

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Especialização em Políticas Públicas

Rosilene Nepomuceno da Silva

**PACTO FEDERATIVO E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Belo Horizonte
2015

Rosilene Nepomuceno da Silva

**PACTO FEDERATIVO E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Políticas Públicas.

Orientadora: Márcia Miranda Soares

Belo Horizonte
2015

Rosilene Nepomuceno da Silva

**PACTO FEDERATIVO E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Políticas Públicas.

Profa. Dra. Márcia Miranda Soares (Orientadora) – UFMG/DCP

Profa. Dra. Geralda Luiza de Miranda

Belo Horizonte, de de 2015.

RESUMO

O federalismo, forma de Estado adotada no Brasil, prevê a igualdade, a cooperação e a autonomia dos entes federados em um contexto de diferentes capacidades de gestão e arrecadação entre eles, algo que pode ser desafiador diante da competitividade estabelecida entre esses atores, causadas pelo jogo político e por interesses distintos. Com a constitucionalização da política de assistência social, os marcos regulatórios publicados pós 88 estabeleceram a União como a principal formuladora da política e os estados e municípios como cofinanciadores e executores da mesma. No caso dos estados, sua atuação, enquanto executores se dá por meio da oferta de serviços regionalizados. Embora tenha determinado competências para os entes federados, a Lei Orgânica de Assistência Social, publicada em 1993, estabeleceu que estados e municípios podem fixar a sua própria política, desde que esta esteja em consonância com a política nacional. Ressalta-se que a autonomia concedida aos entes federados para estabelecerem sua própria política é fator fundamental para que as características locais sejam levadas em conta na promoção do desenvolvimento social com equidade. O presente trabalho analisa os marcos regulatórios da política de assistência social em Minas Gerais, publicados entre 2003 e 2014 e busca responder se a política estabelecida pelo estado apresentou adaptações ou complementações em relação à política nacional, a partir da análise e comparação entre os principais marcos regulatórios nacionais e os estaduais neste estado composto por 853 municípios e caracterizado pela desigualdade social em seu território.

Palavras-chave: Federalismo. Assistência social. Estado de Minas Gerais.

LISTA DE SIGLAS

ALMG - Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

AS - Assistência Social

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CEAS - Conselho Estadual de Assistência Social

CF - Constituição Federal

CMAS - Conselhos Municipais de Assistência Social

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CPP - Comissão de Participação Popular

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CIB – Comissão Intergestores Bipartite

CIT – Comissão Intergestores Tripartite

ELE - Escola do Legislativo

FEAS - Fundo Estadual de Assistência Social

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MG - Minas Gerais

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

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

PAIF - Proteção e Atendimento Integral à Família

PAEFI - Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PMDI - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PPA - Plano Plurianual

PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSE - Plano Estadual de Regionalização dos Serviços

PT - Partido dos Trabalhadores

SEDESE - Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUBAS - Subsecretaria de Projetos Especiais, a Subsecretaria de Trabalho e Emprego e a Subsecretaria de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1 FEDERALISMO E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	10
1.1 Federalismo Brasileiro: Definição e Características.....	11
1.2 Marcos Regulatórios Nacionais da Política de Assistência Social no Brasil.....	14
1.3 Política de Assistência Social: Atribuições dos Estados.....	24
2 A REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS.....	27
2.1 Marcos Regulatórios da Política de Assistência Social no Estado de Minas Gerais	28
2.2 Planejamento e Orçamento Público do Estado de Minas Gerais.....	34
2.3 A Participação do Legislativo Estadual na Defesa da Política de Assistência Social em Minas Gerais.....	40
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
REFERÊNCIAS.....	48

INTRODUÇÃO

Promulgada no dia 5 de outubro de 1988, a Constituição Federal, também conhecida como a “Constituição Cidadã”, trouxe inúmeros avanços para a sociedade brasileira e se estabeleceu como um divisor de águas na trajetória da assistência social no Brasil. Anteriormente realizada por meio de práticas descontínuas de caridade e de cunho assistencialista, a assistência social passou a ter reconhecimento como política pública após a promulgação da Constituição de 88. No entanto, para além desse reconhecimento conquistado com a CF/88, o grande desafio pós-constituição foi e continua sendo a sua estruturação como política pública e o rompimento com as referidas práticas que acabaram se perpetuando ao longo dos anos.

O processo de redemocratização do país nos anos 80 traz à cena demandas claras de ruptura com o padrão vigente de assistência social. O novo modelo de Estado social, desenhado na Constituição de 1988, incluso neste a assistência social, deveria ser erigido sobre os princípios da universalidade, do redistributivismo (combate às desigualdades sociais), da descentralização federativa e da participação social. (SOARES e CUNHA, 2013, p. 5).

No Brasil, é difícil analisar a política de assistência social sem conhecer os fatores que a determinaram e aqueles que influenciam o seu funcionamento. As suas origens na caridade e na filantropia, o seu reconhecimento tardio como política pública e o modelo federalista de organização do Estado são exemplos de elementos que influenciaram diretamente no desenvolvimento dessa política.

Fator importante a ser analisado no processo de afirmação da política de assistência social como política social universal e igualitária, o federalismo se refere à forma de organização do Estado adotada no país e se caracteriza pela autonomia política, fiscal e administrativa da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Em termos de divisão de competências, a federação brasileira pouco distingue as atribuições dos seus entes na formulação e execução de políticas públicas, incentivando a cooperação governamental, destacadamente nas políticas sociais. No caso da política de assistência social, a CF/88 definiu a descentralização político-administrativa como uma de suas diretrizes e a União assumiu, ao longo dos anos 90, o papel de principal formuladora da política, deixando aos estados e aos municípios o papel de cofinanciadores e executores da mesma.

Desta forma, a consolidação e ampliação da política de assistência social no Brasil passou a contar com a colaboração e atuação dos três entes federados. Contudo, apesar de

serem peças fundamentais para o avanço dessa política, os estados e municípios não dispõem da mesma capacidade de gestão e de execução das ações. Além disso, eles possuem interesses distintos e podem conduzir a política de forma diferenciada, tendo em vista que os entes subnacionais são autônomos.

O objetivo deste trabalho é demonstrar como ocorreu a formulação da política de assistência social no estado de Minas Gerais entre 2003 e 2014 e refletir sobre alguns aspectos históricos que perpassaram essa política no estado, a partir da análise dos principais marcos regulatórios estaduais e de alguns fatores relevantes, além de verificar em que medida pode-se falar de uma política própria de assistência social para essa unidade da federação. Vale destacar que a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS/1993 preconiza que os entes federados possuem autonomia para fixarem, seguindo as diretrizes nacionais, a sua própria política.

O estado de Minas Gerais, composto por 853 municípios, possui uma vasta extensão territorial e grande diversidade cultural, tornando-se cenário importante para análise da política de assistência social, não somente por refletir a desigualdade social, que assola todo o país, mas também por conter aspectos importantes presentes no decorrer da expansão da política de assistência social, como, por exemplo, a oposição partidária entre os governos federal e estadual (MG), presente entre os anos de 2003 a 2014, período que será analisado neste trabalho. Tendo em vista que a cooperação entre os entes é marcada pelo aspecto político, é importante salientar que, durante os três mandatos ocorridos entre 2003 e 2014, o estado de Minas Gerais foi governado por representantes do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e a União foi governada pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

A Constituição Federal de 1988 também definiu como obrigatória para todos os entes federados a elaboração de três leis de planejamento orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), que em Minas Gerais é chamado de Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). No estado de Minas Gerais, além dessas três leis, também foi estabelecido como parte do planejamento orçamentário, no ano de 1989, por meio de sua Constituição Estadual, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Plano a ser executado a longo prazo, que apresenta as áreas prioritárias onde os investimentos deverão ser feitos e as estratégias utilizadas para o alcance dos objetivos, o PMDI é a referência para a elaboração dos demais planos, que devem ser articulados entre si, conforme promulgado na Constituição Federal. Toda a previsão orçamentária e destinação dos recursos públicos devem estar contidos neste sistema orçamentário.

O presente trabalho de conclusão de curso tem por objetivo responder ao seguinte questionamento: o estado de Minas Gerais tem uma política própria de assistência social? Se sim, a política estadual apresentou complementações ou adaptações em relação à Política Nacional de Assistência Social? O estado utiliza de sua autonomia para apresentar inovações no campo da assistência social ou apenas atua como colaborador, executando ou cofinanciando as propostas da política nacional?

A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica e análise dos principais marcos regulatórios nacional e do estado de Minas Gerais referente à política de assistência social. Destaca-se, no caso mineiro, a legislação orçamentária entre os anos de 2003 a 2014, tendo em vista que esse instrumento forneceu informações sobre como ocorreu a inserção da política de assistência social no sistema orçamentário do estado. Outra fonte de informação que trouxe subsídios para a elaboração deste trabalho foram as informações disponíveis no *site: Políticas públicas ao seu alcance*. (ALMG, 2015), disponibilizado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Apesar de implantado há pouco tempo, o *site* disponibiliza informações sistematizadas e atualizadas sobre o planejamento e execução orçamentária das políticas públicas no estado, o que permitiu, por meio da análise do conteúdo disponível, compreender a trajetória dessa política no estado.

O trabalho está estruturado em dois capítulos, além da Introdução e das Conclusões. O primeiro capítulo apresenta um breve histórico do federalismo brasileiro, seu surgimento no país e suas principais características. Neste capítulo também são abordados alguns pontos sobre a origem da política de assistência social no Brasil, além de apontar, com base nos marcos regulatórios dessa política, quais são as diretrizes nacionais estabelecidas para os estados, destacando as atribuições que são definidas para os estados.

O segundo capítulo apresenta a legislação estadual destinada à regulamentação da política, a legislação mineira que se refere aos instrumentos de planejamento orçamentário do estado de Minas Gerais, e as contribuições do poder legislativo estadual para a consolidação e afirmação da política de assistência social no estado.

Por fim, nas conclusões, são apresentados os resultados e perspectivas futuras para o estudo realizado.

1 FEDERALISMO E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A Carta Magna publicada em 1988 inaugurou um novo tempo na história do Brasil. Promulgada em um momento de redemocratização do país, a Constituição Federal de 88 foi resultante de um grande processo de mobilização e pressão popular. A também denominada “Constituição Cidadã” significou a constitucionalização de novos direitos de cidadania e a ampliação das políticas públicas. Outra importante conquista da Constituição de 88 foi a instauração de um sistema de proteção social denominado Seguridade Social.

A Seguridade Social é um sistema composto pelas políticas de saúde, assistência social e previdência social e, conforme dispõe o artigo 194 da CF/88: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (BRASIL, 1988).

A integração dessas três políticas objetivou a estruturação de um sistema de proteção social que abrangesse toda a população. A política de saúde integra esse tripé e tem caráter universal, sendo destinada a todos, independentemente de contribuição; a previdência social é um seguro social que garante direitos aos trabalhadores mediante contribuição e a assistência social, assim como a política de saúde, também não exige contribuição e deve atender a quem dela necessitar.

Várias outras conquistas foram obtidas com a publicação da Constituição de 88. Souza (2005, p. 109) argumenta que: “Dessa tendência à constitucionalização resultou uma constituição que regula não apenas princípios, regras e direitos individuais, coletivos e sociais, mas também um amplo leque de políticas públicas.”

Para os propósitos deste trabalho, nos ateremos ao federalismo, forma de organização de estado adotado no Brasil desde 1889. De acordo com Souza (2005), o federalismo no Brasil se fortaleceu com a promulgação da CF/88 e, embora este modelo de divisão de poder tivesse sido adotado no país há quase um século, anteriormente à promulgação da CF/88, suas características oscilavam entre a centralização autoritária e descentralização democrática, conforme a vigência ou não do regime democrático. A autora (2005) pontua que o fortalecimento desse modelo de divisão de poder em 1988 buscou possibilitar maior equilíbrio e igualdade entre os entes federados mediante a divisão de novas competências e o reconhecimento dos municípios como terceiro ente da federação. Estes fatos aconteceram em um momento em que a descentralização e o empoderamento dos entes subnacionais eram bandeiras defendidas no processo de redemocratização do país.

