



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL – UFFS**  
**CAMPUS CERRO LARGO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS**  
**PÚBLICAS**

**ANA SABINA MANTEY**

**O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**  
**NOS MUNICÍPIOS DA FRONTEIRA NOROESTE DO RS**

**CERRO LARGO/RS**

**2018**

**ANA SABINA MANTEY**

**O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
NOS MUNICÍPIOS DA FRONTEIRA NOROESTE DO RS**

Dissertação de mestrado apresentada para o Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas, da Universidade Federal da Fronteira Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Edegar Rotta.

**CERRO LARGO/RS**

**2018**

Mantey, Ana Sabina

O processo de implantação da política de assistência social nos municípios da Fronteira Noroeste do RS/ Ana Sabina Mantey. -- 2018.

196 f.:il.

Orientador: Edegar Rotta.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Fronteira Sul, Programa de Pós-Graduação em Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas - PPGDPP, Cerro Largo, RS, 2018.

1. Política Pública. 2. Assistência Social. 3. Municípios. I. Rotta, Edegar, orient. II. Universidade Federal da Fronteira Sul. III. Título.

ANA SABINA MANTEY

O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
NOS MUNICÍPIOS DA FRONTEIRA NOROESTE DO RS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas, da Universidade Federal da Fronteira Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Edegar Rotta

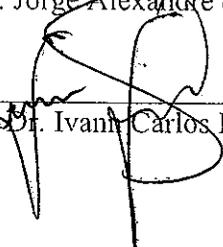
Este trabalho de conclusão de curso foi defendido e aprovado pela banca em:

22 / 02 / 2018

BANCA EXAMINADORA

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Edegar Rotta

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Jorge Alexandre da Silva

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Ivan Carlos Lago

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter possibilitado a realização deste trabalho;

Aos meus familiares (esposo, mãe, pai, irmãs, cunhados, avô e avó, sobrinho e sobrinhas) pela compreensão e pelo apoio em todos os momentos;

Aos órgãos gestores da Política de Assistência Social de Santa Rosa, Três de Maio, Horizontina e Santo Cristo pelo acesso às informações. De forma especial, às colegas assistentes sociais destes municípios pela disponibilidade no atendimento;

Aos colegas de trabalho dos municípios de Horizontina e Tucunduva pela compreensão, apoio e amizade. Especialmente as colegas do CRAS de Horizontina, que estiveram ao meu lado desde o início desta jornada, pela convivência, pela motivação e pelo carinho;

Aos colegas do curso de Serviço Social, que continuam acompanhando minha caminhada, pela troca de experiências e pela amizade;

Aos colegas do Curso de Mestrado pelo encorajamento, pelos ensinamentos, pelos debates e principalmente pelo companheirismo.

Aos professores, pelos ensinamentos e pela dedicação. Especialmente aos professores da Banca examinadora, pela interlocução realizada e pelas valiosas contribuições para a qualificação desse trabalho;

Ao professor Doutor Edemar Rotta, orientador deste trabalho, pelos sábios ensinamentos, pela compreensão, pela dedicação, pelas orientações prestadas a qualquer tempo. Foste imprescindível. Grata por tudo.

