

# Sistemas de proteção social e o SUAS: análise de um sistema em construção

## Systems of social protection and the Public System of Social Assistance - SUAS: analysis of a system under construction

Clóvis Roberto ZIMMERMANN\*

Fabricio Fontes de ANDRADE\*\*

**Resumo:** Este artigo apresenta uma das formas inovadoras de conceber e analisar as políticas de proteção social, recentemente surgidas na literatura internacional. Posteriormente, vislumbra-se a articulação dessas análises com a dinâmica de estruturação do sistema de proteção social brasileiro, em especial o Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Esse sistema encontra-se inserido numa trajetória histórica que influencia e direciona as políticas de proteção, dando-lhe determinadas características e especificidades. Por fim, este artigo busca estabelecer paralelos com a implantação do SUAS nas regiões Norte, Noroeste, Vales do Jequitinhonha e Mucuri, do Estado de Minas Gerais.

**Palavras-chave:** Políticas de proteção social. Proteção social. Assistência social. SUAS.

**Abstract:** This article presents one of the innovatory forms of analysis the systems of social protection that recently appeared in the international literature. Subsequently, that discussion will be articulated with the dynamic of the structuring of the Brazilian system of social protection, in special the Public System of Social Assistance - SUAS. This system is inserted in a path dependency, which influence the Brazilian system of social protection, giving those certain characteristics and specificities. Finally, this article aims to establish parallels with the introduction of the SUAS in the regions North, Northwest, Valleys of the Jequitinhonha and Mucuri of the state of Minas Gerais.

**Keywords:** Social safety. Social assistance. Public system of social assistance. SUAS.

Recebido em: 07/04/2008. Aceito em: 27/04/2008.

---

\* Doutor em Sociologia pela Universidade de Heidelberg na Alemanha, professor de Ciências Políticas e do Mestrado em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES), membro da ONG FIAN-Brasil e Relator Nacional para o Direito à Alimentação e Terra Rural.

\*\* Graduado em Serviço Social pela Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES) e Mestrando em Desenvolvimento Social pela mesma Universidade.

## Introdução

Tradicionalmente, as necessidades de proteção social eram supridas pelos chamados agentes de *sociabilidade primária*, ou seja, família, igreja, grupos e associações (CASTEL, 1998). A consolidação da proteção social enquanto política pública toma corpo, segundo alguns analistas, com o processo de desenvolvimento do capitalismo e a conseqüente agudização das desigualdades sociais (VIANA & LEVCOVITZ, 2005). No entanto, para outros autores como Esping-Andersen (1991) e Gough et al. (1997), Opielka (2004) e também Ullrich (2005), a estruturação dos sistemas de proteção social estaria ligada ao aumento das lutas, mobilizações e conquistas da classe trabalhadora, aliadas à sua capacidade de consolidação de alianças políticas nos parlamentos e a franca expansão das massas médias urbanas.

Por sua vez, segundo Viana e Levcovitz, a proteção social caracteriza-se enquanto sistema que se funda;

[...] na ação coletiva de proteger indivíduos contra os riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionados com múltiplas situações de dependência [...] os sistemas de proteção social têm origem na necessidade imperativa de neutralizar ou reduzir o impacto de determinados riscos sobre o indivíduo e a sociedade (2005, p.17).

Os sistemas de proteção social implicam na redistribuição de recursos e serviços sociais como forma de controlar os riscos inerentes à sociedade capitalista. Na realidade, a presença ativa do Estado, com maior ou menor intensidade, é que torna viável a expansão da proteção social e a configuração do que se concebe como *welfare state*. Entretanto, para Di Giovanni (1998), a existência de um conjunto de garantias mais ou menos assumidas pelo Estado não exclui a persistência e a composição de formas privadas de intervenção, seja na forma de relações mercantis ou mesmo na mediação fundada em vínculos tradicionais.

Em termos gerais, a estruturação de medidas de proteção social no *welfare state* se configura em

uma dinâmica que “resulta de complexas relações macropolíticas travadas no plano do poder público, envolvendo, além das principais instituições do Estado (como governo e parlamento), outras instituições e grupos (tais como classes sociais, partidos políticos e sindicatos)” (DI GIOVANNI, 1998, p.11).

Estudos recentes procuram enfatizar que a mera alocação de recursos em programas e serviços sociais, ou seja, sua dimensão quantitativa, não é um recurso metodológico suficiente para caracterizar um sistema de proteção como um *welfare state*. Na caracterização qualitativa de um Estado de Bem-Estar Social são utilizados critérios políticos, quais sejam, analisam-se os fundamentos e princípios das políticas, bem como a relação entre Estado, mercado e família.

De forma genérica, o *welfare state* é visto como um momento específico de estruturação de sistema de proteção social datado historicamente, (do pós-guerra aos dias atuais), cujo arcabouço de medidas abrange as classes médias em expansão, sendo as medidas entendidas como direito de cidadania<sup>1</sup>, desfocalizando-se as ações anteriormente restritas à extrema pobreza (BEHRING & BOSCHETTI, 2006).

Este artigo vislumbra discutir as principais tipologias de análise das políticas sociais, visando buscar similaridades com elementos da proteção social brasileira. Posteriormente, serão apresentados dados referentes ao processo de implementação do SUAS<sup>2</sup> nas regiões Norte, Noroeste, Vales do Jequitinhonha e Mucuri, do Estado de Minas Gerais. A questão central da análise procurará verificar até que ponto o processo de implantação do SUAS apresenta diferenciações em relação ao porte dos municípios.

<sup>1</sup> É comum encontrar em diversos autores a utilização dos termos, Política Social e *Welfare State* como sinônimos. Porém, como já foi dito, o *Welfare State* é um fenômeno peculiar datado historicamente, enquanto Política Social seria uma mediação genérica, sem, no entanto, conter tantas características específicas como o *Welfare State*.

<sup>2</sup> Artigo elaborado a partir da adaptação da Monografia de Fabrício Fontes de Andrade apresentada ao curso de Serviço Social em dezembro de 2007 intitulada: O Perfil da Gestão e a implantação do SUAS nas Regiões Norte, Noroeste, vales do Jequitinhonha e Mucuri.

## 1 Tipologias do Estado de bem-estar social

Tornou-se parte integrante do *mainstream* das ciências sociais e humanas, em nível internacional, analisar as políticas sociais através de diferentes abordagens tipológicas<sup>3</sup>. Buscaremos, primeiramente, analisar os modelos clássicos, tais como Bismarckiano versus Beveridgiano, bem como as análises contemporâneas de Titmuss e Esping-Andersen, bem como os esforços empreendidos para a caracterização dos sistemas de proteção social na América Latina.

O *modelo bismarckiano* caracteriza-se como a primeira tentativa de se estabelecer políticas de proteção social, sendo considerado o princípio fundante do moderno *welfare state*. As políticas sociais do modelo bismarckiano foram de fundamental importância para a concretização da unificação alemã, bem como da constituição de sua classe trabalhadora.