1.1 Federalismo Brasileiro: definição e características

O federalismo é uma forma de Estado adotada por diversos países do mundo, apresentando configurações e características próprias em cada país. De acordo com Franceschet (2011, p. 251), “no Brasil, a Federação tem tríplice capacidade: é formada pela união indissolúvel da União, Estados e Municípios e DF”. O autor (2011) também esclarece que:

A autonomia dos entes federados conduz a: A- Auto-organização: capacidade de se auto organizarem, produzindo, para tanto, suas próprias normas (auto legislação), desde que de acordo com os preceitos da Constituição Federal; B- Autogoverno: os entes federativos têm autonomia para eleger seus próprios governantes; C- Autoadministração: diretamente relacionada com a distribuição de competências tributárias e administrativas entre os entes da Federação. Sobre a repartição de competências, a CF adotou, como regra, a predominância do interesse e “que enumera os poderes da União, define indicativamente os dos municípios e atribui os poderes remanescentes para os estados.” (FRANCESCHET, 2011, p. 251).

Logo, a União, os estados e os municípios possuem autonomia para elaborar as suas próprias leis, eleger seus representantes, arrecadar seus impostos e gerir seus territórios, não existindo, portanto, um poder único central. A União e os estados contam com a presença dos poderes legislativo, executivo e judiciário nos seus territórios; já nos municípios há somente a presença dos poderes legislativo e executivo. Soares (2013) destaca que:

O federalismo é caracterizado pela dupla autonomia territorial, ou seja, por uma divisão mais igualitária do poder político entre o governo central e as subunidades nacionais, combinando centralização e descentralização na distribuição interna do poder no Estado nacional. (SOARES, 2013, p. 2).

No modelo federalista brasileiro, a divisão de competências é um ponto fundamental na conformação do federalismo adotado no país. Conforme esclarece PEPPE et al. (1997, p. 165) a cooperação “é uma ideia básica do sistema federativo”. Sendo assim:

É fundamental construir mecanismos que permitam atuação conjunta das três esferas (cooperação vertical) e, mesmo, de entes de uma mesma esfera (cooperação horizontal), pois tais mecanismos podem representar a diferença entre encontrar uma solução pensada conjuntamente por todos ou uma solução imposta pela esfera de maior poder. (PEPPE et al., 1997, p. 165).

Considerando o federalismo para pensarmos as políticas públicas, o ideal seria que as relações intergovernamentais fossem de cooperação entre os entes federados, com a unidade

política nacional funcionando como um grande impulsionador para o desenvolvimento e efetividade das políticas sociais no país.

Contudo, alguns autores apontam dificuldades nessas relações, pois a cooperação proposta por este modelo de divisão de poder nem sempre é colocada em prática. Palotti e Costa (2011) observam que:

Se a implementação de políticas sociais quando se tem algum grau de controle e governabilidade sobre os “executores” diretos, como ocorre no interior de organizações administrativas hierarquicamente subordinadas, não é tarefa simples, em federações os desafios são muito maiores. Envolvem processos de barganha, convencimento e interação permanente, uma vez que os pactuantes do acordo federativo possuem autonomia para interferir no jogo político da descentralização e, no limite, podem não aderir à política instituída pelo governo central. (PALOTTI e COSTA, 2011, p. 112).

De acordo com Souza (2005), para o caso brasileiro:

O objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo. (SOUZA, 2005, p.112).

Souza (2005) também aponta que o Brasil adotou uma forma de divisão de poder simétrico em uma federação assimétrica. Diferentes capacidades de gestão das políticas públicas em territórios marcados pela heterogeneidade econômica e social dificultam a promoção do desenvolvimento de forma igualitária no país.

A autora esclarece ainda que, embora tenham capacidades diferentes, a divisão de competências no âmbito do federalismo brasileiro é permeada por situações de conflitos quando das negociações em torno dos interesses dos entes federados. Conforme Souza (2005), os constituintes de 88 optaram por um modelo no qual a divisão de competências sobre a responsabilidade em prover a maioria dos serviços públicos são competências concorrentes aos três níveis de governo, o que resulta em conflitos entre os governantes. Esta divisão de poder compartilhada sugere que o federalismo brasileiro seja caracteristicamente cooperativo, descartando assim a competitividade inerente a essa forma de divisão de poder adotado no país.

Quanto à ausência de mecanismos que estimulem a cooperação, a autora esclarece que a CF/88, não estabeleceu nenhum mecanismo ou instituição para regular as relações

intergovernamentais, prevalecendo, desta maneira, a autoridade delegada à União por meio da Constituinte de 88.

Em relação à autoridade concedida à União, Arretche (2004, p. 411) afirma que a CF/88 concedeu ampla autoridade jurisdicional à este ente federado e limitou o poder de veto dos entes subnacionais. “Assim, formularam um desenho de Estado federativo em que os governos subnacionais têm responsabilidade pela execução de políticas públicas, mas autorizaram a União a legislar sobre suas ações.” Para a autora (2009), a autoridade regulatória da União, afeta negativamente a autonomia decisória dos estados e dos municípios.

No entanto, diante da diversidade sociocultural do país, a autonomia dos entes federados pode contribuir para a consolidação de uma política social que considere as particularidades regionais locais e possibilitar ações mais condizentes com a realidade do público atendido, fator importante e difícil de ser conquistado em um governo unitário que decide para todos. Por outro lado, a autonomia também concede ao ente federado liberdade para pactuar ou não uma ação com outros entes, dando início a um processo de barganha que têm importantes consequências para o desenvolvimento das ações que envolvem a contribuição dos três entes federados. Outro fator importante para uma política está relacionado à existência de conflitos entre os entes, principalmente nos casos de governos em que há oposição partidária, como no caso do Estado de Minas Gerais e a União, que, nos últimos doze anos, foram governados por partidos de oposição. É sabido que as relações intergovernamentais no Brasil são influenciadas por aspectos político-partidários. Nesses casos, é possível que se estabeleça uma relação de concorrência no lugar da cooperação entre os entes, o que pode gerar sobreposição ou lacunas na condução de políticas públicas.

Palotti e Costa (2011) discorrem sobre o assunto, conforme o fragmento abaixo:

O jogo federativo desdobra-se em arranjos e movimentos cooperativos e competitivos entre os entes constituintes, o que torna a implementação de políticas sociais um fenômeno complexo, que se desenvolve em diversas arenas e etapas. (PALOTTI e COSTA, 2011, p. 212).

Diante do exposto, entende-se que fatores como a autonomia dos entes subnacionais, a cooperação entre eles e a capacidade de arrecadação e gestão de cada território, permeiam o contexto de elaboração e execução das políticas públicas.

1.2 Marcos Regulatórios Nacionais da Política de Assistência Social no Brasil

A política de assistência social é política pública de caráter universal não contributiva, reconhecida pela primeira vez como tal na Constituição Federal de 1988, por meio de seus artigos 203 e 204 que preveem:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988).

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1988).

A Constituição Cidadã se estabeleceu como um marco regulatório essencial para as transformações e redefinições na assistência social no Brasil. Inserida no conjunto das políticas que integram o sistema de proteção social com as políticas de saúde e previdência social, também instituídas pela CF/88, a política de assistência social vem buscando, desde então, sua afirmação enquanto política pública. É importante ressaltar que a assistência social, no Brasil, teve seu início a partir de práticas religiosas, de caridade, de voluntarismo político e filantropia. Segundo Sposati (2007):

Séculos de práticas sociais fragmentadas individualizadas tuteladoras que foram sendo designadas como assistência social geram grande confusão no senso comum entre práticas assistencialistas e a proposição da política pública de assistência social presente na CF-88. (SPOSATI, 2007, p. 436).

Em seu texto, Sposati (2007) também discursa acerca da dificuldade de aceitação da política de assistência social, enquanto dever do estado e direito social. A autora (2007) remete esta dificuldade a um pensamento conservador que posiciona os destinatários da proteção social não contributiva como pessoas não inseridas no mercado formal de trabalho,

tornando-os, assim, dependentes da benesse do Estado. Este pensamento descarta as desigualdades social e econômica como fatores que geram demandas por proteção social.

Embora o fato de ter sido reconhecida como política pública não tenha apagado os estigmas deixados pelas antigas práticas denominadas de assistência social, a Constituição representou o primeiro passo para a superação da assistência social exercida com base na solidariedade e de maneira fragmentada e emergencial. Entre as mudanças conquistadas com a promulgação da CF/88, foi estabelecida a gestão descentralizada e participativa da política de assistência social, inserindo-a no sistema federativo brasileiro, de maneira que sua formulação e execução aconteçam de forma cooperativa entre os entes governamentais.

O texto constitucional de 88 estabeleceu diretrizes básicas para a política de assistência social. À União coube a elaboração e coordenação nacional da política, e às esferas estaduais e municipais, sua gestão e execução em regime de colaboração entre os entes. Contudo, as competências e relações intergovernamentais na política de assistência social só foram esclarecidas com a publicação dos marcos regulatórios surgidos após a promulgação da Constituição de 88.

Em 1993, cinco anos após o reconhecimento constitucional da assistência social como política pública, foi publicada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) que regulamentou os artigos 203 e 204 da CF/88. Em seu art. 1º, a LOAS define a política de assistência social como política de Seguridade Social não contributiva, direito do cidadão e dever do Estado, que provê os mínimos sociais através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantia de atendimento das necessidades básicas. (BRASIL, 1993).

Na LOAS, foram enfatizadas as estratégias para formulação, organização da gestão e funcionamento da política de assistência social nas três esferas de governo, em conformidade com a CF/88. Apresentadas algumas diretrizes básicas para a execução da política em todo território nacional, elas preveem:

- I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
 - II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
 - III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. (BRASIL, 1993).
- A política também deve ser regida pelos seguintes princípios:
- I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
 - II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

- III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, 1993).

As diretrizes e princípios da LOAS estabeleceram a organização para oferta dos serviços e para o atendimento ao público alvo da política de assistência social. Esta lei também caracterizou os benefícios eventuais, os serviços e os programas socioassistenciais.

Conforme os artigos 22, 23 e 24 da LOAS, os benefícios eventuais são as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. Os serviços socioassistenciais são as atividades continuadas que visam à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observam os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei. Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.

A LOAS ainda definiu diretrizes para a política como o seu cofinanciamento e a criação e o pleno funcionamento de três instrumentos de gestão em cada esfera de governo. São eles: o conselho, o fundo e o plano de assistência social, conhecidos popularmente como CPF.

Os conselhos de assistência social são espaços de participação e deliberação de composição paritária entre representantes do governo e da sociedade civil, que exercem o controle social da política por meio do planejamento e fiscalização da mesma.

O plano de assistência social organiza e norteia a execução da política através do planejamento das ações e definição de prioridades, metas e previsão de gastos. A elaboração do plano é de responsabilidade do órgão gestor da política, que, após a sua elaboração, deve submetê-lo à avaliação do conselho para aprovação. Ao nortear a execução da política, o plano de assistência social permite o rompimento com a descontinuidade e improvisação das ações que marcaram o histórico dessa política.

Já os fundos de assistência social possibilitam que os repasses do nível federal para os níveis estaduais e municipais, e dos estaduais para os municipais, aconteçam de forma automática, regular, conforme a habilitação do ente federado, garantindo, assim, a continuidade da prestação dos serviços. Anterior à normatização do financiamento fundo a

fundo, as transferências intergovernamentais ocorriam por meio das celebrações de convênios.

Ressalta-se que, a existência dos referidos instrumentos: o conselho, fundo e plano de assistência social é condição para haver o repasse de recurso fundo a fundo e para o pertencimento ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), modelo de gestão da política de assistência social no Brasil. Desta forma, alguns autores se referem a esses instrumentos como mecanismos de regulação. Bichir (2012) destaca que:

A literatura brasileira recente sobre o poder de coordenação federal aborda os mecanismos embutidos nas normas que regulamentam as relações verticais entre a União e as unidades subnacionais no que se refere à provisão de políticas públicas. Autores como Gomes (2009) e Arretche (2007 e 2009) ressaltam os diversos instrumentos institucionais que permitem ao Executivo controlar eventuais efeitos de dispersão advindos do arranjo federativo. Para esses autores, os cenários após as reformas dos anos 90 implicariam um processo de “descentralização regulada”, associado a um padrão nacional de execução local das políticas reguladas. (BICHIR, 2012, p. 9).

Com base na diretriz da descentralização, esses instrumentos exercem importante tarefa, tendo em vista a grande necessidade de certa padronização da política para oferta de serviços socioassistenciais.