## RESUMO

Esta dissertação busca compreender o processo de implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) nos municípios da região Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul, através da análise dos princípios, das diretrizes, das estruturas e das formas de gestão; visando assim contribuir para a qualificação dos processos na direção da garantia de direitos dos demandantes. Tomando como pressuposto a diretriz da descentralização e com base na estratégia da territorialização, a configuração regional e os municípios constituem locais férteis de análise sobre a implantação de Políticas Públicas, neste caso da PNAS/2004. Com base nos princípios e categorias do método dialético crítico, esta pesquisa concentra seu foco na resposta dada por quatro municípios de grande influência no COREDE Fronteira Noroeste, escolhidos principalmente a partir do porte populacional e do nível de gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): Santa Rosa, Três de Maio, Horizontina e Santo Cristo. O estudo inicia com um debate sobre os direitos com enfoque aos sociais, adentrando na assistência social como direito do cidadão. Com base em uma revisão bibliográfica, versa do percurso traçado pelos direitos civis, políticos e sociais no Brasil, desde o período colonial até a Carta Constitucional de 1988, com suas garantias sociais, e aponta ao percurso histórico de transformação das ações assistencialistas e fragmentadas no processo que configura a atual Política Pública de Assistência Social. Na sequência apresenta um debate acerca do processo de constituição da PNAS, com ênfase aos seus princípios e diretrizes fundantes. Por último, apresenta a região e os municípios estudados, bem como os resultados da pesquisa. Realiza a análise do processo de implantação da PNAS com base no estudo das trajetórias, visando identificar os princípios e diretrizes que fundamentam a política; na análise das formas de gestão, com base nas estruturas administrativas, no controle social e nos serviços implantados; e na análise das experiências de implantação, buscando identificar as infraestruturas físicas e de pessoal constituídas para dar conta da política. Ao longo destas análises, compara as experiências dos municípios, apontando semelhanças, diferenças, limites e possibilidades vivenciadas no processo prático de implantação da PNAS. O resultado deste processo, aponta as fragilidades presentes principalmente no município de gestão básica e as limitações vivenciados pelos municípios de pequeno porte I e II, mas também as possibilidades de efetivação da política por meio da criação de estruturas, da melhoria dos espaços físicos e da desprecarização dos vínculos dos trabalhadores do SUAS, possibilidades que encontram maior viabilidade nos municípios que assumem a gestão plena e ocorrem com maior rapidez em municípios de maior porte.

Palavras-chave: Política Pública. Assistência Social. Municípios.

## RESUMÉN

Esta disertación busca comprender el proceso de implantación de la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS) en los municipios de la región Frontera Noroeste de Rio Grande del Sur, através del análisis de los principios, de las directrices, de las estructuras y de las formas de gestión; teniendo por meta contribuir para la cualificación de los procesos en dirección de la garantía de los derechos de los demandantes. Tomando como hipótesis la directriz de la descentralización y con base en la estrategia de la territorialización, la configuración regional y los municipios constituyen locales fértiles de análisis sobre la implantación de Políticas Públicas, en este caso de la PNAS/2004. Con base en los principios y categorías del método dialéctico crítico, esta investigación concentra su foco en la respuesta dada por cuatro municipios de grande influencia en el COREDE Frontera Noroeste, escogidos principalmente a partir del porte populacional y del nivel y gestión del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS): Santa Rosa, Tres de Maio, Horizontina y Santo Cristo. El estudio comienza con un debate sobre los derechos con enfoque a los sociales, entrando en la asistencia social como derecho del ciudadano. Con base en una revisión bibliográfica al revés del camino trazado por los derechos civiles, políticos y sociales en Brasil, desde el período colonial hasta la carta constitucional de 1988, con sus garantías sociales, y apunta el camino histórico de transformación de las acciones asistencialistas y fragmentadas en el proceso que configura la actual Política Pública de Asistencia Social. Seguidamente presenta un debate acerca del proceso de constitución del PNAS, con énfasis a sus principios y directrices fundantes. Por último presenta la región y los municipios estudiados bien como los resultados del estudio. Realiza el análisis del proceso de implantación del PNAS con base en el estudio de las trayectorias, con vistas a identificar los principios y directrices que fundamentan la política, en el análisis de las formas de gestión con base en las estructuras administrativas en el control social y en los servicios implantados y en el análisis de las experiencias de implantación buscando identificar las infraestructuras físicas y de personal constituidas para dar cuenta de la política. A lo largo de estas análisis compara las experiencias de los municipios apuntando semejanzas, diferencias límites y posibilidades vivenciadas en el proceso práctico de implantación del PNAS. El resultado de este proceso apunta a las fragilidades presentes principalmente en el municipio de gestión básica y a las limitaciones vivenciadas por los municipios de pequeño porte 1 y 2, pero también a las posibilidades de efectivación de la política por medio de la creación de estructuras, de la mejora de espacios físicos y de la desprecariación de los vínculos de los trabajadores del SUAS, posibilidades que encuentran mayor viabilidad en los municipios que asumen la gestión plena y ocurren con mayor rapidez en municipios de mayor porte.

