

A Descentralização e a Territorialização nas Políticas de Assistência Social:

Novas estratégias para as políticas sociais no Brasil

Priscilla André Ribeiro¹

Resumo: Descentralização e territorialização são estratégias que possibilitam maior flexibilidade aos entes da federação para desenvolverem as políticas assistenciais que atendam melhor as especificidades e necessidades de cada região. Sua importância surge assim que o governo brasileiro começa a pensar políticas de cunho social. No entanto, só passam a fazer parte da agenda de políticas assistenciais com a Constituição de 1988 e a serem implementadas de fato em 1993. O objetivo principal do texto é destacar a relevância dessas estratégias na trajetória das políticas de assistência social com base nas principais bibliografias de estudiosos da área e pelas legislações referentes à Política Nacional de Assistência Social.

Palavras-chaves: Descentralização; Territorialização; Política Nacional de Assistência Social.

Apresentação

O presente artigo pretende descrever o caminho das principais ações de assistência social na perspectiva de descentralização e territorialização que se iniciaram nos anos de 1930, época em que o governo vigente criou algumas ações voltadas ao bem estar das massas trabalhadoras. A intenção é mostrar e analisar a importância das estratégias de descentralização e territorialização propostas na Política Nacional de Assistência Social – PNAS, estabelecidos na Constituição de 1988.

¹ Bacharel em ciências sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo e pós graduanda do curso de Gestão de Políticas Sociais Públicas e Privadas da Faculdade Salesiana de Vitória.

Utilizamos para tal discussão referências básicas sobre o tema, como as legislações criadas para implementar a descentralização e territorialização; informações obtidas do Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome; a Política Nacional de Assistência Social; e publicações sobre o histórico das políticas sociais e de análise sobre o tema.

Introdução

As políticas sociais no Brasil sofreram várias mudanças a partir da década 1980, momento em que o Brasil passava por profunda crise econômica e social devido o esgotamento do processo de substituição de importações e da exaustão das fontes de financiamento do Estado (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010: 21) provocando alto índice de desemprego, crescimento da violência e inflação batendo recordes diários. Concomitante a crise, a população encontrava-se insatisfeita com o regime militar, emergindo manifestações a favor da democratização política em todo país². No entanto, mesmo com a conquista da democracia, a crise econômica persistiu.

Para tentar solucionar a crise, intelectuais do governo implementaram medidas apoiadas na ideologia liberal que ficou conhecida como a contrarreforma do Estado. Assim, a dinâmica da política econômica no Brasil passou a ser atrelada a ideologia liberal, onde o Estado dissemina as proposições neoliberais como única alternativa para o desenvolvimento econômico do país³.

² A sociedade civil se uniu aos movimentos populares pela luta à democratização e pela volta as eleições diretas para presidência da república. Esse movimento ficou conhecido como “Diretas Já” (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

³ Nakatani e Oliveira (2010) descrevem em seu texto a situação política econômica no Brasil no período de redemocratização, entre as décadas de 1980 a 2007, e como o liberalismo influenciou as políticas econômicas e sociais dos governos presidenciais desse período.

Com essa nova dinâmica econômica, as políticas sociais, por um lado, sofreram alguns retrocessos e por outro obtiveram êxito, pois ao mesmo tempo em que o governo criava políticas específicas e contínuas na área social, provocava a centralização das ações por parte do Estado, perdendo importantes especificidades culturais e sociais de cada região. Daí a importância de se descentralizar a concentração de poder administrativo.

Na perspectiva do princípio de territorialização é importante analisarmos, também, que o Brasil é um país grande e que possui uma formação societária diversificada, o que afeta consideravelmente a elaboração de uma política para todas as diferentes regiões do país, onde cada localidade terá um impacto diferente sobre essa política. A PNAS explicita essa grande dificuldade de formar políticas públicas a fim de minimizar as desigualdades e as carências da população brasileira, já que é um país com alta densidade populacional, alto grau de heterogeneidade e desigualdades socioterritoriais e econômicas:

[...] o princípio da homogeneidade por seguimentos na definição de prioridades de serviços, programas e projetos torna-se insuficiente frente às demandas de uma realidade marcada pela alta desigualdade social. Exige-se agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial em curso (PNAS, 2004: 43).

Dessa forma, torna-se fundamental conhecer os principais problemas que afetam cada região do país, monitorando e fiscalizando o surgimento de situações causadoras de conflitos. Para isso, o governo federal desenvolveu o conceito de descentralização e de territorialização nas Políticas de assistência social, onde essas dão as diretrizes para que os estados e municípios tomem as decisões e implementem a política de acordo com as diversidades e necessidades daquele território.