Sob o ponto de vista analítico, as políticas sociais do II Reich destacavam-se particularmente pelo seletivismo<sup>4</sup> e corporativismo<sup>5</sup>, sobretudo direcionadas às classes trabalhadoras (FARIA, 1998). Sobre as características seletivas e corporativas das políticas sociais bismarckianas é possível aprofundar que “os programas bismarckianos eram seletivos ou corporativos na medida em que, no princípio, seus únicos beneficiários eram os operários industriais, considerados como uma categoria social que compartilhava os mesmos interesses” (FARIA, 1998, p. 51).

O cerne da política social bismarckiana centra-se no princípio do mérito, concentrando transferências individuais, posteriores a contribuições (ex-post), não existindo, assim, qualquer motivação coletivista, altruísta, de equidade ou de justiça social (FONSECA, 2001). Além disso, o grande

problema desse modelo de política social é a exclusão das camadas não inseridas no mercado de trabalho formal.

Por sua vez, por *modelo beveridgiano* convencionou-se chamar as reformas empreendidas no sistema de proteção social na Grã-Bretanha, idealizadas por William Beveridge. De forma genérica, este modelo caracterizou-se por iniciativas mais amplas que as medidas bismarckianas, isto é, a reforma no sistema de proteção social instituído na Grã-Bretanha acarretou na expansão dos benefícios sociais para um conjunto maior de cidadãos, sendo, portanto de caráter universal.

Logo, o plano Beveridge buscava programar critérios de universalização de benefícios e serviços, ou seja, propôs a inclusão do conjunto da população, sendo que a concessão e oferta de serviços não seriam condicionadas preponderantemente pela necessidade (OLSON *apud* FARIA, 1998). A grande vantagem desse sistema de proteção social é a lógica da inclusão de todas as camadas da população no acesso aos direitos sociais.

Nos anos 50 e 60 do século passado, Richard Titmuss elabora uma abordagem visando ultrapassar a categoria do estudo das políticas sociais centradas apenas nos gastos sociais. O referencial analítico utilizado foi o *Stateness*, ou seja, o caráter da intervenção estatal, buscando estabelecer um sistema avaliativo sobre as escolhas e objetivos peculiares dos *welfare states*, dividindo-os em tipologias. A classificação empreendida por Titmuss traz como variável fundamental de sua análise “a extensão da responsabilidade estatal na provisão do bem-estar-social” (FARIA, 1998, p.56).

O primeiro modelo tipológico de Titmuss é o modelo *Residual*. Ao se analisar este modelo, visualiza-se que a responsabilidade pública estaria resumida ao mínimo, uma vez que nos referidos modelos de intervenção, a satisfação das necessidades e da provisão social estariam ligados aos entes tradicionais de proteção social, quais sejam, o mercado e a família.

A lógica deste modelo funda-se na visão liberal, que busca o mercado como provedor do bem-estar individual, sendo a responsabilidade pública restrita a última instância e em caráter temporário (LAURELL, 2004). Dentro destes parâmetros, o ponto central deste modelo de bem-estar social

<sup>3</sup> São diversos os manuais em política social, especialmente em nível internacional, que utilizam a abordagem tipológica para analisar programas e políticas específicas. Confira Esping-Andersen (1991), Merrien (2002), Opielka (2004), Ullrich (2005) e Draibe & Riesco (2006).

<sup>4</sup> O seletivismo caracteriza-se pelo alto grau de definição de público alvo, muitas vezes direcionados a segmentos específicos definidos através de testes de meios (comprovação da pobreza).

<sup>5</sup> O corporativismo se caracteriza pela preferência a determinadas categorias profissionais em detrimento de outras, ou seja, propiciando privilégios a determinados segmentos de trabalhadores.

é a responsabilização individual, sendo o Estado apenas necessário aos incapazes para o trabalho e aos mais fracos<sup>6</sup>.

O segundo modelo tipológico elaborado por Titmuss é o modelo *Institucional*. A dinâmica do modelo institucional está na centralidade da responsabilidade das instituições públicas na provisão de bens e serviços sociais, estando, portanto, o mercado e a família em uma posição secundária na oferta e garantia do bem-estar. A oferta de bens e os critérios utilizados para a administração dos serviços e recursos para a proteção social caminham no sentido da universalização dos programas e do atendimento, independente da ação do mercado e das comunidades. Não obstante, o paradigma de atenção é a *necessidade e não os necessitados*.

O modelo *Institucional* é considerado redistributivo, pois tem como cerne fundamental a noção e a busca da instituição de um “mínimo social, no sentido de que todas as pessoas têm direito à cidadania plena e, portanto, a usufruir de um padrão de vida digno” (FARIA, 1998, p.54).

Já nos anos 90 do século passado, Esping-Andersen (1991) avança em direção aos estudos comparativos sobre as políticas sociais, realizando um perfil tipológico de *welfare state*, considerando uma gama variada de fatores. Em seus estudos, esse autor descobre três categorias de Estado de Bem-estar Social capitalistas: Liberal; Conservador/corporativo e o Social Democrata<sup>7</sup>.

O primeiro grupo tipológico elaborado por Esping-Andersen é o chamado regime *Liberal*. Este regime de *welfare state* apresenta caracte-

rísticas que o alinham com o modelo residual de Titmuss, uma vez que existe a marginalidade do poder estatal e a pujança do mercado na provisão de bens e serviços. Não obstante, vislumbram-se como características deste modelo o recorte seletivo dos programas e sua operacionalização por testes de meios.

Segundo Laurell (2004), são características do regime de *welfare state* liberal:

[...] que o gozo dos benefícios deve corresponder a uma contrapartida: o desempenho do trabalho ou de seu pagamento. Assim, só é legítimo que o Estado garanta um nível mínimo de bem-estar e, em princípio, somente àqueles comprovadamente indigentes. [...] Uma segunda característica da visão liberal é o alto grau de mercantilização dos próprios bens sociais (LAURELL, 2004, p.155).

Portanto, mesmo que em alguns países de regime Liberal existam simulacros universalistas, seu traço fundamental é a responsabilidade individual sob o seu sucesso/fracasso na sociedade<sup>8</sup>.

O segundo regime proposto por Esping-Andersen é característico de países cuja influência da Igreja é bastante demarcada, sendo denominado *Conservador/corporativo*<sup>9</sup>. Segundo Arretche (1995), a particularidade destes países está na incompletude de reformas liberais e a ação estatal busca romper com as ameaças do capitalismo exacerbado e do socialismo. Os direitos sociais estão, nos regimes corporativos, ligados a contribuições diretas, garantindo a diferenciação do *status* social e profissional, uma vez que vincula os direitos sociais ao *locus* profissional.