Palabras- clave: Política Pública. Asistencia Social. Municipios.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Criação dos órgãos gestores, Conselhos e Fundos de Assistência Social .....	113
Quadro 2 - Criação das estruturas de Proteção Social Básica (PSB). .....	115
Quadro 3 - Criação das estruturas de Proteção Social Especial (PSE) de média complexidade .....	117
Quadro 4 – Criação das estruturas de Proteção Social Especial (PSE) de alta complexidade	120
Quadro 5 - Prioridades e metas de Pacto de Aprimoramento do SUAS 2014-2017 e seu cumprimento nos municípios pesquisados. ....	129
Quadro 6 - Total de recursos à serem repassados/alocados no FMAS no exercício de 2017.	136
Quadro 7 - Índice de Desenvolvimento dos Conselhos (IDConselho), dos Conselhos Municipais, referente ao ano de 2016.....	140
Quadro 8 - Principais aspectos da estrutura dos CMAS e local onde se encontram. ....	141
Quadro 9 - Infraestrutura física dos CRAS. ....	147
Quadro 10 - Recursos humanos dos CRAS – Função coordenador. ....	152
Quadro 11 - Recursos humanos dos CRAS – Função Técnicos de nível superior.....	154
Quadro 12 - Recursos humanos dos CRAS – demais profissionais que compõem a equipe de referência. ....	156
Quadro 13 - Infraestrutura física dos CREAS.....	163
Quadro 14 - Recursos humanos dos CREAS – Função coordenador. ....	167
Quadro 15 - Recursos humanos dos CREAS – Função Técnico de nível superior.....	168
Quadro 16 - Recursos humanos dos CREAS – demais profissionais que compõem a equipe de referência. ....	170

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa da região do Rio Grande do Sul, situando o COREDE Fronteira Noroeste e os municípios estudados .....	101
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

## LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AFAPENE	Associação de Familiares e Amigos de Pessoas com Necessidades Especiais
APADA	Associação de Pais e Amigos dos Deficientes Auditivos
APADEV	Associação de Pais e Amigos dos Deficientes Visuais
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais.
BNH	Banco Nacional de Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADSUAS	Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social
CADÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CapacitaSUAS	Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensão
CAS	Centros de Ação Social
CBIA	Centro Brasileiro para Infância e Adolescência
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CEME	Central de Medicamentos
CentroPop	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CF	Constituição Federal
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
COEGEMAS	Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializados da Assistência Social
CRRMV	Centro de Referência Regional de Atendimento à Mulher Vítima de

	Violência
DF	Distrito Federal
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EUA	Estados Unidos
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FEE	Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser do Estado do Rio Grande do Sul
FG	Função gratificada
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNTSUAS	Fórum Nacional dos Trabalhadores do Sistema único de Assistência Social
FUNABEM	Fundação Nacional para o Bem Estar ao Menor
FUNRURAL	Fundo de Assistência Rural
IAPAS	Instituto Nacional de Administração da Previdência Social
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensão
IAMPs	Institutos de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICS	Instância de Controle Social
IDConselho	Indicador de Desenvolvimento dos Conselhos de Assistência Social
IDCRAS	Índice de Desenvolvimento do Centro de Referência de Assistência Social
IDCREAS	Índice de Desenvolvimento do Centro de Referência Especializado de Assistência Social
IDESE	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IGD-PBF	Índice da Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família
IGD-SUAS	Índice de Gestão Descentralizada de Sistema Único de Assistência Social
IGDSUAS-E	Índice de Gestão Descentralizada dos Estados
IGDSUAS-M	Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios

ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NAF	Programa Núcleo de Apoio à Família
NEPO	Núcleo de Estudos de População
NESUR	Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB/RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Piso Básico Fixo
PBF	Programa Bolsa Família
PCCS	Planos de Carreira, Cargos e Salários
PCF	Programa Criança Feliz
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIA	Plano Individual de Atendimento
PIB	Produto Interno Bruto
PIM	Programa Primeira Infância Melhor
PNAIF	Plano Nacional de Atendimento Integrado à Família
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPI	Programações Pactuadas Integradas
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RMA	Registro Mensal de Atendimento
RMV	Renda Mensal Vitalícia
RS	Rio Grande do Sul
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SINPAS	Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social
SIUPs	Serviços Industriais de Utilidade Pública
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas, São Paulo
URRS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
VAB	Valor Adicionado Bruto

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>1 A CONSTITUIÇÃO DOS DIREITOS (SOCIAIS) NO CONTEXTO BRASILEIRO .21</b>	
1.1 UM BREVE DEBATE SOBRE OS DIREITOS.....	21
1.2 A TRAJETÓRIA BRASILEIRA .....	28
1.3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	39
<b>2 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....</b>	<b>43</b>
2.1 ANTECEDENTES DA PNAS: ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS .....	43
2.2 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUAS NORMATIVAS .....	49
2.3 PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	76
<b>3 REGIÃO DE ESTUDO .....</b>	<b>85</b>
3.1 A REGIÃO E OS MUNICÍPIOS: O LÓCUS DA PESQUISA .....	85
3.2 ANÁLISE DO PROCESSO DA IMPLANTAÇÃO DA PNAS NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS .....	111
3.2.1 Trajetórias de implantação da Política de Assistência Social nos municípios .....	112
3.2.2 As formas de gestão: infraestrutura administrativa e controle social.....	122
3.2.3 A PNAS nos municípios: sua infraestrutura física e de recursos humanos .....	147
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>175</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>186</b>

## INTRODUÇÃO

Entende-se que a questão dos direitos dos cidadãos constitui-se uma das características da modernidade (BOBBIO, 2004; COUTO, 2004). Originalmente, os direitos civis e políticos foram reivindicados pela burguesia, face ao absolutismo. Nessa época, tais direitos eram restritos aos que pagavam tributos ou tinham certa renda (COUTO, 2004; SIMÕES, 2014). Na Inglaterra, a Revolução Gloriosa de 1688, tornou o país berço das ideias liberais. O liberalismo foi difundido para o mundo por meio da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, com ideais baseadas principalmente na teoria dos direitos humanos, no constitucionalismo e na economia clássica (COUTO, 2004).

Para Couto (2004, p. 42) “dois grandes acontecimentos mundiais conformaram a pedra angular da defesa das ideias liberais e de seu questionamento”: a Revolução Industrial (1760) e a Revolução Francesa (1789). A Revolução Industrial ao modificar as relações sociais de produção e lançar à sociedade uma desigualdade e pobreza jamais vista, deu visibilidade a uma nova classe social: o operariado. Ademais, possibilitou o surgimento da expressão “questão social” para dar conta do pauperismo. Outro ponto, é que a Revolução Industrial contribuiu para o nascimento dos movimentos da classe operária, que a partir de sua luta fizeram emergir os direitos sociais (COUTO, 2004; NETTO, 2001; PEREIRA, 2001; ROTTA, 2007).

Diante das mudanças ocorridas na sociedade, tanto os critérios da tradição liberal foram se alterando, como a percepção e o trato no âmbito dos direitos. A emergência dos direitos sociais se iniciou a partir da luta da sociedade em universalizar os direitos civis e políticos. Nesta luta se inseriram os primeiros movimentos da classe operária, almejando seu reconhecimento como portadora de direitos e a emergência de formalização dos direitos sociais, mediante equiparação legal, inseminou novos conteúdos às constituições (COUTO, 2004; SIMÕES, 2014).