Após a publicação da LOAS, buscou-se, por meio da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB SUAS) e Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB RH), a consolidação e operacionalização da política, pois, embora o financiamento e compartilhamento das ações entre os três entes da federação tivessem sido previstos na Constituição Federal, as diretrizes publicadas em 1988 na Constituição, e, em 1993, na Lei Orgânica, ainda careciam de normas para operacionalização da política.

Em 1997, foi publicada a primeira Norma Operacional Básica (NOB) da assistência social. Nesta versão da NOB, foram reafirmados diretrizes e princípios já previstos na LOAS. Conforme o referido documento:

A Norma Operacional Básica – NOB nº 1, instituída pelas portarias ministeriais 26 e 27 em outubro de 1997, pode ser entendida como a norma que conceituou o sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, estabelecendo condições para garantir sua eficácia e eficiência, explicitando uma concepção norteadora da descentralização da assistência social. (BERNARDI, 2006, p. 105).

Aprovada em 1998 pela resolução CNAS nº 207, a segunda NOB apresentou, de forma mais detalhada, critérios sobre o financiamento e a partilha de recursos da política,

responsabilidades dos entes federados e procedimentos para habilitação, consolidou e estabeleceu novas competências para a Comissão Intergestora Tripartite - CIT e instituiu a Comissão intergestora Bipartite - CIB. Cabe destacar que a comissão tripartite instituída pela NOB 1 e publicada em 1997 não possuía a nomenclatura “intergestora”, ou seja, não era denominada Comissão Intergestora Tripartite. A norma operacional publicada no ano de 97, se referia a esta comissão como uma comissão de caráter consultivo, de acompanhamento e avaliação da gestão da política de assistência social e de participação na definição de critérios para o estabelecimento de prioridades de ações na assistência social, dentre outros.

A organização federativa do Estado brasileiro e a responsabilidade partilhada pelas três esferas de governo com a Assistência Social, pressupõe a implementação de espaços de negociação e pactuação entre os gestores, como forma de viabilizar a implementação da política de Assistência Social de forma descentralizada, sem perder de vista a construção da equidade no interior do sistema e a compatibilização com estratégias mais gerais para o país. A organização de comissões de gestão intergovernamental pode cumprir esse papel. (NOB, 1998, p.14).

Fundamentada na diretriz da descentralização, as comissões intergestoras são instâncias de negociação e pactuação entre os gestores da política de assistência social, no que se refere aos aspectos operacionais do SUAS. Essas instâncias de negociação e pactuação têm a sua organização em nível federal (CIT) e em nível estadual (CIB).

Espaço de articulação e expressão das demandas apresentadas pelos gestores municipais, estaduais e federal, a CIT tem o objetivo de viabilizar a pactuação e negociação dos aspectos operacionais da gestão do SUAS. A CIT é composta por 15 membros titulares e seus respectivos suplentes, sendo cinco membros representantes dos municípios indicados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social - CONGEMAS, cinco membros representantes dos estados e do Distrito Federal indicados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social – FONSEAS e cinco membros representantes da União indicados pelo MDS, devendo-se observar a representação regional a fim de contemplar as cinco regiões do país. (NOB/SUAS 2012).

De acordo com o artigo 131 da NOB/SUAS 2012:

O FONSEAS e o CONGEMAS são reconhecidos como entidades sem fins lucrativos que representam, respectivamente, os secretários estaduais e do Distrito Federal, e os secretários municipais de assistência social, responsáveis pela indicação dos seus representantes na CIT. (NOB/SUAS, 2012, p.52)

Entre as competências da CIT, destacam-se a pactuação de estratégias para implantação, operacionalização e aprimoramento do SUAS, o contato permanente e o

assessoramento técnico às CIB's e o estabelecimento de acordos referentes às questões que dizem respeito à implantação e à qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no âmbito do SUAS. (NOB/SUAS, 2012).

A CIB também é um espaço de articulação e interlocução dos gestores da política de assistência social; contudo, nesta comissão, não há a representação da União. Atualmente, a CIB é composta por 12 membros titulares e seus respectivos suplentes, sendo seis representantes dos municípios indicados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social - COEGEMAS e seis representantes do estado indicados pelo gestor estadual da política de assistência social. Conforme definição da NOB/SUAS 2012, os COEGEMAS são entidades sem fins lucrativos que representam os secretários municipais de assistência social nos estados, que devem estar vinculados ao CONGEMAS.

Para a escolha dos representantes dos municípios, neste caso, além da representação regional, o porte dos municípios também deve ser levado em conta, devendo contar com dois representantes dos municípios de pequeno porte I, um dos municípios de pequeno porte II, um dos municípios de médio porte, um dos municípios de grande porte e um representante da capital do estado. (NOB/SUAS 2012)

Cabe salientar que as regras apresentadas acima, estabelecidas para a CIT e as CIB's, como as suas competências e sua composição, já observam as alterações estabelecidas pela atual norma operacional básica que foi publicada no ano de 2012.

Em relação à Política Nacional de Assistência Social (PNAS), Alchorne (2013) aponta para a existência de outros documentos anteriores ao que se consolidou como versão publicada em 2004, sendo estas outras versões publicadas em 1994, 1997 e em 1998. Embora essas versões não tenham sido aprovadas, para a autora, há ausência de informações históricas sobre a Política Nacional de Assistência Social e total desconhecimento da existência da redação preliminar publicada em 1994. (ALCHORNE, 2013).

De acordo com Alchorne (2013), essas publicações contribuíram para a configuração do formato da atual PNAS e funcionaram como instrumento para apontar quais diretrizes não haviam sido identificadas na CF/88 e na LOAS, que ainda deveriam ser definidas. Embora a autora (2013) esclareça que a versão do ano de 1994, por exemplo, não tenha apresentado nenhum avanço em relação às normas anteriores, o percurso para se chegar a PNAS 2004 não deve ser desconsiderado, como se tivéssemos dado um salto no tempo de 1993 para 2004.

No ano de 2004, após longo período de debate, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou, por meio da resolução 145, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que prevê a implantação do SUAS em todo o território nacional com o objetivo de

dar continuidade ao que foi inaugurado na Constituição Federal de 88 e na LOAS, reafirmando o modelo de gestão descentralizado da política de assistência social pautado no pacto federativo.

O SUAS, principal deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em Brasília, no ano de 2003, constitui-se na organização e regularização dos serviços socioassistenciais ofertados no âmbito da política de assistência social em todo o território nacional, tendo a família como foco e o território como base de organização. A organização dos serviços socioassistenciais no SUAS é feita conforme as seguintes referências:

A vigilância social, que está relacionada à capacidade de produção de indicadores sobre situações de vulnerabilidade e risco social presentes em um território que incidem sobre as famílias/pessoas em diferentes ciclos de vida; a proteção social, que se traduz em um conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para a redução e prevenção do impacto das vicissitudes naturais ao ciclo de vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional. (NOB/SUAS, 2005, p. 19).

Outra referência, é a defesa social e institucional, que consiste na garantia a seus usuários de acesso aos serviços socioassistenciais e sua defesa.

De acordo com a PNAS/2004, os direitos à informação, direito ao atendimento digno e o direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus interesses, dentre outros, são direitos que devem ser assegurados na operação do SUAS a seus usuários. (PNAS, 2004).

A PNAS definiu a matricialidade sociofamiliar como uma de suas bases organizacionais. Tal definição se pautou no entendimento de que a família, independente de seu formato, é espaço privilegiado de proteção e socialização primária, além de provedora de cuidados aos seus membros.

A descentralização político-administrativa e a territorialização, segunda base organizacional da política, dispõe sobre o compartilhamento das ações entre os entes federados, em um sistema descentralizado e participativo, constituído também pelas entidades e organizações de assistência social, mediante prévio cadastro nos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS). A condição de comando único em cada esfera de governo e a implantação e funcionamento do conselho, plano e fundo de assistência social são critérios reforçados na política nacional como condição para gestão da política pelos entes subnacionais. A dinâmica socioterritorial e a heterogeneidade justificam a territorialização, que também tem como objetivo facilitar o acesso dos usuários aos serviços.

Seguindo o território como base organizacional, os municípios são classificados como de pequeno, médio, grande porte e metrópole, de acordo com suas características e segundo o total de habitantes em seu território. Conforme a capacidade de administração de cada um, também foram definidos os níveis de gestão como inicial, básica ou plena. Já os serviços foram hierarquizados conforme os tipos de proteção, caracterizadas como: proteção social básica, destinada a prevenir situações de riscos por meio do desenvolvimento de potencialidades e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; proteção social especial, destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco social ou pessoal, em decorrência de maus tratos, abandono, abuso sexual, dentre outros. A proteção social especial se divide em média complexidade, para atendimento de casos em que há situação de violação de direitos, mas os vínculos familiares e comunitários não foram rompidos; e proteção social especial de alta complexidade, para os casos em que os vínculos familiares e comunitários tenham sido rompidos, o que exige a garantia de proteção integral em serviços de acolhimento institucional. A partir dessa classificação, estabeleceu-se o tipo de serviço e a proteção que deveriam ser afiançados em cada território.

De acordo com Alchorne (2013):

Essa PNAS traduz-se no redesenho da política de assistência social e na materialização das diretrizes da LOAS, trazendo de novidade a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com responsabilidades compartilhadas e articulação intersectorial, além da organização dos serviços por tipo de proteção (básica e especial) e por níveis de complexidade. A família é o foco de atenção e o território a base de organização. (ALCHORNE, 2013, p.37).

Também foram definidas novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade civil, por meio da efetivação de parcerias para a prestação de serviços de forma complementar, com intuito de consolidar uma rede de serviços socioassistenciais. Os conselhos e conferências de assistência social também são espaços onde a participação social na política pode ser efetivada. As conferências avaliam a situação da política, verifica os avanços conquistados e define diretrizes. Já os conselhos têm as atribuições de deliberar e de fiscalizar o planejamento e a execução da política, inclusive de seu financiamento. (PNAS, 2004).

Considerado item fundamental para o aprimoramento da política, a PNAS define também a implantação de um sistema de informação, monitoramento e avaliação, para a mensuração dos resultados das ações e a política de recursos humanos pautada na garantia da qualidade dos serviços ofertados e nas condições de trabalho dos operadores da política.

A terceira versão da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social foi publicada em 2005, em consonância com a PNAS-2004, de acordo com Bernardi (2006):

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS, aprovada pela Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, retoma as NOBs n.ºs 1 e 2, apresentando-se como o mais recente instrumento de regulação dos conteúdos e definições da Política Nacional de Assistência Social – PNAS de 2004 que parametram o SUAS. (BERNARDI, 2006, p. 116).

A autora (2006) destaca que, a partir dos princípios e diretrizes da PNAS, esta norma operacional pautou-se no reconhecimento das desigualdades regionais para “expressar procedimentos para as diferentes condições de gestão com vistas à efetivação do processo de descentralização político administrativo ensejado”. (BERNARDI, 2006, p. 116).

Os avanços na política de assistência social resultaram também no entendimento de que a efetividade da política dependia em grande parte da atuação de seus executores, e, em 2006, uma norma operacional de recursos humanos, também deliberada na IV Conferência Nacional, foi aprovada por meio da resolução nº 269 do CNAS. A NOB RH também contribuiu para o fortalecimento do *status* da política de assistência social enquanto política pública, ao estabelecer que a qualidade dos serviços socioassistenciais dependiam de melhores condições de trabalho para os operadores da política, rompendo, assim, com a histórica ausência de profissionais capacitados em um campo de atuação que foi expressivamente ocupado por voluntários e primeiras-damas. Dentre outros pontos importantes, a NOB RH normatizou a equipe mínima necessária para cada tipo de serviço, a qualificação técnica e valorização dos trabalhadores, a garantia da educação permanente e melhoria dos vínculos de trabalho.

No ano de 2009, por meio da resolução 109, foi publicada a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, com o objetivo de padronizar a oferta dos serviços em âmbito nacional.