Percurso da descentralização e da territorialização nas políticas sociais

As políticas sociais no Brasil só foram regulamentadas pelo governo federal em 1930, na “Era Vargas” (1930-1945)⁴. Foi um período de grande impulso industrial e surgimento do movimento sindical operário - que começaram a se organizar para reivindicar melhorias nas condições de trabalho e higiene dentro das fábricas. Tentando frear os movimentos mais radicais, Getúlio Vargas - além do uso da força policial - iniciou uma série de políticas para regulamentar o ambiente de trabalho nas indústrias (BEHRING; BOSCHETTI, 2006: 106), uma das principais foi a criação do Ministério do Trabalho, assim, o Estado passou a intervir na economia e a normatizar alguns benefícios aos trabalhadores, como carteira de trabalho, 13º salário, aposentadoria, auxílio doença e licença maternidade.

Nesse período também houve a criação de outras políticas de fundamental importância como o sistema público de previdência - o Instituto de Aposentadoria e Pensões, IAP (1930) - e o Ministério da Educação e Saúde Pública (1930). Era o início da influência do modelo Beveredgiano⁵ de Estado de bem-estar Social nas políticas públicas do Brasil, trazendo como principais características o estado de providência⁶, o combate à fome e é voltado à população mais necessitada. O modelo Beveredgiano também é conhecido como políticas dos mínimos sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

⁴ As autoras Behring e Boschetti (2006) defendem que a regulamentação das relações de trabalho podem ser caracterizadas como as primeiras políticas sociais a serem criadas no Brasil. No livro “Política Social: Fundamentos e História”, as autoras mostram que Vargas utilizou a organização sindical a favor de seu governo, regulamentando algumas exigências dos trabalhadores.

⁵ Modelo Beveredgiano foi criado por W. Beveridge em 1942 na Inglaterra. É um plano que propõe uma nova lógica para a organização das políticas sociais, não tem caráter universal nem recebe designação do *Welfare State*, provocando mudanças profundas no âmbito dos seguros sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

⁶ Estado-Providência ou Estado de Bem-estar Social é a tradução em português para *Welfare State*. Ideologia inglesa que surgiu pós-crise econômica mundial de 1929. O *Welfare State* introduziu e ampliou os serviços sociais de seguridade; saúde; educação; habitação; emprego; assistência aos idosos, crianças e pessoas com necessidades especiais; entre outros (JOHNSON apud BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Apesar da “Era Vargas” ter criado importantes políticas voltadas ao social desde seu início, foi somente na década de 1940 que as políticas de cunho assistenciais começaram a ser pensadas e organizadas com a criação de uma instituição chamada Legião Brasileira de Assistência – LBA. Essa instituição era presidida pelas primeiras damas e tinha como objetivo o assistencialismo de cunho filantrópico. Suas ações eram realizadas de maneira isolada, isto é, surgia a partir de uma demanda e não possuía uma continuidade. Segundo as autoras Behring e Boschetti (2006), a LBA era carregada de vícios da cultura brasileira, como clientelismo, patrimonialismo e tutela. A LBA teve fim em 1995, no início do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), após ter sido alvo de um escândalo de desvio de dinheiro no final do governo anterior, de Fernando Collor de Mello.

A assistência social no Brasil só veio a se renovar em 1988 com a formulação de uma nova constituição federal. Esta que só começa a ser utilizada anos após sua criação, quando o governo passa a investir em políticas sociais contínuas e minimiza as ações filantrópicas. A partir da Constituição de 1988, a assistência social inicia um novo significado no Brasil, passa a ser pensada por princípios que regem a garantia dos direitos sociais⁷.

Os princípios da descentralização e da territorialização passam a ser fundamentais para a consolidação das novas políticas de assistência social no país. Esses dois elementos funcionam como ferramentas para elaboração das políticas sociais e têm sido alvo de grandes discussões ao longo dos últimos anos, juntamente com a universalidade de direitos de cidadania imbuídos nas políticas assistenciais.

⁷ Segundo o artigo 6º da Constituição de 1988 “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Pereira (2009) discute como se dá o desenvolvimento dos programas de assistência social baseados no princípio de descentralização político-administrativa e da territorialização, que vem ganhando espaço e importância na formulação dessas políticas. Descreveremos a seguir as principais ações de assistência social pelo governo federal a partir da nova constituição fazendo sempre referência a utilização da descentralização e a territorialização.