De acordo com Esping-Andersen (1991), embora o regime *Conservador/corporativo* apresente um sistema previdenciário bastante amplo, sua capacidade de intervenção desmercantilizante fica comprometida, pois, “os benefícios dependem quase inteiramente de contribuições e, assim, de trabalho e emprego. Em outras palavras, não é a

<sup>6</sup> Por muito tempo, o modelo residual foi utilizado para analisar as políticas sociais nos países em desenvolvimento. O que chamava a atenção aos pesquisadores era o caráter residual da intervenção estatal na provisão de políticas sociais, característica ainda predominante em muitos países do mundo, especialmente na África, Ásia ou América Latina.

<sup>7</sup> Esping-Andersen (1991) utiliza como referência a categoria dos “recursos de poder” para explicar as diferentes formas institucionais de políticas sociais, ou seja, analisa a capacidade de pressão da classe trabalhadora e as respectivas coalizões de classe como aspectos causais da institucionalização de políticas sociais. Além disso, esse autor estabelece como parâmetro de diferenciação entre os modelos de bem-estar, o que denomina de *desmercantilização*. Assim sendo, a *desmercantilização* ocorre quando a “prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.102).

<sup>8</sup> O país protótipo desse regime são os Estados Unidos da América, seguidos da Austrália, Nova Zelândia e Canadá.

<sup>9</sup> Países em que esse regime é preponderante são a Alemanha, França e Itália.

mera presença de um direito social, mas as regras e pré-condições correspondentes, que dita a extensão em que os programas de bem-estar social oferecem alternativas genuínas à dependência em relação ao mercado” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.103).

O último regime de *welfare state* proposto por Esping-Andersen denomina-se de *Social-Democrata*. Este terceiro regime é preponderantemente marcado por um efeito desmercantilizante, podendo ser encontrado num pequeno número de países<sup>10</sup>. É comum nestes regimes a busca de uma qualidade de vida universal a todos os cidadãos, sem distinção de classe social.

A atitude central dos regimes social-democratas é elevar a responsabilidade pública acima da dinâmica mercadológica e da tradição familiar na provisão dos bens e serviços dos seus sistemas de proteção social. Logo, para chegar à seara da desmercantilização, estes países ofertam uma larga carga de benefícios e serviços sociais.

Há que se destacar que os regimes social-democratas não se caracterizam, e não se restringem apenas à oferta de serviços universais, mas os serviços e benefícios são elevados a níveis compatíveis até mesmo com o gasto mais refinado das novas classes médias. Em segundo lugar, a igualdade é concedida garantindo-se aos trabalhadores “plena participação na qualidade dos direitos desfrutados pelos mais ricos” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.109).

## 2 Tipologias das políticas de proteção social na América Latina

Em relação aos países latino-americanos, vale frisar que esses não se situam claramente em nenhuma das tipologias propostas por Esping-Andersen. Por sua vez, Laurell (2004) considera que a abordagem proposta por esse autor se adequaria, em certa medida, na análise dos modelos latino-americanos de proteção social, sobretudo pela existência marcante de características liberais.

Uma análise das diferentes formas de com-

paração dos sistemas de proteção social nos países da América Latina pode ser encontrada de maneira bastante elaborada em Fleury (2002). A autora analisa as tipologias empregadas na classificação dos sistemas de proteção social na América Latina. Essas tipologias foram desenvolvidas por Mesa-Lago (1998), CEPAL (1998) e Filgueira (1997).

O estudo sobre os diversos sistemas de seguridade social na América Latina, desenvolvido por Mesa-Lago (1998 *apud* FLEURY, 2002), focou sua análise no caráter histórico-temporal da estruturação dos sistemas de seguridade social, que, por sua vez, agrupou os países em *Pioneiro*, *Intermediário* e *Tardio*.

De acordo com Mesa-Lago (1998), o ponto de início das medidas de proteção social é importante para se entender a maturidade dos programas e sistemas de apoio aos cidadãos. Segundo o estudo deste autor, os países *pioneiros* seriam os países que iniciaram o desenvolvimento dos sistemas de proteção social por volta dos anos 20. Os países classificados como pioneiros seriam: Brasil, Cuba, Chile, Argentina e Uruguai. Os sistemas de proteção social empreendidos por estes países caracterizam-se por proteger estratificadamente sua população por meio de subsistemas independentes.

A estratificação presente nos sistemas de proteção social destes países é explicada, segundo Mesa-Lago (1998), como resultante de diversas formas de organização dos grupos de pressão na formulação e organização das políticas sociais<sup>11</sup>.

Ao contrário dos países pioneiros, os países do *grupo intermediário* não estruturaram seus sistemas de proteção social em decorrência do processo de industrialização, acarretando um alto nível de particularidades nos diferentes sistemas. Estes países apresentam, em sua dinâmica, um baixo grau de cobertura e um grande quantitativo de gastos com saúde. Os países que compõem

<sup>11</sup> Em contradição, a explicação proposta por Mesa-Lago (1998), Malloy e (1986 *apud* FLEURY, 2002, p.14) considera que a principal característica que funda o padrão de proteção social se encontra na dinâmica empreendida pelas elites burocráticas, que incorporaram ao padrão de proteção a forma patrimonialista de governar, sem, no entanto, desconsiderar os princípios organizativos da sociedade. Logo os nexos causais estabelecidos por Malloy se assemelham aos apresentados pela teoria neo-institucionalista.

<sup>10</sup> Destacam-se os países escandinavos, de modo especial a Suécia.

este agrupamento proposto por Mesa-Lago são: Costa Rica, Panamá, México, Peru, Colômbia, Bolívia, Equador, Paraguai e Venezuela.

O último agrupamento pensado pela proposta de Mesa-lago é o chamado *grupo Tardio* de países que iniciaram a implementação de seus programas de proteção social nos decênios de 1950 e 1960 do século passado. Os países componentes deste agrupamento são: República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicarágua, Honduras e Haiti. As características comuns destes países, explicitada por Fleury (2002), é o baixo grau de cobertura, sua dinâmica territorial de atenção restrita a serviços altamente centralizados e geridos nas capitais destes países.

Por sua vez, o estudo desenvolvido pela CEPAL (1998) caracterizou os diversos modelos de seguridade social presentes na América Latina quanto ao percentual do PIB empregado em gastos sociais, bem como o gasto *per capita* com medidas de proteção social, entre elas incluindo saúde e educação. Este tipo de análise é importante por tentar dimensionar a importância dada pelos governos aos investimentos sociais. Segundo o texto de Fleury (2002), a CEPAL subdividiu os países latino-americanos em três regiões, cujo critério de divisão foi o nível de gasto dos governos com medidas de proteção social. A divisão proposta na análise da CEPAL aponta as três sub-regiões: *gasto superior*, *gasto intermediário* e *gasto retraído*.

A região de *gasto superior* seria composta por países que empregam valores de gasto social per capita superior a 400,00 dólares no ano de 1998, além destes países apresentarem os maiores níveis de gastos com proteção social em relação ao PIB. Segundo o estudo da CEPAL, os países que estariam neste nível de gasto são: Argentina, Uruguai, Brasil, Chile, Panamá e Costa Rica.