É importante lembrar ainda que o texto da Pnas definiu também quais seguranças a política deve afiançar e estruturou a proteção assistencial em dois níveis complexidade: a proteção social básica (PSB) e a proteção social especial (PSE) de média e alta complexidade. Embora a definição destes níveis de proteção incluisse o elenco dos serviços pertinentes a cada um deles, a área ainda se ressentia de uma regulamentação sobre o escopo desses serviços, que padronizasse minimamente conteúdo, usuários, objetivos e outros aspectos necessários à sua implementação em todo o território nacional. (IPEA, caderno 19, 2011, p. 50)

Nesse sentido, os serviços já organizados por níveis de complexidade, também, devem apresentar: o nome do serviço, descrição de como o serviço é realizado, os usuários a quem se destina o serviço, os objetivos do serviço, as provisões, ou seja, as ofertas do trabalho institucional, as aquisições dos usuários, as condições e formas de acesso, a unidade recomendada para a realização do serviço, período de funcionamento, abrangência, articulação em rede, o impacto social esperado e suas regulamentações. (BRASIL, 2009).

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais permite a criação de uma identidade facilitando a compreensão quanto aos serviços ofertados em cada equipamento, além de estabelecer um padrão mínimo para a oferta dos serviços que também deve ser seguido pelas entidades de assistência social. A padronização dos serviços permite aos usuários compreender minimamente como deve se dar a oferta dos serviços e reivindicar que o padrão estabelecido seja cumprido.

No ano de 2011, a política de assistência social, conquistou outro avanço importante. Com a promulgação da lei nº 12.435/2011, que entrou em vigor em julho de 2011, alguns artigos da lei nº 8.742/1993 foram alterados e novas normas foram acrescentadas. Destacam-se a inserção do SUAS em âmbito legal, a definição e incorporação dos centros de referências, CRAS e CREAS, na legislação, a redução da idade de 70 para 65 anos e a redefinição do conceito de família para a concessão do BPC, a instituição dos serviços de proteção PAIF, o PAEF e o programa PETI na legislação nacional e a introdução de novos dispositivos para o cofinanciamento do sistema.

Em 2012, sete anos após a publicação da NOB/2005, esta norma operacional já estava desatualizada, sendo necessária a incorporação em seu texto de procedimentos que já haviam sido adotados com a publicação das normativas desses últimos anos. A NOB/SUAS 2012 recuperou e regulamentou todos os avanços conquistados pela política de assistência social.

Dentre as mudanças trazidas pela norma operacional publicada em 2012, destaca-se a superação da antiga forma de caracterização dos municípios que, como visto, era feita de acordo com sua capacidade de gestão, dividida em inicial, básica e plena, passando a identificá-los pelo IGD SUAS, que é composto por um conjunto de cinco indicadores, quatro deles relacionados à gestão dos CRAS e um relacionado à gestão financeira da política. Desta forma, o aprimoramento da gestão acontece de forma automática e está relacionada ao alcance dos objetivos propostos por cada indicador. É possível, também, o retrocesso do município ao estágio anterior em casos de descumprimento de algum de algum acordo. Outra mudança se refere à composição da CIB que anteriormente compunha-se de 9 membros, e que como visto

anteriormente, passou a ter composição paritária entre representantes do estado e dos municípios.

Atualmente, a gestão nacional da política de assistência social no Brasil está a cargo da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). A SNAS é uma das seis secretarias que integram o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em 2004. Nos estados e municípios, a gestão da política também deve possuir comando único em cada esfera de governo, conforme estabelecido nas diretrizes da LOAS.

1.3 Política de Assistência Social: atribuições dos estados

A LOAS estabeleceu diretrizes para a descentralização, organização e condução da política de assistência social em cada uma das esferas do governo. Conforme exposto anteriormente:

A política de assistência social tem sua expressão em cada nível da federação na condição de comando único, na efetiva implantação e funcionamentos de um conselho de composição paritária entre sociedade civil e governo, do fundo, que centraliza os recursos na área, controlado pelo órgão gestor e fiscalizado pelo Conselho, do Plano de Assistência Social que expressa a política e suas inter-relações com as demais políticas setoriais e ainda com a rede socioassistencial. (PNAS, 2004, p. 41).

Conforme artigo 13 da LOAS, compete aos estados:

- I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local;
- III - atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;
- IV - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;
- V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado;
- VI - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento. (BRASIL, 1993).

Com base na análise das competências atribuídas na LOAS/2003 e no desenho da política de assistência social em relação a uma de suas diretrizes que prevê a descentralização político-administrativa e a territorialização, percebe-se que, em suma, a União formula as normas e os estados e municípios, além de atuarem como cofinanciadores, atuam como

executores da política. Em relação à atuação dos estados enquanto executores, a execução dos serviços por parte desse ente se dá através da prestação de serviços socioassistenciais regionalizados, nos casos em que os custos sejam altos ou a insuficiência de demanda do município justifique a oferta regionalizada dos serviços. Outra possibilidade de atuação está nos casos de incapacidade do município para ofertar o serviço.

Fruto da V Conferência Nacional de Assistência Social, o Plano Nacional de Assistência Social de caráter decenal, o SUAS-Plano 10, lançado em 2007, foi elaborado a fim de estabelecer um pacto de prioridades, metas e compromissos para concretização de novos resultados na política de assistência social. Percebe-se que a finalidade fundamental desse plano é o incentivo à cooperação entre os entes federados. As principais ações estabelecidas no plano decenal se referem a metas a serem atingidas pelo governo federal. Apesar de ter como finalidade fundamental o incentivo à cooperação, o plano pouco trata das competências dos estados e municípios, centrando mais nas ações que serão realizadas pela União. Os governos estaduais e municipais são citados de maneira superficial como coexecutores das ações, cabendo à União cumprir grande parte das metas estabelecidas no plano. Em relação à esfera estadual, o SUAS-Plano 10 (2007) prevê que:

Os governos estaduais têm papel fundamental de mediar a relação entre os municípios na perspectiva de ultrapassar o âmbito do território municipal para a organização da oferta de serviços. Devem, também, valer-se do conhecimento dos riscos e vulnerabilidades do seu território, da rede socioassistencial existente e o fluxo de usuários no sistema. Faz-se necessário conhecer as formas de organização existentes no município para atender indivíduos e famílias com direitos socioassistenciais violados. Diante do conhecimento da realidade de cada município, o Estado deve coordenar o planejamento conjunto desta questão estabelecendo a referência e a contra referência regional, estadual e interestadual, de média e alta complexidade estabelecendo assim o desenho da regionalização. (SUAS Plano 10, 2007, p. 38).

Portanto, o SUAS-Plano 10 não apresentou nenhuma novidade em relação às legislações anteriores, pois o referido plano apenas reforçou a importância da ação conjunta entre os três entes federados no esforço para a expansão e consolidação da política de assistência social no Brasil, com base apenas nas atribuições já estabelecidas pela esfera federal para cada ente.

Dessa forma, cabe a cada esfera de governo, em seu âmbito de atuação, respeitando os princípios e diretrizes estabelecidos na Política Nacional de Assistência Social, coordenar, formular e co-financiar, além de monitorar, avaliar, capacitar e sistematizar as informações. (PNAS, 2004, p. 41).

Contudo, a LOAS em seu artigo 8º estabelece que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observados os princípios e diretrizes estabelecidas nesta lei, poderão fixar suas respectivas Políticas de Assistência Social” (BRASIL, 1993). Cabe salientar que os entes subnacionais possuem autonomia para aderir ou não à política de assistência social estabelecida pela União; no entanto, se aderem, todas as regras estabelecidas pela regulamentação federal deverão ser cumpridas.

Entretanto, entende-se que a fixação de uma política própria se torna uma tarefa complexa ao considerar que esta só poderá ser estabelecida a partir dos princípios e diretrizes federais. Cabe ressaltar que a política de assistência social, que teve a sua origem na caridade, ainda hoje enfrenta obstáculos para sua consolidação enquanto direito universal, sendo que certa padronização das ações da política em todo o território nacional é fundamental. No entanto, é importante refletir sobre como tem sido a formulação das políticas de assistência social pelos entes subnacionais, verificar em que medida eles observam as regras federais e se estabelecem suas competências sem que haja sobreposição ou lacunas de ações em relação aos entes. O presente trabalho busca oferecer uma contribuição nesse sentido e, para tanto, o próximo capítulo, apresenta a política de assistência social do Estado de Minas Gerais, conforme estabelecida na Política Estadual de Assistência Social, a fim de identificar se a política estadual apresentou complementações que já não estivessem sido previstas na política nacional.

2 A REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS

De acordo com dados do IBGE, Minas Gerais é considerado o segundo estado mais populoso do Brasil. Localizado na região sudeste do país, Minas conta com uma população de mais de vinte milhões de habitantes, espalhados em seus 853 municípios residentes em áreas urbanas e rurais. Com uma área de mais de quinhentos mil quilômetros quadrados, é inegável a grande presença de disparidades sociais e culturais entre seus municípios.

Minas Gerais possui grande extensão territorial, havendo disparidades socioeconômicas entre as diferentes regiões do estado. O sul, mais industrializado e desenvolvido economicamente, é mais rico e apresenta bons indicadores sociais, a porção norte, por sua vez, sofre com a seca e com a ausência de políticas públicas mais eficazes, sendo uma das áreas mais pobre do país. (CERQUEIRA, 2015).

Os municípios que estão no entorno de Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, expressam com clareza as situações de disparidade entre as regiões presentes em todo estado. A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) é composta por municípios que apresentam características totalmente diferentes. Os municípios de Nova Lima e Lagoa Santa, por exemplo, abrigam, em sua maioria, famílias de classes mais altas; em contraponto, Ribeirão das Neves e Nova União, também pertencentes a RMBH, são compostos, majoritariamente, por famílias de baixa renda. Os diferentes perfis populacionais apresentados por estes quatro municípios evidenciam as situações de desigualdade social que assolam todo o estado. (JÚNIOR et al., 2013).

Estes fatores também apontam as diferentes capacidades de gestão da política de assistência social, que, em sua estrutura, apresentam os municípios como seus principais executores, o que obriga a atuação do estado a ser capaz de promover o desenvolvimento social com equidade em todo o seu território.

Embora as competências dos entes subnacionais tenham sido estabelecidas, conforme exposto no capítulo anterior, a LOAS/1993 dispõe sobre a autonomia dos entes federados para fixar sua própria política de assistência social. A análise da Política Estadual de Assistência Social, a ser apresentada neste capítulo, possibilitará o entendimento sobre a regulamentação dessa política no estado.

2.1 Marcos Regulatórios da Política Estadual de Assistência Social no Estado de Minas Gerais

“A consolidação do órgão gestor da política de assistência social no estado de Minas Gerais enfrentou obstáculos como baixa capacidade e fragmentação institucional.” (Paloti e Costa, 2011, p. 216). Segundo os autores, tais fatores foram ocasionados pelas várias reformas realizadas na organização do órgão gestor da política e pelas diversas políticas e ações que foram incorporadas ou retiradas para outras estruturas administrativas do próprio estado.

O estado de Minas Gerais estabeleceu sua política de assistência social por meio da lei estadual nº 12.262, de 23 de julho de 1996, com base no que foi estabelecido na CF/88 e na LOAS/1993, contudo, com a publicação da Política Nacional de Assistência Social no ano de 2004, a política estadual necessitou reformular seus artigos para se adequar às normas estabelecidas pela PNAS/2004. Essas adequações foram instituídas a partir da lei 19.444 de 11 de janeiro de 2011. É importante destacar que a política estadual já se encontra desatualizada, tendo em vista a publicação de novas normativas nacionais.

O atual texto da Política Estadual de Assistência Social de Minas Gerais, publicado em 2011, está dividido em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta uma definição da política e dispõe sobre os objetivos e princípios da assistência social no estado.

Para tal, foram estabelecidos os seguintes artigos:

Art. 1º A assistência social, direito do indivíduo e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas do indivíduo.

Art. 2º O estado e os municípios observarão os princípios e as diretrizes estabelecidos nesta lei na formulação de suas políticas de assistência social.

Art. 3º A política estadual de assistência social, visando ao enfrentamento das desigualdades socioterritoriais, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais, tem por objetivos:

I - prover famílias, indivíduos e grupos vulneráveis com serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social;

II - contribuir para a inclusão e a equidade de cidadãos e de grupos específicos ampliando o acesso aos bens e serviços assistenciais;

III - assegurar que as ações de assistência social tenham centralidade na família e garantam a convivência familiar e comunitária;

IV - promover a vigilância socioassistencial, por meio de diagnósticos de base territorial acerca da capacidade protetiva das famílias e da exposição a riscos pessoais e sociais;

V - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre estado e municípios.