No Brasil, essa realidade foi caracterizada pela desigualdade, ocasionada pela negação dos direitos econômicos, civis e políticos. Ainda, pela utilização dos direitos sociais que historicamente foram instrumentos de cooptação da classe trabalhadora por parte da burguesia, através da ação do Estado. Assim, o país instituiu um “poder público” que de fato não era público, pois não assegurava igualdade ou direitos. Esse cenário foi reflexo de uma história de colonização marcada pelas desigualdades e pela escravidão, que influenciou a cultura, os valores, as ideias e as condições de trabalho nas relações sociais. A Primeira República foi um período sem mudanças significativas na área social, estando a assistência

social nas mãos das associações privadas ou das irmandades religiosas (CARVALHO, 2002; BEHRING; BOSCHETTI, 2011; MACHADO, 2012; SIMÕES, 2012).

O país, ao longo das décadas, alternou democracias e ditaduras. A partir da década de 1920 foram criadas algumas medidas restritas ao meio urbano, decorrente da pressão dos trabalhadores. Já, na área rural imperava uma “pequena assistência social” exercida pelos coronéis. Nessa época, a questão social era tratada como caso de polícia e apenas entre os anos de 1930 e 1945, a partir da reivindicação de movimentos operários é que se proporcionou maior atenção as legislações sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; CARVALHO 2002; COUTO, 2004; IAMAMOTO, 2001; SIMÕES, 2012).

O Estado deu seus primeiros passos no trato a questão social, inicialmente legitimando as ações da Igreja, com atuação restrita as práticas pontuais de caráter paternalista e aos poucos, reconhecendo que deveria assumir responsabilidades. Longe de assumir o papel de protagonista, o Estado limita suas ações ao repasse de recursos para a execução de ações pontuais, estigmatizadoras e focalizadas, caracterizando a chamada filantropia subsidiada. Na área da assistência social houve dificuldade em estabelecer com precisão o âmbito específico dessa política. Isso se deu devido ao seu caráter desorganizado, fragmentado e instável. Tem-se que sua centralização no âmbito federal ocorreu com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; CARVALHO 2002; COUTO, 2004; IAMAMOTO, 2001; SIMÕES, 2012).

O Estado, ainda que de postura paternalista, apresenta durante a década de 1940 um papel pouco mais significativo em relação aos direitos sociais, com o surgimento das primeiras instituições no campo da assistência social. Contudo, com o Golpe de Estado de 1964 a assistência social retoma o caráter de controle sob a população, configurando-se como prática autoritária e verticalizada (CASTRO; CARDOSO JÚNIOR, 2005; COUTO, 2004;).

O desgaste gerado pelo Regime Militar pela restrição das liberdades individuais e democráticas de cidadania, conjugado com um cenário de crise e redefinição do Modo Capitalista de produção, levaram a sociedade a um processo de mobilização pela retomada da democracia. Ademais houve a construção de alternativas de desenvolvimento com expansão da cidadania, inclusão social e efetivação dos direitos; sendo a promulgação da Constituição Federal de 1988, fruto dessa mobilização e expressão do marco legal no campo dos direitos civis, políticos e sociais. A Carta Magna firmou o tripé securitário e garantiu à assistência social status de Política Pública, garantidora de direitos e destinada ao trato da questão social (DAGNINNO, 2002; CARVALHO, 2002; COUTO, 2004; MACHADO, 2012; RAICHELIS, 2000; SPOSATI, CORTES; COELHO, 2013).

A partir da Constituição de 1988, o trato da questão social enquanto bem-estar ou questão de política, que marcaram a construção da política de assistência social, vai sendo pautado na noção de direitos e deveres. Isso demonstra a constitucionalização de questões importantes no caso brasileiro. A questão social passa a ter sua intervenção pautada em políticas públicas, assentadas na afirmação de direitos sociais de cidadania, organizando de fato o Sistema de Proteção Social Brasileiro, garantidor de direitos afirmados em lei (CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD, 2005; MACHADO, 2012; SOUZA, 2005).