Iniciamos pela criação da Lei nº 8.743 - Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Esta é a primeira ação elaborada dentro da nova perspectiva da assistência social pós Constituição de 1988. A LOAS foi constituída em 1993, período do presidente em exercício Itamar Franco, e formulada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Essa lei regulamenta, normatiza e dá critérios objetivos à assistência social instituída na constituição. Ela também implementa o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, e “dá definição do governo de estabelecer uma rede de proteção e promoção social, de modo a cumprir as determinações legais” (LOAS Anotada, 2009: 4). Na LOAS podemos encontrar as diretrizes que dão sustentação à descentralização e a territorialização.

Vejamos a seguir os principais artigos e suas notas, existentes na publicação “LOAS Anotada” de 2009: O art. 6º define a organização da assistência social em seus diversos setores envolvidos:

Art. 6º As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área (LOAS Anotada, 2009, p. 10,).

Em referência a nota do Art. 6º, podemos destacar que o texto deixa claro que as ações devem ser desenvolvidas através da integração dos entes públicos:

O SUAS é um sistema público, não-contributivo, descentralizado e participativo, destinado à gestão da assistência social, através da integração das ações dos entes públicos (União, Estados, Municípios e o Distrito Federal) responsáveis pela política socioassistencial e das entidades privadas de assistência social (LOAS Anotadas 2009, p. 10).

Em seguida o Art. 11º descreve como devem ser executadas as ações para a assistência social nas três esferas de governo:

Art. 11. As ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (LOAS Anotadas 2009, p. 12).

Portanto, com base na LOAS a assistência social funciona com o governo federal captando recursos e repassando aos estados; cabendo a estes o repasse aos municípios; por fim, os municípios ficam responsáveis por todo o restante, que seria gerir os recursos e elaborar as ações dentro do município.

Podemos dizer então, que a partir da Constituição de 1988 e da implementação da LOAS, a assistência social passou por um período de transição, esta sentida até nos dias atuais - já que a reorganização democrática política no Brasil é muito recente e a assistência social vem acompanhando essa reorganização e ganhando cada vez mais espaço. Nessa conjuntura, foram os municípios brasileiros que mais passaram por transformações, pois são muitas as novas responsabilidades e ainda pouco os recursos materiais e técnicos.

É importante ressaltar que esses processos não foram implementados na nova política social do Brasil de uma hora para outra, na prática eles ocorreram, e ainda vem ocorrendo, de forma e tempo diferentes de região para região, pois os municípios mais ricos acabam obtendo mais rápido as condições necessárias para se organizarem e desenvolverem sua gestão social, que nos municípios menores que possuem poucos recursos e influência política. Essa desigualdade resulta num inchaço do serviço assistencial no município de melhor estrutura, pois acaba atendendo as demandas dos municípios vizinhos que ainda não se adequaram a política (PEREIRA, 2009), levando o município que já se estruturou a oferecer um serviço de baixa qualidade.

Para discutir esses, e outros problemas dentro da assistência social, ocorreu no ano de 2003 em Brasília a IV Conferência Nacional de Assistência Social – no 1º mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva⁸. Essa conferência foi considerada um marco na reformulação do sistema público da assistência social, pois seus principais resultados foram fruto de muitas discussões entre especialistas e sociedade civil acerca de um sistema assistencial eficiente.

A partir das deliberações levantadas na Conferência, o governo criou o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, nos mesmos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS), com características territorialista, universal, permanente e assegurado pelo Estado brasileiro (PEREIRA, 2009).

No ano seguinte à IV Conferência, o governo federal aprovou a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, com base no SUAS. A PNAS foi elaborada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, juntamente com a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. A

⁸ Presidente eleito com grande esperança popular para uma mudança social. Lula, como é conhecido, foi operário no ABC Paulista e participou da fundação de um partido trabalhista, o PT. Tentou se eleger várias vezes, mas só conseguiu ganhar em 2003 após fazer coligação centro-esquerda (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

PNAS tem como intenção materializar as diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social (PNAS, 2004), bem como focalizar a gestão de famílias mais pobres utilizando como principal programa o Bolsa Família. Além disso, a PNAS define sua política baseada na perspectiva socioterritorial, isto é, suas ações atendem - ou deveriam atender – todos os 5.565 municípios brasileiros.