Art. 4º A política estadual de assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I - primazia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

- II - universalização dos direitos, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III - respeito à dignidade do indivíduo, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, sendo vedada a comprovação vexatória de necessidade;
- IV - igualdade de direito de acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, para populações urbanas e rurais;
- V - divulgação ampla dos benefícios, dos serviços, dos programas e dos projetos assistenciais, bem como dos recursos concedidos pelo poder público e dos critérios para a sua concessão. (MINAS GERAIS, 2011).

Anterior à atualização dessa política, os objetivos apresentados no artigo terceiro, contemplavam somente o amparo ou apoio aos grupos considerados vulneráveis. À nova redação foram incluídos como objetivos a inclusão social, a equidade, o acesso a bens e serviços socioassistenciais, a realização das ações tendo a centralidade na família, a vigilância socioassistencial, o cofinanciamento e a gestão compartilhada da política.

Embora as diretrizes da política estadual não tenham sido citadas no título desse capítulo, seus artigos são explanados logo após a exposição dos seus princípios, tendo a seguinte redação:

- Art. 4º- A A organização da assistência social no estado tem as seguintes diretrizes:
- I - centralidade na família para concepção e a implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos;
 - II - participação da população na formulação das políticas e no controle das ações;
 - III - primazia da responsabilidade do poder público na condução da política de assistência social;
 - IV - profissionalização da assistência social, assegurada por meio de política de recursos humanos específica para os trabalhadores da área.
- Art. 5º Considera-se entidade ou organização de assistência social aquela que presta, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários desta lei, bem como a que atua na defesa de seus direitos.
- Parágrafo único. Entidade com fins lucrativos poderá prestar serviços ao sistema de assistência social, de forma complementar, em caso de necessidade premente, mediante contrato firmado com o poder público estadual ou municipal, nos termos da lei federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993, ouvido o respectivo conselho de assistência social. (MINAS GERAIS, 2011).

Os objetivos, princípios e diretrizes da PEAS agrupam artigos já estabelecidos pela LOAS e pela PNAS e percebe-se que na redação da lei realizada pelo estado algumas palavras são inseridas ou retiradas do texto, contudo, o seu sentido não é alterado. Exemplo disso se encontra no primeiro artigo da política estadual de redação quase idêntica ao primeiro artigo da LOAS, trocando apenas a palavra *cidadão* pela palavra *indivíduo*. Os incisos IV e V do artigo terceiro, que tratam, respectivamente, da vigilância socioassistencial e da gestão compartilhada da política, foram formulados com base no que está estabelecido no item:

Funções da política pública de Assistência Social para extensão da proteção social brasileira, subitem III da NOB/SUAS 2005, que versa sobre os mesmos assuntos.

O segundo capítulo dispõe acerca da organização e da gestão da Política Estadual de Assistência Social, por meio dos seguintes artigos:

Art. 6º O estado, na execução da política de assistência social, atuará de forma articulada com as esferas federal e municipal, observadas as normas do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, cabendo-lhe estabelecer as diretrizes do sistema setorial estadual de assistência social e coordenar seus programas, projetos e ações nesse âmbito.

Art. 6º- A A política de assistência social compreende os seguintes tipos de proteção social:

I - proteção social básica, que visa à prevenção de situações de vulnerabilidade e risco social, por meio de aquisições e do desenvolvimento de potencialidades dos vínculos familiares e comunitários;

II - proteção social especial, de média e alta complexidade que visa à reconstrução de vínculos familiares e comunitários, à defesa dos direitos, ao fortalecimento das potencialidades e à proteção das famílias e dos indivíduos para o enfrentamento de situações de violações de direitos.

Parágrafo 1º. Consideram-se:

I - de média complexidade os serviços que atendem às famílias e aos indivíduos com direitos violados cujos vínculos familiares e comunitários não tenham sido rompidos;

II - de alta complexidade os serviços que garantem proteção integral às famílias e aos indivíduos que se encontrem sem vínculos familiares e comunitários ou em situação de ameaça.

Parágrafo 2º. As proteções sociais básicas e especial serão ofertadas, de forma integrada, pelo estado e pelos municípios, diretamente ou por meio de entidade sociais vinculadas ao SUAS, respeitadas as especificidades de cada ação.

Parágrafo 3º. Os serviços que compõem as proteções sociais básica e especial seguem tipificação nacionalmente definida. (MINAS GERAIS, 2011).

O artigo 6º- A, que discorre sobre as proteções afiançadas pela política de assistência social, foi inserido na PEAS, em conformidade com a PNAS/2004. Como atribuições do estado, a PEAS fixou, em seu artigo sétimo as seguintes competências:

I - destinar recursos financeiros para os fundos municipais de assistência social, a título de participação no custeio do pagamento de benefícios eventuais, de acordo com critérios estabelecidos pelo Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS;

II - apoiar, técnica e financeiramente, os Municípios para a execução de serviços, benefícios, programas e projetos de enfrentamento da pobreza, definidos pelo CEAS e pelos conselhos municipais de assistência social, respeitadas as especificidades locais e regionais;

III - realizar e cofinanciar, por meio de transferência programada e regular para os Municípios, serviços socioassistenciais, bem como ações de incentivo à melhoria da qualidade da gestão;

IV - estimular e apoiar, técnica e financeiramente, a formação de consórcios municipais para a prestação de serviços socioassistenciais de proteção especial, de acordo com diagnóstico socioterritorial, ouvidos os conselhos municipais de assistência social dos Municípios envolvidos;

V - prestar serviços socioassistenciais regionalizados nos casos em que os custos e a insuficiência de demanda municipal individualizada justifiquem a oferta em rede regional;

VI - formular, em articulação com os Municípios, o Plano Estadual de Assistência Social;

VII - coordenar e articular ações que viabilizem a obtenção e a revisão do benefício a que se referem aos artigos 20 e 21 da Lei Federal n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. (MINAS GERAIS, 2011).

O benefício a que esse inciso se refere é o Benefício de Prestação Continuada – BPC. Previsto na CF/88, o BPC é a garantia de um salário mínimo mensal a idosos e deficientes que não possuem meios para garantir a sua subsistência e nem de tê-la garantida por seus familiares. O benefício deve ser revisado a cada dois anos para avaliação das condições que lhe deram origem. (BRASIL, 1988).

Em relação às competências do estado estabelecidas na legislação mineira, é importante destacar que elas foram estabelecidas em conformidade com as atribuições estabelecidas para os estados na LOAS/1993 em seu artigo 13. É importante ressaltar que as alterações feitas na PEAS, por meio da publicação da lei 19.444, foram publicadas em janeiro de 2011 e a atualização da LOAS só aconteceu em julho do mesmo ano com a publicação da lei 12.435. Ao contrário dos incisos dos incisos I e II que tratam respectivamente do custeio dos benefícios eventuais e do aprimoramento da gestão e do cofinanciamento dos programas e projetos, que apenas passaram a ter nova redação, o inciso VI foi inserido no texto da política. Esse inciso diz respeito ao monitoramento e avaliação da política e sobre a prestação de assessoria aos municípios para o desenvolvimento da política.

Conforme o artigo oitavo da PEAS/11, o órgão gestor da política de assistência social em Minas Gerais é a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE), anteriormente denominada Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do adolescente. O parágrafo único do referido artigo observa que:

A SEDESE é o órgão responsável pela formulação da política estadual de assistência social, competindo-lhe coordenar os programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais no estado por ele executados direta e indiretamente em colaboração com outras esferas ou setores. (PEAS/2011).

A Sedese tem por finalidade:

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. (SEDESE, 2015).

Conforme o exposto, a SEDESE se ocupa de ações que promovam o desenvolvimento da população em situação de vulnerabilidade pessoal e social como um todo e tem como objetivo operacional contribuir significativamente para “tornar Minas Gerais o melhor estado para se viver”, visão de futuro estabelecida no PMDI 2003-2020. (SEDESE, 2015).

Dessa forma, a secretaria se divide em quatro subsecretarias: a de Direitos Humanos, a Subsecretaria de Projetos Especiais, a Subsecretaria de Trabalho e Emprego e a Subsecretaria de Assistência Social – SUBAS.

As responsabilidades da SEDESE foram estabelecidas no artigo nono da PEAS (MINAS GERAIS, 2011). São elas:

- I - organizar e coordenar o SUAS no Estado;
- II - prestar apoio técnico aos Municípios na estruturação e na implantação de seus sistemas de assistência social;
- III - elaborar e coordenar a política estadual de assistência social, em consonância com a Política Nacional de Assistência Social – PNAS – e com as deliberações das conferências de assistência social, e submetê-la à aprovação do CEAS;
- IV - elaborar o Plano Estadual de Assistência Social, a partir de diagnóstico socioterritorial, e submetê-lo à aprovação do CEAS;
- V - cofinanciar serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica e especial e ações de incentivo ao aprimoramento da gestão;
- VI - coordenar, regular e cofinanciar as ações regionalizadas de proteção social especial de média e alta complexidade;
- VII - coordenar, articular e executar serviços socioassistenciais;
- VII - garantir condições financeiras e materiais para o funcionamento do CEAS;
- IX - prover recursos para o pagamento dos benefícios eventuais previstos no § 2º do Art. 14. desta lei;
- X - definir e aferir os padrões de qualidade dos serviços socioassistenciais, por meio de monitoramento e avaliação;
- XI - formular e executar política de capacitação continuada para trabalhadores, gestores e conselheiros da área da assistência social;
- XII - elaborar previsão orçamentária da assistência social no Estado;
- XIII - proceder à transferência automática e regular de recursos do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS – para os fundos municipais de assistência social;
- XIV - instituir piso de proteção social como modalidade de transferência de recursos destinada ao financiamento e ao cofinanciamento dos serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais;
- XV - elaborar e submeter ao CEAS os planos de aplicação dos recursos do FEAS;
- XVI - encaminhar à apreciação do CEAS relatórios trimestrais e anuais de atividades e de execução físico-financeira;
- XVII - promover a integração da política estadual de assistência social com o sistema de garantia de direitos de segmentos populacionais vulnerabilizados, como crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência;
- XVIII - promover a articulação da política estadual de assistência social com as demais políticas públicas sociais;
- XIX - desenvolver estudos e diagnósticos socioterritoriais para subsidiar a definição de prioridades e o planejamento da área, por meio de vigilância socioassistencial sobre a capacidade protetiva das famílias, bem como sobre a ocorrência de vulnerabilidades, ameaças e danos pessoais e sociais;
- XX - coordenar e manter atualizado o sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social, em articulação com os Municípios;
- XXI - acompanhar e monitorar a rede estadual e privada vinculada ao SUAS, nos âmbitos estadual e regional;

- XXII - expedir os atos normativos necessários à gestão do FEAS, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CEAS;
- XXIII - divulgar na internet o cadastro mencionado no inciso XX deste artigo.

Na política de assistência social de Minas Gerais, as responsabilidades do órgão gestor foram elaboradas com base nas competências dos gestores estaduais, estabelecidas pela NOB/SUAS 2005, para este ente federativo. Além das alterações feitas na redação de alguns de alguns incisos para a adequação de alguns termos ou ampliação das competências do órgão gestor da política, esta atualização acrescentou mais oito novos incisos como competências do Estado. A lei publicada em 1996 indicava apenas 15 atribuições para o órgão gestor da política.

O capítulo terceiro da referida política é intitulado: dos benefícios, dos serviços, dos programas e dos projetos de assistência social. Na seção I, a política estadual trata dos benefícios eventuais. Nesta seção, conforme determinado na LOAS, a estipulação da concessão dos auxílios a serem pagos em situações de natalidade, morte ou calamidade pública são de responsabilidade dos entes subnacionais.

Em Minas Gerais, a PEAS determina, em conformidade com a LOAS, que terão direito ao auxílio às famílias cuja renda mensal per capita não ultrapasse a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo. A seção II apresenta, em consonância com a LOAS, os serviços de assistência social. Na seção III, artigo 16, os programas de assistência social são definidos; contudo, os artigos 24 A, 24 B e 24 C da LOAS, que tratam respectivamente do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) ofertado pelos CRAS, do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) ofertado no CREAS, e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) não são contemplados na política estadual, pois só foram incorporados à LOAS em 2011, e, conforme citado anteriormente, essas alterações foram publicadas passados cinco meses da alteração da PEAS. Os projetos de enfrentamento da pobreza, de que trata a seção IV, também são estipulados, conforme definição dada pela LOAS.