Os países componentes da região denominada de *gasto intermediário*, segundo a divisão Cepalina, empreendem em seus sistemas de proteção social, valores que oscilam entre 200,00 e 400,00 dólares per capita por ano, em 1998. Os países que estão nesta faixa de gasto per capita com medidas de proteção social são: Colômbia, México e Venezuela.

No terceiro agrupamento proposto pela CEPAL estariam os países que no ano de 1998 em-

pregavam, em seus sistemas de proteção social, valores abaixo de 200,00 dólares per capita por ano. Os países que compõem esse grupo são: Peru, Paraguai, El Salvador, Bolívia, República Dominicana, Guatemala, Honduras e Nicarágua.

Embora represente um esforço para caracterizar os sistemas de proteção social na América Latina, o problema da tipologia Cepalina estaria no conteúdo e no foco dos estudos, uma vez que a abordagem quantitativa empregada na análise exclui importantes características presentes nos sistemas de proteção social. Neste sentido, esta tipologia negligencia aspectos, tais como, relações corporativas e sua correlação com Estado/mercado/sociedade. São perdidas as dimensões políticas e ideológicas das intervenções sociais, o que acarreta uma dificuldade de se estabelecer relação entre esta tipologia e a desenvolvida por Esping-Andersen (FIORI, 1998, p. 08).

Por sua vez, a análise comparada dos sistemas de proteção social empreendida por Filgueira (1997) busca estabelecer uma forma de comparação dos diversos modelos de proteção social sem levar em conta somente os recursos monetários alocados nas políticas sociais. Em outros termos, este trabalho tenta ir além das propostas de Mesa-Lago (1998) e da CEPAL, propondo investigar em que medida estas intervenções alcançam parcelas significativas da população. A proposta tipológica medida por Filgueira (1997) divide-se em grupos de países assim denominados: *Universalismo Estratificado*; *Regimes Duais*; *Regimes Excludentes*.

O primeiro grupo de países, considerados como *Universalismo Estratificado*, seria composto por Argentina, Uruguai e Chile. Segundo esta análise, estes países possuem medidas de proteção social estendidas a quase toda a população, ou seja, seriam universais, estabelecendo diferenciações pontuais de *status*, sendo mesmo assim sistemas estratificados. As características que enquadram estes países em tal modelo se encontrariam no desenvolvimento de sua economia política, isto é, resultante da estratégia exportadora de bens primários, aliadas à força dos sindicatos dos trabalhadores urbanos destes países.

O segundo grupo tipológico é o chamado *regime dual*, que seria composto pelo Brasil e México. A dualidade concernente a este modelo

explicitado por Filgueira está no fato de que a cobertura das políticas sociais se restringia a cerca de metade da população, ficando, portanto, a outra metade sem cobertura qualificada de medidas de proteção social. A explicação para essa característica de proteção social presente nestes países se centra no modelo de desenvolvimento aplicado nestes países, que possuem grandes disparidades regionais, uma política de substituição de importações bem como o princípio de cidadania baseado apenas no emprego formal.

O terceiro grupo é o chamado *regime excludente*, em que as prestações de serviços são restritas a pequenas parcelas da população, notadamente compostas pelas elites locais, sendo que as intervenções estatais reforçam as diferenças presentes na estrutura social destes respectivos países. Os países que compõem este grupo tipológico são: República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua, Bolívia e Equador.

Em relação ao Brasil, é muito influente o estudo clássico de Wanderley Guilherme dos Santos (1979). Para Santos (1979), o conceito central para se entender a política social brasileira seria o de *cidadania regulada*. Esse tipo de cidadania é assim definido pelo autor:

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei (SANTOS, 1979, p. 75).

O conceito de *cidadania regulada* é muito similar ao do regime Conservador/Corporativo proposto por Esping-Andersen (1991), em que o *Status* de cidadão e os direitos sociais estão ligados à inserção no mercado formal de trabalho. Sorj (2004) critica o conceito de cidadania regulada, pois todos os países teriam passado de um modelo de proteção social contributivo para um modelo não contributivo. Para Sorj (2004), a passagem do modelo Bismarckiano ao modelo Beveridgiano foi gradual, na medida em que surgiu um movimento que terminou por produzir uma nova percepção

de direitos sociais. Essa nova percepção teria reconhecido que, acima dos direitos associados ao trabalho, encontra-se a pessoa humana, com direito a se reproduzir, independentemente de ter trabalhado ou não, incluindo não apenas os incapacitados para o trabalho (doença ou idade), mas inclusive aqueles que não conseguem obter uma renda através de um emprego.

Nessa direção vão as mudanças empreendidas pela constituição de 1988, que trazem novas mediações políticas na intervenção social. Ao caracterizar o sistema de proteção após as mudanças constitucionais, Pereira (2006) caracteriza o modelo brasileiro como *Misto*, uma vez que ainda apresenta características dos diversos regimes propostos por Esping-Andersen (1991), quais sejam:

Intervenções públicas típicas e seletivas – próprias dos regimes *liberais* -; adoção de medidas autoritárias e desmobilizadoras dos conflitos sociais – típicas dos modelos *conservadores* – e, ainda, o estabelecimento de esquemas universais e não contributivos de distribuição de benefícios e serviços – característicos dos regimes *social-democratas* (PEREIRA, 2006, p.127).

Portanto, as mudanças ressaltadas na Constituição de 1998 estabeleceram na Seguridade Social brasileira a Previdência, Saúde e Assistência Social. Ao se comparar as modalidades de intervenção destas políticas com a análise proposta por Pereira (2006), constata-se que a Saúde compõe o sistema universal com a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS), o caráter Corporativo é advindo da Previdência Social, que predominantemente pressupõe contribuição prévia, já a Assistência Social é historicamente marcada pelos excessivos testes de meio e o estigma atribuído aos usuários dos serviços, típicos dos regimes liberais.

### 3 Assistência social no Brasil

No curso da história do Brasil, a política de Assistência Social configurou-se de maneira marginal em relação aos direitos sociais. Esta esteve ligada a atividades voluntaristas, carregadas por

uma forte carga moralista de patrimonialismo, clientelismo e das diversas expressões da cultura do favor. Soma-se a estes aspectos o *assistencialismo*, que muitas vezes no discurso dos mais variados atores sociais é abordado de forma simplista. O conceito de assistencialismo não se situa em um campo a-histórico, mas está inserido nas situações demarcadas por características que se diferem no que diz respeito a sua condição espaço-tempo.

Para Alayon (1995), “o assistencialismo é uma das atividades sociais que, historicamente, as classes dominantes implementaram para reduzir minimamente a miséria que geram e para perpetuar o sistema de exploração” (ALAYON, 1995, p.48). Na efetivação de mediações assistencialistas, estabelecidas em tempos históricos diferenciados, houve a colaboração dos mais diversos atores públicos e privados, filantrópicos e religiosos, que intencionalmente estabeleciam as conexões das práticas assistencialistas nas suas situações concretas.