É importante destacar que nas diretrizes que regem a assistência social no Brasil está explícito que elas são formuladas a todos os setores da sociedade, o que se constitui como um grande desafio, já que o país possui uma população bastante diversificada e com um grande número de pessoas à margem da sociedade – quilombolas, índios, negros, homossexuais, pessoas com necessidades especiais, imigrantes, etc.

Por isso, a descentralização político-administrativa e a territorialização se apresentam na PNAS como estratégias de destaque, assim como a hierarquização dos serviços que são criadas pelas demandas mais urgentes observadas; as experiências municipais de unificação que investiga quais outros programas ou mesmo políticas públicas seriam importantes se integrassem para combater as questões sociais encontradas na região; e a democratização da gestão da assistência que torna a política mais acessível e universal à sua população.

Ainda no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, houve a criação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS (2005). A intenção da NOB é firmar e pôr em prática a ideia de descentralização, além de afirmar os direitos universais e de serviços do território. “A NOB/SUAS tem a função de disciplinar a gestão pública das políticas de assistência social no território brasileiro” (NOB/SUAS, 2005: 15), dando aos entes federativos caráter do SUAS; determinar a política pública de assistência social a extensão da proteção social brasileira; compor níveis de gestão do SUAS; criar instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõe o processo democrático de gestão do SUAS; determinar as formas de

financiamento; e conferir regras de transição (NOB/SUAS, 2005). A NOB ainda determina que o estado receba os recursos do governo federal e repasse aos municípios para que estes possam gerenciar seus convênios juntamente com entidades privadas assistenciais (PEREIRA, 2009).

Até aqui percebemos que a política de assistência social e suas diretrizes estão sempre em consonância com os princípios da descentralização e territorialização, essa consonância é necessária devido à realidade do país, pois ele possui uma população de mais de 190 milhões de habitantes com uma diversidade cultural, econômica, social, étnica e territorial muito grande. Além disso, o Brasil possui um número muito grande de municípios, 5.565, onde a maioria desses municípios é considerada de pequeno porte e concentra uma quantidade pequena de habitantes, enquanto que a minoria das cidades é considerada de grande porte e concentra a maioria dos habitantes do país (PNAS, 2004). É o que acontece no estado de São Paulo, por exemplo, sua capital possui a maior população do país com mais de 11 milhões de habitantes, ao mesmo tempo possui a cidade com menor população do país, Borá com 805 habitantes (IBGE Cidades, 2010). Portanto, num mesmo estado as diferenças, observando só o aspecto populacional, podem ser gigantescas.

Podemos encontrar referência dessa diversidade brasileira no texto da PNAS, onde houve a preocupação de elaborar uma política que seja útil em todas as localidades do país. Vários estudiosos da área serviram de referência ao texto da PNAS para dar subsídio à implantação da política, como Milton Santos, Dirce Koga e Menicucci. Esses autores defendem uma política descentralizada, territorializada e intersectorializada para que cada município tenha sua condição respeitada e sua população melhor atendida.

Esse autores analisam que cada cidade possui uma dinâmica de acordo com sua história, suas relações sociais e sua cultura, estas irão refletir na inter-

relação das políticas locais (KOGA, apud PNAS, 2003: 25). É um grande desafio para as políticas públicas, que tem pôr objetivo melhorar a qualidade vida da população, procurar resolver as questões existentes em todo seu território.

Por isso, a PNAS procura romper esses desafios usando como método a intersectorialidade e a descentralização: primeiramente identificando a vulnerabilidade, depois verificando as possíveis soluções, e, por último, intervindo com uma política pública (MINICUCCI, apud PNAS, 2002).

Dessa forma, uma maior descentralização, (...), costuma ser pré-requisito para ações integradas na perspectiva da intersectorialidade. Descentralização efetiva com transferência de poder e decisão, de competências e de recursos, e com autonomia das administrações dos microespaços na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e sistema de informação das ações definidas, com garantias de canais de participação local (PNAS, 2004: 44).