A lei 12.262/96 também criou o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), que, conforme a referida lei, é órgão superior de deliberação colegiada vinculado à SEDESE, por meio do seu artigo 11. É importante mencionar que a vinculação do CEAS à SEDESE é apenas administrativa e, formalmente, este conselho é órgão autônomo.

O Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) também foi criado neste mesmo ano com a publicação da lei 12.227. Já o plano estadual de assistência social, conforme visto anteriormente, foi estabelecido no inciso IV do artigo nono da política estadual. Ao instituir o

conselho, o fundo e o plano de assistência social, o estado cumpriu, conforme estabelece o artigo 30 da LOAS, o critério básico para o recebimento de recursos para cofinanciamento e funcionamento da política em seu território.

2.2 Planejamento e Orçamento Público do Estado de Minas Gerais

A Constituição Federal de 88 instituiu instrumentos de planejamento e gestão do orçamento público, sendo sua elaboração obrigatória em cada esfera do governo. No orçamento devem estar previstas todas as receitas e as despesas que serão realizadas pela administração pública. Nenhum gasto público, via de regra, em situações imprevistas, como, por exemplo, de calamidade pública, poderá ser realizado, se não estiver previsto no orçamento. Sendo assim, o planejamento orçamentário do estado de Minas Gerais é fator importante no histórico desta política no estado. Soares e Cunha (2013) destacam que:

O CNAS, por meio da Resolução n.º 182 de 1999 estabeleceu que os planos de assistência social devem estabelecer todos os programas, projetos, benefícios e serviços de assistência social, por um período de 4 (quatro anos), tendo vigência no segundo ano da gestão governamental em que forem elaborados e terminando no primeiro ano da gestão subsequente. Esse período é o mesmo do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG e o intuito é a articulação entre o planejamento orçamentário do ente federado e da política de assistência social no médio prazo. (SOARES E CUNHA, 2013, p. 22)

Nesta seção, uma breve exposição do ciclo orçamentário do estado é apresentada a fim de esclarecer como se deu a inserção da política de assistência social no planejamento orçamentário estadual, tendo em vista que a execução das ações e o investimento em políticas públicas realizados pelo poder público não podem ser realizados de forma aleatória, pois as ações devem integrar o planejamento e o orçamento do estado, além de atender aos interesses públicos. No caso da política estadual de assistência social de Minas Gerais, ao considerarmos a desigualdade social deste território, a elaboração e a transferência de recursos para financiamento da política devem ser capazes de promover o desenvolvimento com equidade em todo o seu território.

A elaboração do orçamento público não é tarefa simples e deve seguir um ciclo composto pelo PPA, pela LDO e LOA. “As leis do sistema orçamentário têm a função de integrar as atividades de planejamento, orçamento e gestão para assegurar a eficiência e a eficácia da ação governamental.” (ALMG, 2013).

O PPA que, em Minas Gerais, é chamado de Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), é um instrumento de planejamento estratégico de médio prazo, com duração de

quatro anos, no qual são definidas as estratégias, diretrizes e metas do governo. O PPAG é elaborado no primeiro ano de mandato pelo poder executivo de cada esfera de governo e deve vigorar até o primeiro ano do próximo mandato. Essa medida garante a continuidade dos serviços e as obras que foram previstas no orçamento. É importante lembrar que, em Minas Gerais, o PPAG passa por revisões anuais. De acordo com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), o objetivo é identificar e propor ajustes que se fizerem necessários para o cumprimento das metas que foram previstas. (SEPLAG, 2015).

Após a elaboração do Plano Plurianual, são definidas na LDO, instrumento de planejamento e gestão de curto prazo, com validade de apenas um ano, os programas a serem executados para que as prioridades e metas de governo estabelecidas no governo, por meio do PPA, sejam alcançadas.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias:

Estabelece as regras que deverão ser observadas na formulação do Projeto de Lei Orçamentária Anual pelo Poder Executivo e na sua discussão, votação e aprovação, pelo Legislativo; define as ações do planejamento que terão prioridade no orçamento e também estabelece compromissos fiscais que darão sustentabilidade a essas ações a longo prazo. (ALMG, 2013).

A elaboração da Lei Orçamentária Anual se baseia nas informações fornecidas pelo PPA e pela LDO. A LOA também tem validade de um ano, e todas as receitas e despesas que serão realizadas no exercício seguinte devem estar relacionadas nesta lei orçamentária. De acordo com o estabelecido na CF/88, o PPA, a LDO e a LOA devem ser compatíveis e estar interligados entre si.

No Brasil, embora o orçamento ganhe força de lei depois de aprovado pelo poder legislativo, seu caráter é apenas autorizativo e o gestor não é obrigado a realizar o que foi planejado. Contudo, se houver a necessidade de inclusão de novos gastos, somente poderá ser feita mediante novo processo de aprovação e autorização pelo legislativo.

Em Minas Gerais, o planejamento orçamentário apresenta duas especificidades: a primeira refere-se ao Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) a ser executado a longo prazo, instituído pelo estado por meio da Constituição Estadual de 1989. Dividido em programas estruturadores e estruturantes e planejado para ser executado em um horizonte de 20 anos, o governo do estado buscou promover o desenvolvimento de forma igualitária em todo o seu território, a partir das diretrizes apontadas neste plano. Para a elaboração do PMDI, Minas Gerais busca respostas que forneçam um diagnóstico sobre a sua atual situação, as metas a serem atingidas e como atingir essas metas.

A resposta a essas perguntas é o que confere um caráter estratégico ao PMDI. A primeira questão requer um diagnóstico da situação econômica e social do Estado que permitirá identificar as principais potencialidades a serem reforçadas, bem como os problemas e desafios a serem superados no período de vigência do Plano. Em cada área de conhecimento são ouvidos especialistas e analisados dados estatísticos, o que resultará em um retrato do Estado, em termos demográficos, econômicos e sociais. (ALMG, 2013, p. 5).

É com base neste “retrato do estado” que o PMDI estabeleceu onze “Redes de Desenvolvimento Integrado”, que serão os campos prioritários de investimento, considerados fundamentais para o crescimento do estado. As ações desenvolvidas no âmbito da política de assistência social integram a rede de desenvolvimento social e proteção. “Tais Redes focalizam metas-síntese e as desdobram em objetivos, estratégias e indicadores com metas de desempenho para produzir e medir as transformações desejadas em cada uma delas.” (SEPLAG, 2015).

A atual versão do Plano Mineiro, PMDI 2011-2030, baseia-se no “Estado Aberto e em Rede que tem como pilar a Gestão para Cidadania que preconiza a participação da sociedade civil organizada na priorização e acompanhamento da implementação da estratégia governamental”. (SEPLAG, 2015).

A segunda particularidade do orçamento do estado é a determinação de que a ALMG realize, a cada dois anos, audiências públicas regionalizadas para coleta de propostas para a elaboração do PPAG e da LOA. Conforme estabelecido em sua Constituição Estadual, pelo menos 1% da receita líquida do estado deve ser destinado a atender as propostas consideradas prioritárias nessas audiências regionais. (ALMG, 2015).

Portanto, o ciclo orçamentário no estado de Minas Gerais:

Tem início no primeiro ano de mandato de um governo e termina no primeiro ano de mandato do seguinte. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) se renovam todo ano. Elas devem obedecer ao Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), planejamento estratégico de longo prazo; e ao Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), instrumento de planejamento para quatro anos. (ALMG, 2015).

É importante observar que o PPAG mineiro contém a estratégia de governo prevista para o alcance dos objetivos estabelecidos no PMDI, que, como visto anteriormente, define metas a serem cumpridas a longo prazo em um horizonte de 20 anos. Por essa razão, o PMDI e o PPAG devem estar alinhados. Assim como o PPAG, o PMDI também é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que deve ser discutida e aprovada pelo Poder Legislativo.

Na década de 80, com a aprovação da Constituinte de 88, os espaços de controle social da gestão pública foram se consolidando.

O orçamento – seja municipal, estadual ou federal – é público. Todas as pessoas podem e devem ter acesso aos seus números e saber o destino do dinheiro que os governantes arrecadam. Esse dinheiro pertence não a um grupo de pessoas, mas a todos nós. Além de conhecer o conteúdo do orçamento e de se organizar para participar de sua elaboração, a população pode e deve acompanhar sua execução (aplicação dos recursos) evitando o descumprimento da Lei Orçamentária, o desperdício e o desvio do dinheiro público. (ORÇAMENTO PÚBLICO: ORIENTAÇÕES PARA INCIDIR EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 2009).

Através da participação popular em conferências, conselhos e comissões, a população passou a monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. “Em Minas Gerais, a participação popular na tramitação das peças do planejamento público estadual foi promovida por meio da Comissão de Participação Popular”. (ALMG, 2013).

A Comissão de Participação Popular (CPP), criada pela Resolução nº 5.212, de 9/5/2003, e instalada no dia 11 de junho de 2003, tem se mostrado como a principal inovação institucional direcionada à incorporação e ao atendimento das demandas da população pela ALMG. Trata-se da inauguração de uma institucionalidade participativa, com poderes de agenda na esfera pública e de controle social da ação governamental. Qualquer entidade ou organização da sociedade civil, legalmente constituída, está apta a apresentar propostas ao processo legislativo. Recebidas pela CPP, essas propostas populares são transformadas em propostas de ação legislativa – PLEs –, que serão apreciadas pela Comissão a partir de parecer por seu acolhimento ou rejeição. Caso a PLE seja acolhida, ela é transformada em proposição legislativa, passando a tramitar na ALMG. (ALMG, 2013).

A participação popular nos processos de elaboração, aprovação e fiscalização do orçamento público é uma das formas de acompanhar e cobrar a execução das ações propostas pelo sistema orçamentário elaborado em cada esfera de governo.

Em relação ao planejamento estadual, a política de assistência social integra o PMDI desde a sua primeira publicação. A versão 2000 – 2003 mencionava esta política como direito social a ser assegurado pelo estado para a promoção da justiça social. Contudo, nesta versão do PPAG encaminhada pelo executivo estadual para aprovação pelo poder legislativo, não continha nenhum projeto estruturador relacionado à política de assistência social. A inclusão dessa política no planejamento e orçamento do estado só se fortaleceu a partir de sua discussão na Comissão de Participação Popular (CPP) da ALMG. É importante mencionar, que na elaboração do planejamento da política de assistência social os pactos de gestão do SUAS e os pactos de gestão estadual, firmados no âmbito da CIT, devem ser observados.

Desde a sua criação, a CPP se dedicou ao debate público das leis orçamentárias e à inclusão de demandas populares ao Planejamento e ao Orçamento do Estado. A inclusão da assistência social no PPAG 2004 – 2007 se deu tardiamente após oito anos da publicação da política estadual, por meio do projeto estruturador “Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas” e reuniu as principais ações a serem desenvolvidas no âmbito dessa política. Conforme informações apresentadas no seminário Gestão Financeira do SUAS no Âmbito Estadual: Papel do Legislativo, realizado em maio de 2012, as emendas populares desse período ampliaram em 8,6 milhões os recursos do SUAS para a implantação de CRAS e CREAS, cofinanciamento da proteção básica, capacitação de recursos humanos, dentre outras ações. (MDS, 2015).

Em 2010, a SEDESE regulamentou o Piso Mineiro de Assistência Social, uma das inovações apresentadas pelo estado. O Piso Mineiro consiste no repasse de recursos estaduais para os municípios para a execução de ações no âmbito da política de assistência social.

O Piso, regulamentado por meio da Resolução Sedese nº 459/2010, em dezembro de 2010, é uma antiga reivindicação dos gestores municipais, não só no que se refere ao cofinanciamento de custeio dos benefícios eventuais e serviços socioassistenciais, como também na flexibilidade de aplicação dos recursos garantindo autonomia aos gestores municipais que poderá aplicar este recurso de acordo com as demandas e necessidades locais da população em situação de vulnerabilidade e risco social. (SEDESE, 2013).

