursos, dificultando a dinamização das ‘capacidades’ e ‘intitulentos’.

No que toca à ‘habilitação ao SUAS’, destaca-se o fato positivo de todos os municípios da região estarem habilitados ao sistema, embora os níveis de habilitação sejam menores nos municípios de pequeno porte I – pela inexistência de aparelhos e oferta de serviços para o incremento de tal habilitação – do que nos municípios de pequeno porte II e médio/grande porte. Quanto ao

‘escalon ocupado pelos órgãos gestores da assistência social nos municípios’ – tendência que pode demonstrar o grau de autonomia da condução da referida política pública – a maioria dos municípios possui secretarias ligadas à gestão da assistência social, embora ainda exista boa parte dos municípios, sobretudo os de pequeno porte I com órgãos gestores no segundo escalão, o que demonstra menor autonomia na condução da política de assistência social. No que concerne à descentralização, entende-se que,

[...] a questão da transferência de responsabilidades pela provisão de serviços sociais universais não se restringe à existência de mais recursos financeiros para serem alocados livremente pelos governos locais e tampouco a determinações constitucionais (SOUZA, 2004, p. 34-35).

A implementação do SUAS pressupõe a redefinição das relações no pacto federativo com reforço do desenho institucional da PNAS, sobretudo no que se refere a responsabilidades e atribuições dos municípios. Ressalta-se que além da descentralização de atribuições e responsabilidades deve ocorrer também a descentralização da capacidade técnica e orçamentária, para que os municípios possam ampliar sua capacidade estatal.

## Referências

- ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. São Paulo: Revan, 2000.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso em: 10 jan. 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica - NOB/SUAS**. Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, 2005.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **IDH - Indicadores e Análises de Desenvolvimento Humano**. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2009.
- IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Informações Municipais 2005 - **MUNIC**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 20 dez. 2010.
- MDS-Ministério do Desenvolvimento Social. **Matriz de Informação Social (MIS)**. Disponível em: <<http://www.aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007>> Acesso em: 10 jan. 2011a.
- MDS-Ministério do Desenvolvimento Social. **GeoSuas**. Disponível em: <<http://www.aplicacoes.mds.gov.br/geo-suas>>. Acesso em: 10 jan. 2011b.
- RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos de construção democrática. São Paulo: Cortez, 2000.
- RAICHELIS, R. SUAS: Configurando os eixos de mudança. **Caderno 1-SUAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007.
- RODRIGUES, L. A formação econômica do norte de Minas e o período recente. In: OLIVEIRA, M. F.; RODRIGUES, L. (Org.). **A formação econômica do norte de Minas**. Montes Claros: Unimontes, 2000. p. 105-170.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas universais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.
- SPOSATI, A. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, v. XXII, n. 68, p.54-82, 2001.
- SPOSATI, A. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. esp., p. 96-122, 2006.
- TEIXEIRA, S. M. F. Assistência na Previdência Social: uma política marginal. In: SPOSATI, A.; FALCÃO, M. C.; TEIXEIRA, S. M. F. (Ed.). **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 1995. p. 31-108.
- UNIMONTES/SEDESE-Universidade Estadual de Montes Claros/ Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. **Perfil socioassistencial dos municípios das mesorregiões Norte, Noroeste e Vales do Jequitinhonha e Mucuri**. Montes Claros: Unimontes, 2006.

*Received on February 2, 2011.*

*Accepted on September 30, 2011.*

License information: This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.