A prática assistencialista na Assistência Social brasileira foi atravessada de focalismo, reducionismo, fortemente identificada com os desprovidos, despossuídos de capacidade econômica e “moral”, cujo reconhecimento de atendido pela política de assistência social passava pela comprovação da pobreza, ou seja, mostrar ser o mais pobre dentre os pobres. Esse quadro leva ao que Teixeira (1989) conceitua como *Cidadania Invertida*, ou seja, para ter acesso aos direitos e aos serviços sociais o possível beneficiário deve mostrar-se um não-cidadão, que não tem acesso aos demais direitos.

Contudo, as transformações ocorridas na sociedade brasileira na década de 1980 - no período de democratização do Brasil – possibilitaram que a Política de Assistência Social alcançasse viabilidade, estruturando-se enquanto política pública no campo da seguridade social brasileira, consagrada no texto constitucional de 1988. Destaca-se, neste contexto acima explicitado, a luta pela regulamentação do artigo 203 da Constituição Federal de 1988, realizado na LOAS (Lei 8742 de 1993). Assim sendo, a LOAS traz consigo uma gama de acúmulos advindos da luta histórica pela afirmação de um novo padrão de Assistência Social no Brasil, sendo que nestes termos, “a LOAS é um documento juspolítico [...] que expressa no seu

conteúdo aparentemente neutro toda a gama de discussões que caracterizaram a história da Assistência Social” (PEREIRA, 1998, p. 69-70).

Salienta-se que a implementação da LOAS não aconteceu de forma linear, uma vez que enfrentou grandes resistências dos governantes, sobretudo no período do governo FHC (1995-2002). As medidas neoliberais adotadas por este governo escamotearam a possibilidade de estruturação de um sistema de proteção social público no Brasil em detrimento de uma medida de transferência da responsabilidade estatal à sociedade civil com a adoção do Programa Comunidade Solidária. A lógica do programa acarretou uma fragilidade da possibilidade de implementação dos padrões de gestão pública estabelecidos na LOAS.

Sob a égide do pensamento neoliberal, as ações do Programa Comunidade Solidária caminharam em sentido oposto ao preconizado nos parâmetros estabelecidos pela LOAS para a estruturação de um sistema de proteção social, atribuindo à responsabilidade estatal caráter residual e marginal no controle, oferta a administração de serviços e programas sociais dirigidos à coletividade.

De acordo com Souza (2006), as estratégias preconizadas pelo Programa Comunidade Solidária o afirmaram enquanto um programa que “inspirado no princípio da solidariedade e da subsidiariedade<sup>12</sup>, reiterou a assistência social como dever moral, e não como um direito de cidadania, conquistado por meio de um movimento de luta por uma sociedade democrática” (SOUZA, 2006, p.26).

Partindo deste foco de análise, a configuração de um sistema republicano de políticas públicas deve romper com as diversas formas de intervenção carregadas de conservadorismo, com vistas a garantir um novo *status* à política de Assistência Social enquanto alicerçadora dos direitos sociais, articulada com as demais políticas

<sup>12</sup> Segundo Mestriner (2001), a subsidiariedade é um aspecto central na doutrina social da igreja que se particulariza no fato de que “o estado deve ajudar os membros do corpo social, sem, contudo, impedi-los de fazer o que podem realizar por si mesmos” (MESTRINER, 2001, p.19). Neste sentido, o Estado deve subsidiar os indivíduos através das mais diversas fontes a alcançar seus fins sem precisar positivamente da ação do Estado. O princípio da subsidiariedade é típico de regimes de *welfare state* Conservador/Corporativo explicitados por Esping-Andersen (1991), que responsabiliza os membros da sociedade pela provisão de seu bem-estar social.

sociais na estruturação do sistema de proteção social brasileiro.

#### 4 O processo de implementação do SUAS

No marco fundamental de estruturação do SUAS, foi apresentada em 2005 a Norma Operacional Básica NOB-SUAS, que fomentou o debate para operacionalização e funcionamento do SUAS. Em seu conteúdo, a NOB reafirma que o SUAS se caracteriza pela concretização da assistência social no campo da proteção social brasileira, estabelecendo a configuração dos serviços enquanto rede socioassistencial, com gestão compartilhada nas três esferas de governo.

O conceito de rede socioassistencial explicitado na NOB-SUAS comporia um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, “[...] que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas as unidades de provisão da proteção social” (BRASIL, 2005, p.94).

A articulação da rede socioassistencial fica submetida à primazia do Estado na condução e organização do sistema de proteção social brasileiro. Assim sendo, “a construção do SUAS tem por concepção um Estado forte, que inclusive será pelo SUAS mais fortalecido [...] não é uma proposta de fortalecimento do Estado mínimo”(SPOSATI, 2006, p.114).

A região pesquisada, ou seja, os municípios das regiões Norte, Noroeste e Vales do Jequitinhonha e Mucuri, do estado de Minas Gerais, possui características de formação econômica e social marcada por um desenvolvimento basicamente agropecuário, que adentrou a modernização capitalista tardiamente com a criação da SUDENE e os subsídios ofertados pela mesma. Neste sentido, Lessa (2007) considera que o processo de modernização e diversificação de esfera produtiva da região se desenrolou a partir dos meados da década de 1960 com a intervenção do Estado. Em virtude disso, a região teria passado por forte taxa de crescimento econômico com valores percentuais superiores aos do Brasil e Minas Gerais no mesmo período.

De acordo com os Índices de Desenvolvi-

mento Humano (IDH)<sup>13</sup> dos municípios da região, em 2000, somente o município de Montes Claros e o município de Unaí obtiveram índice comparável aos índices de Minas Gerais e do Brasil<sup>14</sup>. De acordo com Lessa (2007), todos os municípios apresentaram um nível médio de IDH.

Embora o IDH não seja um índice que contemple de forma inequívoca a dinâmica dos territórios, é sem dúvida um indicador inovador. Segundo Demo (2002), a vantagem desse índice está na diversificação de dimensões investigadas e na preponderância do perfil político da gestão. Nesse índice, o crescimento econômico é apenas um dos fatores do desenvolvimento social. O IDH se caracteriza por um conjunto articulado de variáveis, cujos impactos podem contribuir na redução da pobreza e da efetivação da cidadania.

O universo de municípios pesquisados é composto, sobretudo, por municípios de pequeno porte I (até 20000 habitantes) e pequeno porte II (de 20000 a 50000 habitantes). Na região existem 142 municípios de pequeno porte I, bem como 32 municípios de pequeno porte II, representando respectivamente 78% dos municípios de porte pequeno I e 18% dos municípios de porte pequeno II.