O avanço mais expressivo constituiu-se no sistema de seguridade social, criado pelo artigo 194 da Constituição Federal de 1988 que consagra as políticas de saúde, previdência social e assistência social. Isso representou um passo importante na consolidação dos direitos sociais. Nos artigos seguintes, até o artigo 204, é determinado o tripé da seguridade onde a assistência social será prestada a quem dela necessitar, indicando a existência de provisão social sem contribuição financeira do demandante e o caráter universalizante (COUTO, 2004).

A Constituição Federal de 1988 delinea a Assistência Social e abre uma nova era para essa Política. Na década de 1990, houve a criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) significando um momento expressivo de seu processo de consolidação enquanto política pública. A promulgação da LOAS, ocorrida em meio a reação de movimentos sociais contra as ações de caráter neoliberal, veio para regulamentar e materializar a Constituição Federal, reafirmando os preceitos constitucionais e definir os princípios, diretrizes, competências, gestão e o financiamento da Política de Assistência Social. (BRASIL, 1988,1993; COUTO, 2004).

Para Couto (2004, p. 174) “tanto os princípios como as diretrizes fazem parte do empenho de construir um sistema onde exista de fato a reversão do quadro até então desenvolvido pela política de assistência social”. Esta opção demanda aos municípios a construção de uma nova ordem democrática que rompa com as referências de ação subsidiária, eventual e emergencial e enfatize o caráter continuado das ações. Cada ente federado passou a ter suas responsabilidades. O sistema compartilhado de gestão e a primazia do Estado na responsabilidade da condução da política, significam conquistas expressivas diante de uma trajetória histórica onde o Estado brasileiro sempre teve ações secundárias ou subsidiárias em relação à assistência social (COUTO, 2004).

Dez anos após a LOAS, em 2004 nasce a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), fruto tanto de uma intensa mobilização social e dos profissionais que atuavam

na assistência social, como da necessidade do Estado em organizar a Assistência Social no contexto de crise das soluções neoliberais.

A PNAS/2004 teve sua criação aprovada a partir da IV Conferência Nacional de Assistência Social e estabeleceu as bases do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A partir da PNAS/2004 e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB SUAS/2005), a política alcança avanços expressivos e marcantes em seu processo de implementação. Seguindo a evolução normativa desta política, destaca-se a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB RH SUAS/2006) no ano de 2006, a nova Norma Operacional Básica do SUAS (NOB SUAS/2012) e a relevância da promulgação da Lei nº12.435/2011, que alterou a LOAS, incluindo o SUAS, as unidades de referência e os serviços e programas socioassistenciais na legislação nacional.

A PNAS/2004 rege-se por princípios democráticos e tem como diretrizes: a descentralização político-administrativa, a participação da população, a primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo e a centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. A descentralização, frente ao desafio de enfrentar a questão social, permitiu o desenvolvimento de formas inovadoras e criativas de implementação, gestão, monitoramento, avaliação e informação da Política (BRASIL, 2004b).

A partir da Constituição de 1988, da implementação da LOAS e da PNAS/2004, a assistência social passou por um período de transição, sentida até nos dias atuais. Nessa conjuntura foram as regiões e os municípios brasileiros que mais enfrentaram desafios, pois são muitas as responsabilidades diante de poucas estruturas físicas e de pessoal. Tomando como pressuposto a diretriz da descentralização e com base na estratégia da territorialização, a configuração regional e os municípios constituem locais férteis de análise sobre a implantação de Políticas Públicas, neste caso da PNAS/2004. A compreensão do processo em curso torna-se necessária a fim de que trabalhadores e gestores municipais do SUAS possam propor ações que visem contribuir para qualificá-lo e fazê-lo avançar na direção da garantia de direitos dos sujeitos demandantes.