De acordo com a SEDESE, o piso mineiro se tornou uma das principais reivindicações dos gestores municipais, já que o repasse feito para os municípios para o cofinanciamento no âmbito da política é direcionado para a execução de ações e serviços predeterminados na política nacional, como, por exemplo, serviços da proteção básica ou especial. O recurso oriundo do piso mineiro, além de reafirmar a autonomia dos gestores municipais, permite atender aos usuários nos casos de situações de emergências ou alguma demanda específica do local.

O valor do repasse mensal a ser destinado para cada município é de R\$2,20 (dois reais e vinte centavos) por pessoa cadastrada no CadÚnico. As transferências oriundas do Piso Mineiro também são feitas, fundo a fundo, de forma regular e automática, a partir dos critérios estabelecidos para a classificação dos municípios. Um dos critérios é atender aos municípios de menor para o maior número de habitantes, conforme informações oferecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015). A previsão estabelecida pela SEDESE era de que todos os 853 municípios passassem a receber os recursos até 2014.

No entanto, segundo informações constantes no *site* da SEDESE, o repasse das parcelas referentes ao pagamento do piso mineiro vem sofrendo atrasos em suas transferências desde o ano de 2012, pois há o registro do atraso de até oito parcelas do recurso, sendo que esses débitos comprometeram a continuidade dos serviços ofertados pelos municípios. Outra informação fornecida pelo *site* se refere à suspensão do repasse em 56% dos municípios mineiros que se encontravam em uma das duas situações: acúmulo de mais de oito parcelas de saldo em conta do Fundo Municipal de Assistência Social ou sem o preenchimento do sistema de informação e monitoramento estadual.

Em relação à atribuição do estado que prevê a prestação de serviços regionalizados, principal atribuição desse ente federado enquanto executor da política, até o final de 2014, Minas Gerais cofinanciava um total de quatro Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Em novembro de 2014, o estado lançou o Plano Estadual de Regionalização dos Serviços de PSE – Minas Gerais. O objetivo é disponibilizar e cofinanciar o serviço em cada uma das onze micros regionais de Minas até 2017.

A regionalização é uma estratégia para universalizar os serviços de proteção especial de média e alta complexidade para municípios com até 20 mil habitantes. A Proteção Social Especial (PSE) destina-se a famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados ou ameaçados. [...] O modelo da regionalização dos serviços de proteção especial em Minas Gerais utiliza também o Índice de Vulnerabilidade Socioeconômica Municipal, parâmetro desenvolvido pelas equipes técnicas da Sedese e ainda a Incidência de Violação de Direitos, apurada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Seds), para identificar as áreas de maior vulnerabilidade social. (SEDESE, 2015).

Embora a política estadual tenha enfatizado, em seu texto, as competências estaduais estabelecidas nas normativas nacionais, algumas ações apresentadas por Minas Gerais, no âmbito da assistência social, como, por exemplo, a instituição do Piso Mineiro de Assistência Social, foram iniciativas consideradas pioneiras no país, conforme declaração do Secretário de Estado de Assistência Social, Cássio Soares, na X Conferência Estadual de Assistência Social. O próximo subitem apresenta uma breve exposição das ações promovidas pelo poder legislativo estadual para o fomento da assistência social, de importante contribuição, principalmente, para a afirmação e expansão da política no estado.

2.3 A participação do Legislativo Estadual na defesa da Política de Assistência Social em Minas Gerais

Sposati (2007) destaca que, embora a execução da política de assistência social esteja a cargo do poder executivo, sua construção depende também da aprovação das normas pelo Poder Legislativo. Em Minas Gerais, além da aprovação dos marcos regulatórios da assistência social, é possível notar a participação do legislativo estadual no fomento dessa política por meio da promoção de debates públicos destinados ao seu aprimoramento no estado.

A Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG), representando o poder legislativo estadual, foi fundada em 18 de agosto de 1935, sendo composta por setenta e sete deputados, eleitos democraticamente pelo voto popular. Suas principais funções são a discussão e proposição de leis, a fiscalização do poder executivo estadual e a representação dos interesses de diversos setores da sociedade, ações que exercem impactos diretos sobre a vida de toda a população. “É a ALMG que debate e vota matérias de competências do Estado, como os orçamentos, o sistema tributário, as operações de crédito, os planos de desenvolvimento e assuntos relacionados aos servidores do estado.” (ALMG, 2015 -1)

A Assembleia de Minas se legitimou, ao longo de sua história, como um espaço de participação e diálogo com a sociedade, possibilitando a intervenção popular na definição, formulação e acompanhamento das políticas públicas. Além dos espaços presenciais de participação, o portal da instituição na *internet* também oferece espaços de interação com a população em diferentes possibilidades, disponibilizando o envio de sugestões sobre projetos de lei e a participação em enquetes. A ALMG também oferece uma série de cursos presenciais e virtuais, por meio de sua Escola do Legislativo - ELE, criada em 1992, com o propósito de contribuir com a formação técnica e política da população.

A Assembleia de Minas foi pioneira na criação de sua Escola do Legislativo (ELE), que serviu de modelo para todas as assembleias legislativas estaduais e diversas câmaras municipais. Trata-se, na verdade, de um órgão voltado para o aprimoramento e qualificação de seu quadro de pessoal, embora suas atividades não se limitem ao aperfeiçoamento dos agentes do Poder Legislativo. A ELE promove cursos, palestras, projetos e programas abertos a todos os interessados e estimula a participação das pessoas nas atividades da Assembleia Legislativa, além de despertar o interesse dos indivíduos pela política. (ALMG, 2015).

As atividades ofertadas são permitidas tanto para uma pessoa isolada, quanto para entidades, lideranças comunitárias ou para os próprios deputados. Com essa iniciativa da

ALMG, a participação social nas discussões promovidas pela instituição tende a ter mais qualidade na medida em que a população participa desses espaços de formação.

A participação da ALMG no ciclo das políticas públicas pode ocorrer em várias etapas, identificando um problema social, atuando na formação de agenda pública, na promoção de audiências públicas ou ciclos de debates, entre outros. Identificado o problema, parte-se para a formulação de alternativas ou soluções, para a possível transformação em projetos de lei ou emendas a proposições que, eventualmente, podem até se encontrar em tramitação. A ALMG também se faz presente no debate e aprovação do planejamento e orçamento público do estado e no monitoramento e avaliação durante e após a execução das políticas públicas.

No ano de 2010, a ALMG criou o “Portal de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas”. A criação desse portal faz parte de uma série de mudanças para o início de um processo de direcionamento das atividades do legislativo mineiro.

Com a proposta de oferecer informações sobre o andamento das políticas públicas no estado a diferentes públicos e incentivar a participação popular no desenvolvimento dessas políticas, o portal visa facilitar o entendimento sobre o assunto, disponibilizando dados de forma acessível e de fácil compreensão. Um dos principais objetivos da criação desse portal está relacionado ao fortalecimento da avaliação e fiscalização das políticas públicas com o foco em resultados. (ALMG, 2015 -1).

No *site* são publicadas diversas informações sobre as políticas públicas. Em síntese podem ser encontrados:

- 1) textos que tratam do escopo da política, do público beneficiário, de sua estrutura organizacional e de gestão e de financiamento;
- 2) legislação básica abrangendo normas constitucionais, legais e infralegais, nos âmbitos federal e estadual, e, quando necessário, internacional;
- 3) monitoramento físico e financeiro das ações do planejamento do Estado de Minas Gerais que operacionalizam as políticas públicas;
- 4) dados e indicadores;
- 5) a atuação da Assembleia de Minas em uma política pública específica.

Também é possível acompanhar as proposições legislativas em tramitação relacionadas a uma política pública, às medidas de fiscalização, a eventos realizados pelas comissões, como, por exemplo, as audiências e debates públicos e as visitas técnicas. (ALMG, 2015 -1).

Para a elaboração do *site*, foram definidos vinte e dois temas que, de acordo com a ALMG, representam as principais políticas estaduais. Dentre esses temas se encontram: administração pública, assistência social, ciência, tecnologia e inovação, cultura, defesa do consumidor, direitos humanos, educação, energia e saúde. A partir da definição desses temas os dados são apresentados no *site* por estrutura temática, estrutura de temas intersetoriais e estrutura de destinatários.

Na estrutura temática da política de assistência social é possível obter informações sobre as proteções afiançadas, como o Programa Bolsa Família, recursos humanos da assistência social, dentre outros. A estrutura de temas intersetoriais apresenta assuntos em que há a necessidade de articulação entre duas ou mais políticas públicas, já que são problemas de natureza multicausal. Por fim, na estrutura de destinatários são elencadas todas as políticas públicas destinadas a uma determinada faixa etária ou grupo específico de pessoas. Na temática criança e adolescente, por exemplo, podem ser encontradas informações sobre o sistema de garantia de direitos, medidas socioeducativas ou sobre o orçamento próprio da criança e do adolescente. Os dados para a disponibilização das informações provêm de fontes como IBGE, SEPLAG, Fundação João Pinheiro, bases de dados dos órgãos gestores das políticas e da bibliografia técnica de referência. (ALMG, 2015- 1).

No acesso a dados específicos sobre a política de assistência social, há o registro de diversas ações para o fomento da política no estado por meio da promoção de seminários legislativos, fóruns democráticos e debates sobre o tema. A Assembleia de Minas considera como um dos marcos do debate legislativo, no âmbito da política de assistência social no estado, a discussão realizada no ano de 1993 sobre o fim da destinação de verbas públicas por meio da ALMG, com a subsequente aprovação da lei que criou o Fundo Estadual de Assistência Social e da lei que instituiu a Política Estadual de assistência social, ambas publicadas no ano de 1996. (ALMG, 2011).

A inserção da política de assistência social no planejamento e orçamento do estado, também foi fato relevante para o histórico dessa política em Minas Gerais. Conforme citado anteriormente, a incorporação da assistência social no sistema orçamentário ocorreu em 2003 com o Projeto Estruturador Inclusão de Famílias Vulnerabilizadas, por meio da CPP da ALMG.

A Comissão de Participação Popular da ALMG contou com a contribuição do deputado estadual André Quintão. Assistente social e sociólogo, André Quintão foi secretário Municipal de Desenvolvimento Social de Belo Horizonte na Administração Patrus Ananias entre os anos de 1994 e 1996. Quintão também é funcionário concursado da Prefeitura de

Belo Horizonte no cargo de analista de políticas públicas, do qual está licenciado. Deputado em seu primeiro mandato no ano de 2003, além de ter contribuído para a instituição da CPP, foi o primeiro presidente dessa comissão e autor da lei que instituiu o SUAS em Minas Gerais, a lei 12.262/96, e da resolução nº 459/2010 que instituiu o Piso Mineiro de Assistência Social.

Dois anos após a publicação da PNAS, houve também a criação de uma frente parlamentar em defesa da assistência social.

Em 2006, a Casa realizou diversos eventos regionalizados a fim de discutir as perspectivas e os desafios para a implantação do Suas no Estado. Esses eventos resultaram na criação da Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social. Esse tema voltou a Casa em 2010, com a realização do debate público “Consolidando o Sistema Único de Assistência Social”, com a finalidade de debater a proposta de revisão da NOB/Suas, lançar o Fórum Mineiro de Defesa e Fortalecimento do Suas e discutir aspectos relacionados à gestão do trabalho e à política de recursos humanos da área. Os resultados desses debates foram encaminhados ao Ministério do Desenvolvimento Social como contribuição da Assembleia para a revisão da NOB/Suas. (ALMG, 2011).

Coordenada pelo deputado André Quintão, a frente parlamentar em defesa da assistência social foi criada para fomentar a implantação e consolidação do SUAS nos 853 municípios de Minas Gerais e dos CREAS em cada região do estado. Conforme documento publicado na data de sua criação, esta frente parlamentar considerou que:

A construção do SUAS é um passo decisivo para dotar nosso País de um sistema de proteção social capaz de atuar, de forma integrada com as demais políticas públicas, nas questões da miséria e das vulnerabilidades sociais e pessoais, da garantia de renda e do acesso aos serviços básicos de cidadania. (MDS, 2007).

No ano de 2011, o poder legislativo estadual, promoveu o Fórum Democrático para o Desenvolvimento de Minas Gerais. No fórum foram debatidos dez temas, considerados relevantes para a definição das ações da mesa da Assembleia pelos próximos dez anos. Além da política de assistência social, as políticas de educação, saúde, juventude, dentre outras, foram discutidas.