A análise dos dados<sup>15</sup> referentes à gestão do SUAS nas regiões Norte, Noroeste, Vales do Jequitinhonha e Mucuri, do estado de Minas Gerais, se dará através do cruzamento de dados sobre a gestão do SUAS, tais como: formação do gestor da Assistência Social, influência das primeiras damas nas prioridades da Assistência Social municipal, escalão de funcionamento dos órgãos responsáveis pela Assistência Social nos Municípios, entre outros. O cruzamento dos dados será realizado comparando-se o porte dos municípios e as características de gestão elencadas como relevantes.

<sup>13</sup> O IDH tem por objetivo medir o nível de desenvolvimento humano nos territórios, seja no país, estados ou municípios, a partir de três fatores: Renda; Educação e expectativa de vida. O índice varia de 0 a 1, sub-dividido em  $0 < IDH < 0,5$  (baixo desenvolvimento humano);  $0,5 < IDH < 0,8$  (médio desenvolvimento humano) e  $0,8 < IDH < 1$  (alto desenvolvimento humano)

<sup>14</sup> Montes Claros: 0,783; Unaí: 0,802; Brasil: 0,766 e Minas Gerais: 0,773.

<sup>15</sup> Os dados a serem analisados são provenientes de coleta de dados realizada pela UNIMONTES no período de agosto a dezembro de 2006, em 182 municípios destas mesmas regiões. Trata-se, portanto, de uma pesquisa quantitativa. A tabulação dos dados foi realizada através do SPSS.

A tabela 1 destaca um aspecto importante a ser enfatizado, ou seja, analisa a estrutura e o conseqüente escalão ocupado pelo órgão gestor da Assistência Social nos municípios, uma vez que esse pode propiciar uma análise do *valor* atribuído à Assistência Social nas gestões municipais, sobretudo, por expressar concepções históricas sobre esta política.

**Tabela 1** - Denominação do órgão gestor por porte municipal.

DENOMINAÇÃO DO ÓRGÃO GESTOR			
Porte dos Municípios	Departamento	Secretaria	Total
Pequeno I	35,50%	64,50%	100,00%
Pequeno II	18,20%	81,80%	100,00%
Médio	16,70%	83,30%	100,00%
Grande	0,00%	100,00%	100,00%
Total	31,30%	68,70%	100,00%

Fonte: Diagnóstico socioassistencial - Unimontes/Sedese 2006.

De acordo com os dados da Tabela 1, a maioria dos órgãos gestores da política de Assistência Social ocupa o primeiro escalão de governo, sendo, portanto, uma secretaria, tendo conseqüentemente maior autonomia para o planejamento das ações de provisão de proteção social no território municipal. No total, 68,7% dos municípios pesquisados possuem, em seu organograma, uma secretaria específica para a política de Assistência Social.

Nota-se ainda que o percentual de municípios que possuem secretaria decresce, quanto menor o porte dos municípios. Todos os municípios de grande porte possuem secretarias, enquanto que dos municípios de pequeno porte, apenas 64,50% possuem secretarias específicas para a Assistência Social.

Este quadro pode ser compreendido ao se relacionar o tamanho dos municípios e a provável vontade política e a capacidade financeira dos

mesmos. Embora a Constituição de 1988 contemple a descentralização, essa não ocorre na mesma medida em relação à capacidade financeira e técnica, já que os municípios de pequeno porte possuem uma quantidade menor de recursos disponíveis. Além disso, pode-se pressupor a existência do estigma carregado pela Assistência Social, historicamente vista como uma política residual e marginal. Disso, decorre que, muitas vezes, a Assistência fica relegada a departamentos ligados a secretarias de Saúde, de Trabalho, acarretando pouca visibilidade pública a mesma.

A tabela 2 apresenta o grau de escolaridade dos gestores responsáveis pela política de Assistência Social nos municípios das regiões pesquisadas. Nota-se que a maior parte dos gestores municipais da Assistência Social possui escolaridade superior completo ou em curso, sendo 19,30% com superior incompleto e 33,70% com ensino superior completo. Esse fato advém do aumento da racionalidade técnica requerida para a gestão da política de Assistência Social, que requer o domínio cada vez mais ampliado de aspectos organizativos e técnicos.

**Tabela 2** - Grau de escolaridade do gestor da assistência social dos municípios por porte

GRAU DE ESCOLARIDADE							
Porte	Ensino Fund.	Ensino Médio	Ensino Sup. Incomp.	Ensino Superior	Especialização	Mestrado	Total
Pequeno I	7,10%	27,90%	18,60%	32,90%	13,60%	0,00%	100,00%
Pequeno II	3,00%	21,20%	18,20%	42,40%	15,20%	0,00%	100,00%
Médio	0,00%	16,70%	50,00%	0,00%	33,30%	0,00%	100,00%
Grande	0,00%	0,00%	0,00%	50,00%	0,00%	50,00%	100,00%
Total	6,10%	25,90%	19,30%	33,70%	14,40%	0,60%	100,00%

Fonte: Diagnóstico socioassistencial - Unimontes/Sedese 2006

Embora a média de escolaridade dos gestores seja considerável, a escolaridade do gestor decai com a diminuição do porte dos municípios. Nos municípios de Pequeno Porte I, por exemplo, a porcentagem dos gestores que não possuem curso superior é de 35% (somando-se ensino fundamental e médio). Isto pode indicar a falta de visibilidade da política de Assistência Social, ou mesmo, na falta de capacidade de operacionalização, atendendo interesses particularistas ou eleitorais. Soma-se a isso a falta de vontade e capacidade financeira destes municípios em contratar quadros técnicos capacitados.

Nota-se concomitantemente que os gestores das cidades com maior porte possuem maior escolaridade, provavelmente em decorrência da maior oferta de qualificação nestas cidades e uma maior qualidade da estrutura governamental nestes municípios.

A tabela 3 apresenta o papel atribuído à primeira-dama municipal no estabelecimento das prioridades da política de Assistência Social nos municípios da região. Em relação ao total dos municípios, em 57,10% a primeira-dama apresenta alguma influência na política de Assistência Social municipal, sendo que em 28,20% de todos os municípios, a influência de primeira dama é considerada alta.

**Tabela 3** - Importância de primeira-dama na Assistência Social.

Importância da primeira dama no estabelecimento de prioridades em assistência social					
Porte	Alta	Média	Baixa	Nenhuma	Total
Pequeno I	27,70%	21,20%	9,50%	41,60%	100,00%
Pequeno II	37,50%	9,40%	9,40%	43,80%	100,00%
Médio	0,00%	16,70%	16,70%	66,70%	100,00%
Grande	0,00%	0,00%	50,00%	50,00%	100,00%
Total	28,20%	18,60%	10,20%	42,90%	100,00%

Fonte: Diagnóstico socioassistencial - Unimontes/Sedese 2006.

A alta influência da primeira dama está mais presente em municípios de Pequeno Porte II, representando 37,50%. Porém, quando se considera qualquer tipo de influência, seja alta, média ou baixa, os municípios de Pequeno Porte I possuem os maiores índices percentuais com 58,4%.