A análise acerca da Política de Assistência Social centra-se em um espaço específico, entendendo que a necessidade de estudar a região se justifica, pois, estas constituem “o terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da questão social e se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento” (COUTO et al, 2014, p. 74). E entendendo que a divisão do Estado do Rio Grande do Sul em Conselhos Regionais de

Desenvolvimento (COREDEs) constitui “[...] uma forma que possibilita captar a diferenciação socioeconômica, a diversidade cultural, o processo histórico e as articulações políticas em vistas do desenvolvimento” (ROTTA, 2007, p. 167), optou-se pelo estudo da região correspondente ao COREDE Fronteira Noroeste.

O COREDE Fronteira Noroeste situa-se no Noroeste rio-grandense e abrange uma área total de 4.689,0 Km<sup>2</sup>, que representa 1,7% do território do estado do Rio Grande do Sul (RS) e tem uma população de 207.883 habitantes. É composto por vinte municípios, próximos à fronteira com a Argentina: Alecrim, Alegria, Boa Vista do Buricá, Campina das Missões, Cândido Godói, Doutor Maurício Cardoso, Horizontina, Independência, Nova Candelária, Novo Machado, Porto Lucena, Porto Mauá, Porto Vera Cruz, Santa Rosa, Santo Cristo, São José do Inhacorá, Senador Salgado Filho, Três de Maio, Tucunduva e Tuparendi. Santa Rosa constitui o principal centro urbano, seguido por Três de Maio, Horizontina e Santo Cristo; com populações que variam entre 10 e 20 mil habitantes, sendo o restante dos municípios de pequeno porte, com populações abaixo de 10 mil habitantes (BERTÊ et al, 2016; FEE, 2016).

A região do COREDE em estudo localiza-se no noroeste do Estado, o qual faz parte da última área incorporada a então província de São Pedro, atual Rio Grande do Sul. Historicamente foi marcada pelo modelo de organização social e econômica oriundo das reduções jesuíticas e pela conseqüente colonização. Os novos “colonos” trouxeram à região uma experiência diferente de agricultura familiar, de comércio e de indústria que incorporava uma concepção de trabalho trazida da Europa e, em parte, já adaptada à realidade brasileira nas Colônias Velhas e nas Novas Colônias do Planalto (ROTTA, 2007).

O estudo concentra seu foco na resposta dada por quatro municípios de grande influência no COREDE: Santa Rosa, Três de Maio, Horizontina e Santo Cristo; diante da necessidade de dar conta das demandas sociais de sua população e implantar a PNAS/2004. A escolha dos municípios considerou além da influência regional, principalmente o porte populacional e o nível de gestão do SUAS em que se encontram, com vistas a possibilitar comparações. Dentre os municípios escolhidos, Santa Rosa, Três de Maio e Horizontina, enquadram-se no nível de Gestão do SUAS plena, constituindo município de médio porte, pequeno porte II e pequeno porte I, respectivamente.

Os três municípios supracitados representam os três portes que assumem o mesmo nível de gestão, possibilitando uma análise sobre diferenças quanto ao porte municipal. O município de Santo Cristo por sua vez, cuja população é de 14.687 habitantes, enquadra-se como pequeno porte I e dentre os demais municípios do COREDE é o que apresenta a população mais próxima do município de Horizontina, porém encontra-se no nível de gestão

básica do SUAS; tornando-se possível o estudo de dois municípios compatíveis quanto ao porte e distintos quanto ao nível de gestão.

Assim, o objetivo geral deste trabalho é compreender o processo de implantação da Política Nacional de Assistência Social nos municípios da região Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul, tendo como base de estudo esses quatro municípios. Para tanto, utilizou-se da análise dos princípios, das diretrizes, das estruturas e das formas de gestão; visando assim contribuir para a qualificação dos processos na direção da garantia de direitos dos demandantes.