Novamente se discute o papel de cada ente da federação no desenvolvimento das políticas sociais para a efetivação da descentralização e territorialização, pois a gestão da PNAS divide as tarefas entre governo federal, Distrito Federal, estados e municípios, dando maior responsabilidade aos municípios, que tem que gerir os recursos repassados pelo governo federal de forma autônoma e levando em consideração a situação encontrada em cada município. Dessa forma, cabe a União o financiamento; aos estados, principalmente, a capacitação; e aos municípios uma concentração de obrigações como a criação dos conselhos, fundos e planos municipais, a gestão dos recursos, implementação das ações, além dos estudos e pesquisas sociais para seu monitoramento. Aldaíza Sposati (2006) critica a concentração das responsabilidades apenas aos municípios, defendendo que o estado tenha maior presença em sua atuação. É um assunto polêmico, pois, por um lado

entende-se que o município é o ente central para que se consiga atingir os objetivos da territorialização e efetivação das soluções necessárias, mas por outro lado, o município é o ente mais fraco, que possui menos recursos administrativos e técnicos para implementar, monitorar e avaliar as políticas assistenciais. Essa questão poderia ser resolvida com uma maior responsabilização por parte do estado, não deixando que esse centralize as decisões dos municípios mais fracos e permita que não se inclua especificidades importantes.

Considerações finais

A territorialização e a descentralização foram estratégias criadas pelo governo federal para enfrentar a situação de diversidade cultural, econômica, política e social existentes no extenso território brasileiro. Essa estratégia é encontrada em várias políticas sociais desenvolvidas pelo governo federal, mais especificamente na de assistência social, que tem uma enorme importância no Brasil, visto que é um país que possui muitas carências no âmbito social, originados de uma história econômica e política bastante conturbada e atrasada, e que também nunca teve a assistência social como grande importância no cenário de políticas públicas, sendo dominado por ações filantrópicas eventuais que não mudaram a realidade de carências da sociedade brasileira.

Agora, com a PNAS os desafios são outros. Há a necessidade de se aproximar efetivamente e eficazmente a política de assistência social ao cotidiano das pessoas, isto é, aos problemas enfrentados no dia-a-dia da população brasileira através da concepção de territorialização e descentralização. Além disso, apesar do PNAS possuir uma organização muito bem estruturada entre os entes do governo (estados, distrito federal e municípios), as mudanças propostas são muito complexas, visto que exige uma mudança estrutural e

trazem novas competências a estes entes. Se antes as políticas sociais não eram realizadas no país por não existir uma legislação que garantia esses direitos, hoje elas não se efetivam na prática devido sua legislação complexa.

Apesar da dificuldade de efetivação, a política está posta e o país passa por uma fase de adaptação e organização dessas novas demandas, principalmente os municípios. Estes, aliás, constituem mais um desafio ao PNAS, já que é o ente mais frágil da federação e ao mesmo tempo possui maior responsabilidade dentro da política. Portanto, é preciso um constante acompanhamento por parte dos outros entes da federação, principalmente dos estados, para que os municípios tenham condições de gerenciar, ter pessoal qualificado, espaço físico e organização financeira, só então a política nacional de Assistência Social tornará uma realidade, e assim, melhorará as condições de vida da população.

RIBEIRO, Priscilla André. “A descentralização e a territorialização nas políticas de assistência social”. In: *SINAIS - Revista Eletrônica*. Ciências Sociais. Vitória: CCHN, UFES, Edição n.12, v.1, Dezembro 2012. pp. 69 – 84.

Referências:

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006. Cap. III.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Presidência da República. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS*. Brasília: 2004.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Presidência da República. *Normatização Operacional Brasileira do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS*. Brasília: 2005.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Presidência da República. *LOAS Anotada – Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília: 2009.

BRASIL. *Constituição (1988)*. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: art. 6º.

IBGE Cidades 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat>>;
Acessado em 09 de dezembro de 2012.

NAKATANI, Paulo; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. “Política econômica brasileira de Collor a Lula: 1990-2007”. In: MARQUES, Rosa Maria;

RIBEIRO, Priscilla André. “A descentralização e a territorialização nas políticas de assistência social”. In: *SINAIS - Revista Eletrônica*. Ciências Sociais. Vitória: CCHN, UFES, Edição n.12, v.1, Dezembro 2012. pp. 69 – 84.

FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (Org.). *O Brasil sob uma nova ordem: A economia brasileira contemporânea – uma análise dos governos Collor e Lula*. São Paulo: Saraiva, 2010.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. *Política Nacional de Assistência Social e território: um estudo à luz de David Harvey*. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2009.

SPOSATI, Aldaíza. “O primeiro ano do Sistema Único de Saúde”. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. Nº 87. São Paulo. Cortez. 2006.

RIBEIRO, Priscilla André. “A descentralização e a territorialização nas políticas de assistência social”. In: *SINAIS - Revista Eletrônica*. Ciências Sociais. Vitória: CCHN, UFES, Edição n.12, v.1, Dezembro 2012. pp. 69 – 84.