Os dados acima demonstram que ainda há uma forte persistência de uma prática arraigada historicamente nos municípios brasileiros, ou seja, ainda existe a política patrimonialista, em que a ação voluntarista do primeiro-damismo exerce forte influência na tomada de decisões da política pública.

Neste quesito, concordamos com Sposati (2001), no sentido de ao se alçar o status de política pública à Assistência Social, devemos combater as práticas voluntaristas, sem bases de direitos universais empreendidas pelas primeiras-damas nos rincões do Brasil. A garantia de direitos sociais calcados em políticas sociais de qualidade e de caráter universal não pode compactuar com ações discricionárias, particularistas e imediatistas,

historicamente ligadas às práticas das primeiras-damas.

Para Sposati (2001), o principal problema das políticas de assistência social configura-se no âmbito da moral privada:

O trato da assistência social no âmbito da moral privada é um dos equívocos dessa versão filantrópica. O primeiro-damismo, a benemerência, estão no âmbito da moral privada. [...] o modelo conservador trata o Estado como uma grande família, na qual as esposas de governantes, as primeiras-damas, é que cuidam dos 'coitados'. É o paradigma do não-direito, da reiteração da subalternidade, assentado no modelo de Estado patrimonial. (SPOSATI, 2001, p.76).

Como bem explicita a citação anterior, nas ações da Assistência Social, na cultura herdada de práticas patrimonialistas, impera a visão do Estado como ampliação do âmbito privado, em que se exalta a personificação das medidas.

Outro aspecto a ser levado em conta é a forma de ingresso no serviço público dos profissionais que atuam na implementação da política de Assistência Social. O ingresso pode ser concedido por contrato temporário, concurso público ou indicação política.

Os dados da tabela 4 indicam que do total dos municípios, 50,60% declararam utilizar como forma de contratação o concurso público, 86,10% declaram empreender formas de contratação temporária e 37,10% dos municípios declararam uti-

**Tabela 4** - Contratação por porte

CONTRATAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS			
Porte	Concurso	Indicação Pol.	Contrato
Pequeno I	46,80%	32,40%	87,10%
Pequeno II	54,50%	24,20%	81,80%
Médio	100%	66,70%	66,70%
Grande	100%	0%	50%
Total	50,60%	31,70%	86,10%

Fonte: Diagnóstico socioassistencial - Unimontes/Sedese 2006

lizar também, como forma de contratação, a indicação política<sup>16</sup>.

Disso decorre que os municípios utilizam diversas formas de contratação, às vezes precárias, de caráter eleitoral, político partidária, deixando de lado o caráter público, bem como a capacidade técnico-operacional de implementação do SUAS enquanto proteção social não contributiva. Corroborando a esta dinâmica, o desafio de consolidar uma política de recursos humanos, “em um contexto no qual o Estado foi reformado na perspectiva de seu encolhimento, de sua desresponsabilização social”. (BRASIL, 2004, p.55)

Destaca-se ainda que predomina a contratação temporária como principal forma de alocação de recursos humanos junto à política de Assistência Social. Isto pode demonstrar o caráter transitório da política de Assistência Social, a incapacidade financeira e orçamentária dos municípios em realizarem concursos públicos.

Quando se transporta à análise dos dados ao porte municipal, visualizamos que dos municípios de Pequeno Porte I, 46,80% declararam utilizar o concurso público como forma de contratação de recursos humanos, enquanto 32,40% declararam utilizar a indicação política e em 87,10% existe contratação por contrato temporário.

No que se refere aos municípios de Médio e Grande Porte, há a predominância da contratação por meio de concursos públicos, pois todos os municípios destes portes declararam utilizar concursos públicos como via de contratação de recursos humanos.

Nota-se que os municípios de pequeno porte são os que possuem os menores índices percentuais de contratação por concursos públicos, fato que pode ser explicado pela menor capacidade financeira e orçamentária dos mesmos e pela tradição da forte ligação vertical entre os políticos e a população.

## Considerações finais

Entre os objetivos deste trabalho esteve a re-

<sup>16</sup> Os municípios podiam indicar mais de uma alternativa.

alização de um resgate teórico conceitual da trajetória das políticas sociais na sociedade capitalista, enfatizando seus nexos causais, determinações e suas diversas formas tipológicas.

Ao analisar as diferentes tipologias das políticas sociais, não as fizemos com vistas a projetar uma determinada tipologia empregada para o regime brasileiro, mas, sobretudo, buscar similaridades entre os aspectos da proteção social brasileira e as linhas gerais dos regimes propostos nas diferentes tipologias. Neste sentido, buscou-se empreender as linhas metodológicas e correlacioná-las com os modelos latino-americanos. O quadro a seguir apresenta um agrupamento tipológico das políticas sociais brasileiras de acordo com cada esforço tipológico comparado feito por diversos autores, apresentado neste trabalho.

**Quadro 1** - Predominância das políticas sociais brasileiras em relação as principais tipologias

POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS	
AUTOR	TIPOLOGIA
TITMUSS	Residual
ESPING-ANDERSEN	Conservador/corporativo
MESA-LAGO	Pioneiro
CEPAL	Gasto Superior
FILGUEIRAS	Regime Dual

Fonte: Elaboração Própria.

De acordo com o que foi explicitado no corpo do texto, o modelo brasileiro foi classificado como *pioneiro* por Mesa-Lago (1998), de *Gasto Superior* na tipologia cepalina, bem como um *Regime Dual* na metodologia adotada por Filgueiras (1997). No que se refere aos modelos centrais, as políticas sociais brasileiras apresentam *preponderantemente* características que as agrupam nestes modelos acima explicitados. Assim sendo, o sistema de proteção social brasileiro apresenta traços que o alinha ao modelo residual de Titmuss por apresentar marcadamente intervenções mínimas por parte do Estado. As recentes mudanças na Política de Assistência Social no Brasil parecem indicar que o papel do Estado na provisão das políticas sociais está mudando.

Não obstante, seu caráter de cidadania regulada o alinha com o regime conservador corporativo de Esping-Andersen, sobretudo, pelas medidas de estratificação, subsidiaridade, bem como a forte influência da igreja católica na organização dos parâmetros das medidas, destacando-se a forte

presença de valores tradicionais como a família. Contudo, não se descartam as mudanças no sistema brasileiro de proteção social com concepções universais de caráter *social-democrat*, exemplificados na área da saúde, mas também com medidas alinhadas com excessivos testes de meios nas políticas de transferência de renda, uma característica típica do regime *Liberal*.

Mesmo com todos os limites deste trabalho, arrisca-se a apontar determinadas considerações visualizadas a partir da pesquisa documental e da análise da pesquisa de campo realizada nas regiões supracitadas. Neste sentido, destacam-se as seguintes considerações:

1- É importante destacar que, na maioria das variáveis analisadas, os níveis de gestão são menores em municípios com menor porte, fato que pode ser explicado por estes possuírem menores capacidades técnicas e orçamentárias. Além disso, as relações sociais nestes municípios parecem ser ainda mais verticalizadas, além da predominância maior do patrimonialismo. Consequentemente existe ainda a predominância de formas residuais de proteção social ao invés das institucionalizadas.