A partir dos debates realizados no fórum, foi produzido o documento “Propostas para a Agenda da Assembleia: Relatório Analítico/Assistência Social”, no qual foi consolidado todo o conteúdo, sobre a assistência social e debatido durante o fórum. A efetivação do SUAS no estado, a oferta regionalizada dos serviços de proteção especial, a garantia de apoio técnico aos municípios pelo gestor estadual para a organização do SUAS nos municípios, previsão na LOA de recursos para financiar a rede socioassistencial, o estabelecimento de carreira

específica para os trabalhadores da assistência social e a desprecarização do trabalho foram alguns dos temas debatidos, e, após o debate, algumas sugestões foram propostas para serem incluídas na agenda da ALMG. Destacam-se a realização de audiências públicas da Comissão do Trabalho, da Previdência e da Ação Social regionalizadas para acompanhamento da implantação do Suas no estado, a realização de debates regionalizados, com a participação do Tribunal de Contas do Estado, para discutir o financiamento do Suas e a discussão no planejamento público sobre os recursos orçamentários destinados a financiar os serviços de proteção social básica e especial.

No ano de 2013, a ALMG publicou o “Relatório do Monitoramento (Jan/Jun 2013) de Políticas Públicas de Assistência Social para as Comissões”. Neste relatório foram reunidas informações sobre a evolução da política de assistência social no estado, a partir de informações coletadas desde o ano de 2008 até 2013. As informações se referem à expansão da política, com base na análise da implantação dos CRAS e dos CREAS, sobre as responsabilidades do estado na gestão e cofinanciamento da política e sobre as estratégias desenvolvidas, no âmbito da assistência social, para o desenvolvimento social do estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho pretendeu responder como se deu o processo de planejamento da política de assistência social no estado de Minas Gerais entre os anos 2003 e 2014. A partir da comparação entre os marcos regulatórios nacionais e os marcos regulatórios estaduais, buscou-se compreender em que medida a política estabelecida neste estado era congruente ou divergente do que foi estabelecido nacionalmente.

O arcabouço legal, instituído após a constitucionalização da assistência social em 1988, representou um avanço sem precedentes na história desta política social no Brasil. Seguindo o desenho assistencial do SUS, a Política Nacional se organizou e estabeleceu, por meio de suas normativas, um amplo leque de serviços e programas regionalizados e hierarquizados, além de ter normatizado também a operacionalização da política por meio da gestão do trabalho.

Contudo, em consequência do desenho descentralizado das políticas sociais que transfere atribuições e recursos da União para os demais entes da federação, é possível observar que as diferentes capacidades de administração, gestão e arrecadação dos municípios, principais executores da política de assistência social, em territórios extensos como o de Minas Gerais, dificulta a gestão de políticas sociais de forma igualitária, desafiando os estados a promover em seus territórios o desenvolvimento social com equidade.

Em relação à inclusão da política de assistência social no planejamento orçamentário do estado, é importante salientar que essa inserção aconteceu, tardiamente, após oito anos da publicação da PEAS. A política estadual fez parte do PMDI, planejamento a ser executado a longo prazo e que contém as diretrizes para a elaboração do PPAG, desde a publicação de sua primeira versão publicada em 2000. Percebe-se, no entanto, que sua inclusão no PPAG só aconteceu no plano 2004/2007, por meio da Comissão de Participação Popular da ALMG. Destaca-se ainda que, a partir da inclusão dessa política no PPAG, houve uma considerável ampliação dos recursos destinados ao financiamento do SUAS no estado. Quanto à determinação de que a ALMG realize a cada dois anos audiências públicas regionalizadas com a coleta de propostas para a elaboração do PPAG e da LOA, e considerando as desigualdades territoriais e as diferentes capacidades de arrecadação e gestão da política, faz-se necessário que os gestores e operadores da política de assistência social se apropriem desses espaços de discussão a fim de apresentar propostas que correspondam com a realidade de cada território, visando à redução ou eliminação das disparidades regionais presentes nesta política.

A Política Estadual de Assistência Social em Minas Gerais foi instituída seguindo as normativas nacionais, conforme determinação expressa na LOAS e, embora algumas palavras ou frases tenham sido alteradas, a lei estadual corresponde exatamente à estrutura de organização dos marcos regulatórios nacionalmente estabelecidos para esta política.

Constatou-se, entretanto, a importância de algumas ações promovidas pelos poderes legislativo e executivo, como, por exemplo, da instituição do Piso Mineiro de Assistência Social, Conforme observado, há o registro da descontinuidade na transferência dos recursos do Piso Mineiro, mas, ainda assim, faz-se necessário o reconhecimento dessa iniciativa do estado em instituir um repasse para os municípios, pois embora o valor do repasse seja baixo, os gestores municipais, mediante planejamento, possuem autonomia, na aplicação desse recurso em seus territórios.

Em relação às iniciativas do poder legislativo estadual, foram promovidas importantes ações para o fomento da política de assistência social, ressaltando-se a produção do “Relatório do Monitoramento (Jan/Jun 2013) de Políticas Públicas de Assistência Social para as Comissões” e a integração da política de assistência social entre os dez temas considerados relevantes, no Fórum Democrático para o Desenvolvimento de Minas Gerais. Essas ações possibilitaram a formação de agendas e, conseqüentemente, a proposição de ações que culminaram no avanço do planejamento e orçamento dessa política.

Ademais, é importante salientar as importantes contribuições dadas pelo deputado estadual André Quintão, enquanto assistente social, militante e conhecedor da causa da política de assistência social. O deputado apresentou e conquistou a aprovação de importantes proposições no poder legislativo estadual com o projeto que criou a Comissão de Participação Popular da ALMG, as leis que instituíram a Política de Assistência Social, lei 12.262/96, e o Piso Mineiro de Assistência Social, resolução 459/210, dentre outros, todos projetos de sua autoria. O engajamento e atuação de André Quintão a favor do fortalecimento da política de assistência social em Minas Gerais, além de ter permitido uma defesa qualificada da política no parlamento estadual, subsidiou o reconhecimento da assistência social enquanto política pública a nível estadual.

No Brasil, após a publicação da Constituição de 1988, iniciou-se um processo de consolidação e desconstrução da assistência social como ação de caridade ou eleitoreira realizada de maneira emergencial e descontínua, por meio da publicação de diversos marcos regulatórios para esta política pública. Como vimos, em Minas Gerais, esse processo de regulamentação da política, caminhou a passos lentos. Como exemplo, destaca-se a atualização da política estadual publicada em 1996 e atualizada 15 anos depois, no ano de

2011. Por ter ocorrido cinco meses antes, ressalta-se ainda, que esta atualização não incorporou as alterações que ocorreram com a atualização da LOAS, permanecendo assim, desatualizada em relação a este importante avanço ocorrido na política.

A construção de uma política de assistência social reconhecida por todos como política pública essencial para a consolidação de uma sociedade mais igualitária é um processo que se encontra em andamento que necessita do comprometimento, atuação e cooperação dos entes federativos nas três esferas do governo.

REFERÊNCIAS

ALCHORNE, Sindely. 20 anos de LOAS – análise das normativas nacionais. **O Social em questão**. Ano XVII, n. 30, 2013. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_30_Sindely_2.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2015.

ALMG. Curso Planejamento e Orçamento Público. Escola do Legislativo. **Educação à Distância**. 2013.

ALMG. **Qual a Relação das Leis que Tratam das matérias Orçamentárias**. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/loa/>. Acesso em: 15 maio 2015.

ALMG. **Fórum Democrático para o Desenvolvimento de Minas Gerais**: Propostas para agenda da Assembleia - Relatório Analítico – Assistência Social. 2011. Disponível em: <<http://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/11037/837/837.pdf?sequence=3>>. Acesso em: maio 2015.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2014.

BERNARDI, Mônica Moreira Esteves. **Capacidade Estatal da Esfera Estadual de Governo na Política de Assistência Social**: Um Exame Do Projeto Estruturador “Inclusão Social De Famílias Vulnerabilizadas. 2006. Disponível em: <<http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/221>>. Acesso em: abr. 2015.

BICHIR, Renata. **Os mecanismos de coordenação federal do programa bolsa família**. Disponível em: <http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/28_6_2012_22_3_15.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.742/1993. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Norma Operacional Básica: NOB-SUAS**. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS)**. Brasília, 2007.

CERQUEIRA, W. **Aspectos da população de Minas Gerais**. 2015. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/brasil/aspectos-populacao-minas-gerais.htm>>. Acesso em: abr. 2015.

COSTA, Fábio Luciano Oliveira. Os determinantes políticos no federalismo brasileiro após a Constituição Federal de 1988 e suas implicações na primeira metade dos anos de 1990. Teoria e Pesquisa. **Revista de Ciência Política**, v. 22, n.1, p. 32-44, jan./jun.2013. Disponível em: <<http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/335/227>>. Acesso em: 05 mar. 2015.

CUNHA, Edite da Penha; SOARES, Márcia Miranda. Política de assistência social e coordenação federativa no Brasil. In: 37º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS 23 a 27 de SETEMBRO, 2013, Águas de Lindóia, SP ST37 - **Políticas públicas e bem-estar social no século XXI: arranjos institucionais, política, direitos e desenvolvimento**. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8659&Itemid=459>. Acesso em: 17 jun. 2014.

FRANCESCHET, J. C. **Organização Político-Administrativa: Entes Federados**. Disponível em: <<http://www.editorajuspodivm.com.br/i/f/soltas%20oab.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2015.

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Caderno 19. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_completo.pdf . Acesso em abr. 2015

JUNIOR, Hélio; SOUZA, Leonardo; TEIXEIRA, Viviane. Criação de Indicador de Vulnerabilidade Socioambiental na região metropolitana de Belo Horizonte. I Simpósio Mineiro de Geografia – Alfenas 26 a 30 de maio de 2014. Disponível em: http://www.academia.edu/13149830/Cria%C3%A7%C3%A3o_de_Indicador_De_Vulnerabilidade_Socioambiental_na_Regi%C3%A3o_Metropolitana_de_Belo_Horizonte

MDS. **Deputados Mineiros Criam Frente Parlamentar em defesa da Assistência Social**. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2007/outubro/deputados-mineiros-criam-frente-parlamentar-em-defesa-da-assistencia-social>>. Acesso em: abr. 2015.

MDS. **Gestão Financeira do SUAS no âmbito estadual: O papel do Legislativo**. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/gestao-do-suas/ Mesa-2-seminario-gestao-financeira-no-suas-andre-quintao-edit.pdf.pagespeed.ce.4UDvAV3TQY.pdf>>. Acesso em: mar. 2015.

MDS. **SUAS Plano 10**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/plano-decenal-suas-plano-10/plano-decenal-suas-plano-10>>. Acesso em mar. 2015.

MINAS GERAIS. Política Estadual de Assistência Social. **Lei 12.262/1996**.

MINAS GERAIS. Política Estadual de Assistência Social. **Lei 19.444/2011**.

ORÇAMENTO PÚBLICO. **Orientações para incidir em políticas públicas**. Texto Instituto Caliantra. 2. ed. Belo Horizonte: Oficina de Imagens, 2009. 68 p. Coleção cadernos novas alianças 1.

PALOTTI, P. L. M.; COSTA, B. L. D. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do Suas em Minas Gerais. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 211-235, jun. 2011.

PEPPE et al. **Reflexões sobre a federação brasileira**. 1997. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7885/6553>>. Acesso em: maio. 2015.

SEDESE. **Governo Estadual Assume Serviço de Proteção Especial**. Disponível em: <<http://www.sedese.mg.gov.br/component/gmg/story/2740-governo-estadual-assume-servicos-de-protecao-especial>>. Acesso em: maio 2015.

SEDESE. **Integração Institucional**. Disponível em: <<http://www.social.mg.gov.br/sobre/institucional/integracao-institucional>>. Acesso em: mar. 2015.

SEDESE. **Piso Mineiro de Assistência Social**. Disponível em: <<http://social.mg.gov.br/eventos-sedese/page/1707-piso-mineiro-social>>. Acesso em: maio 2015.

SEPLAG. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa**. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/estrategia-de-governo/32-menu-central/planejamento-e-orcamento>>. Acesso em: abr. 2015.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política**, n. 24, p.105-121, jun.2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>>. Acesso em: 20 fev.2015.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n.10, jul./dez.2007. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2014.