2- Diante dos dados expostos neste trabalho, observamos ainda a permanência da grande influência da primeira-dama do município nas atribuições e ações da política de Assistência Social. Por exemplo, nos municípios de menor porte, as relações e as influências das primeiras-damas são maiores do que em municípios de pequeno e grande porte, embora essas mesmas influências existam em quase todos os municípios, independente do porte populacional. A forte influência da primeira dama demonstra que o processo de implantação do SUAS é caracterizado por influências residuais, haja vista o caráter caritativo de tais ações.

3- Nota-se ainda um baixo grau de utilização de concursos públicos para o preenchimento das vagas relacionadas às atividades da Assistência Social e à implementação do SUAS, o que acarreta na imprevisibilidade da regularidade e continuidade das ações no âmbito do SUAS. Em virtude disso, a institucionalização das políticas no âmbito do SUAS fica comprometida. Mais uma vez o caráter residual aparece em primeiro plano, sobreposto ao modelo institucional.

4- Destaca-se que, embora o nível de escola-

ridade do Gestor Público da Assistência Social nos municípios tenha em sua maioria concluído o curso superior (ou cursando), os municípios de pequeno porte possuem muitos gestores sem completarem algum curso superior, ou até mesmo o ensino médio. Isto pode resultar que as ações da política de Assistência Social fiquem prejudicadas pela falta de preparo e capacidade técnica.

5- No nosso estudo encontramos grande parte dos órgãos gestores da Assistência Social postados no segundo escalão, configurado como departamento de uma secretaria, o que deriva em menor liberdade e visibilidade desta política social em detrimento de outras do campo da seguridade social. Por isso, a institucionalização das políticas do SUAS tendem a ser residualmente implantadas.

Em suma, os dados apresentados neste artigo indicam que processo de implantação do SUAS é mais lento nos municípios de menor porte. Isso provavelmente está ocorrendo, pois nesses municípios a influência das formas tradicionais de proteção social é maior do que nos municípios de maior porte. Da mesma forma, embora a implementação do SUAS tenha incrementado a Política de Assistência Social ao nível da descentralização político-administrativa, esse processo ocorreu de forma mais quantitativa do que qualitativa. Mesmo assim, embora o SUAS tenha como princípio a proposta de universalização das políticas de proteção social nos municípios, nota-se que a trajetória histórica da assistência social ainda possui forte influência no processo de implantação do Sistema Único da Assistência Social, conservando políticas de proteção residuais, especialmente nos municípios de pequeno porte.

## Referências

- ALAYON, Norberto. **Assistência assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza?** São Paulo: Cortez, 1995.
- ARRETCHE, Marta. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: Teorias explicativas. IN: **BIB** nº. 39, Rio de Janeiro, 1995, p.3-40.
- BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e historia.** São Paulo: Cortez, 2006.

- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, 2005.
- CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- DEMO, Pedro. Novos paradigmas em política social. In: CARVALHO, Denise; BICALHO, Nair de S.; Demo, Pedro. **Novos Paradigmas das políticas sociais**. Brasília: Unb, 2002. p.13-50.
- DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, Marco A. de. (org.) **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas-SP: Unicamp-IE, 1998.
- DIAGNÓSTICO SOCIOASSISTENCIAL DAS REGIÕES NORTE, NOROESTE, VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI. Unimontes/Sedese (mimeo)
- DRAIBE, Sonia; RIESCO, Manuel. **Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea**. CEPAL: **Serie Estudios y Perspectivas** N° 55, 2006.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare state. In: **Lua Nova**. Rio de Janeiro, nº. 24, 1991.
- FARIA, Carlos A. P. Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar-Social. IN: **BIB**, Rio de Janeiro, nº. 46 1998, p.39-71.
- FIORI, José L. **Estado do bem-estar social: padrões e crises**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. 1998. Disponível em <www.iea.usp.br/artigos> acesso em 14/10/2006.
- FLEURY, Sônia. Modelos de Protección Social. In: **Diseño y gerencia de políticas y programas sociales**. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), 2002.
- FONSECA, Ana M. da **Família e política de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2001
- GOUGH, I. et. al. Social Assistance in OECD countries. In: **Journal of European Social Policy**, 7, 1, 1997, p.17-43.
- LAURELL, Asa C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: \_\_\_\_\_(Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 2004, p.151-178.
- LESSA, Simone N. (Org.) **Mesonorte: diagnóstico para a agenda de desenvolvimento integrado e sustentável da mesoregião do Norte de Minas**. Montes Claros: Ed. Unimontes, 2007.
- MERRIEN, François-Xavier. Os estados-providência e o futuro – uma releitura crítica de pesquisas recentes. In: CARVALHO, Denise de; BICALHO, Nair; DEMO, Pedro (Org.). **Novos Paradigmas da política social**. Brasília: UNB, 2002. p. 51-90.
- MESTRINER, Maria L. **O Estado entre a filantropia e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.
- MUNIZ, Egli. **Os serviços de proteção social: um estudo comparado entre Brasil e Portugal**. São Paulo: Cortez, 2007.
- OPIELKA, Michael. **Sozialpolitik: Grundlagen und vergleichende Perspektiven**. Hamburg: Rowohlt, 2004.
- PEREIRA, Potyara A. **Necessidades humanas: subsídios a crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2006.
- SANTOS, Wanderlei G. **Cidadania e justiça social**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SORJ, Bernardo. **A democracia inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- SOUZA, Maria de F. **Implementação municipal do SUAS - Sistema Único da Assistência Social: balanço das condições de gestão da Assistência Social em municípios do Vale do Paraíba – São Paulo**. 2006. (Programa de estudos Pós-graduados em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2006.
- SPOSATI, Aldaíza. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 68, 2001, p.54-82.
- SPOSATI, Aldaíza. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução na consciência da cidadania. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, Cortez, n.55, nov.1997, p.9–38.
- SPOSATI, Aldaíza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, número especial, 2006, p.96-122.
- TEIXEIRA, Sonia M. F. Assistência na Previdência Social – uma política marginal. In: SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do C.; TEIXEIRA, Sonia M. F. **Os direitos (dos desassistidos) Sociais**. São Paulo: Cortez, 1989, p. 31- 108.
- ULLRICH, Carsten. **Soziologie des Wohlfahrtsstaates**. Eine Einführung. Frankfurt: Campus, 2005.
- VIANA, Ana Luiza & LEVCOVITZ, Eduardo. Proteção Social: introduzindo o debate. In: VIANA, Ana Luiza; ELIAS, Paulo; IBAÑEZ, Nelson. (Orgs.) **Proteção Social: dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005, p.15-57.