Esse objetivo central motivou o estabelecimento de quatro objetivos específicos que procuram articular as reflexões acerca da implantação da PNAS/2004 e possibilitar uma análise capaz de contemplar a finalidade desse estudo. O primeiro é estudar as trajetórias de implantação da Política de Assistência Social, visando identificar os princípios e diretrizes que a fundamentam. O segundo é analisar as experiências de implantação da Política de Assistência Social, buscando identificar as infraestruturas físicas e de pessoal necessárias à sua viabilização.

O terceiro objetivo específico propõe analisar as formas de gestão da Política de Assistência Social, tendo como referência a infraestrutura administrativa, as formas de controle social e os serviços socioassistenciais. Por fim, o quarto intenta comparar as experiências de implantação da Política de Assistência com vistas a apontar semelhanças, diferenças, limites e possibilidades, contribuindo no processo de compreensão e qualificação da política.

A investigação pautou-se nos pressupostos do método dialético crítico, apoiado na teoria marxista. Suas bases estão nas categorias que o fundamentam e que se formam num processo de desenvolvimento do conhecimento e na prática social; e nos princípios da historicidade, da totalidade e da contradição, os quais condicionam o método (GADOTTI, 1992; KONDER, 2005; TRIVIÑOS, 1987).

A metodologia adotada é a de abordagem qualitativa, utilizada por considerar que o tema estudado foi pouco explorado e com vistas a compreender a perspectiva dos participantes (os municípios) sobre o fenômeno. A modalidade de pesquisa foi exploratória, com desenho de pesquisa da teoria fundamentada, devido à sua natureza 'local', ligada à determinada situação e contexto específico (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013).

A coleta de dados ocorreu por meio da análise documental principalmente junto aos municípios, onde buscou-se as Leis e os decretos municipais relacionados à Política de Assistência Social; as atas e as resoluções dos Conselhos Municipais de Assistência Social

(CMAS); os Censos SUAS 2016 referentes à gestão, aos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), aos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), Centros dia, Centros de Convivência e Unidades de Acolhimento, os Planos Plurianuais da Assistência Social vigentes e os Planos para cofinanciamento do Governo Federal referentes ao ano de 2017.

A coleta de dados também se deu pela análise de relatórios e informações disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social através da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (disponíveis por meio do site oficial) e de dados obtidos junto à Rede SUAS, que contemplam informações sobre os serviços socioassistenciais, infraestrutura e recursos humanos. Por fim, realizou-se a análise dos dados coletados, por meio do procedimento de “análise de conteúdo”, considerando suas três fases: a pré-análise, a descrição analítica e a interpretação referencial (BARDIN, 2011).

A pesquisa oportunizou o estudo de uma política pública que tem encontrado pouco espaço de análise nas academias, tanto pela área do serviço social, quanto pelas áreas afins, especialmente no tocante ao seu processo de implantação nos municípios brasileiros. Também colaborou com a literatura da área e proporcionou a ampliação de conhecimentos a todos os segmentos envolvidos com tal política, sejam trabalhadores, gestores ou população demandante.

O momento atual mostra-se oportuno à discussão, avaliação e consolidação da Política, pois trabalhadores e gestores se veem diante da possibilidade de retrocessos. Perante essa realidade dinâmica, cujo contexto engloba processos destinados à supressão ou à redução de direitos e diante de uma política que está sendo construída, busca-se a partir de experiências municipais concretas a construção de conhecimentos, afim de enfrentar as mudanças deste novo cenário brasileiro e tornar a política de assistência social condizente com as realidades locais.

O resultado deste processo de pesquisa encontra-se disposto nesta Dissertação por meio de três partes distintas e complementares. Na primeira realiza-se um debate sobre os direitos com enfoque aos sociais, adentrando na assistência social como direito do cidadão. Apresenta-se um breve debate acerca dos direitos no âmbito mundial, com base em uma revisão bibliográfica, percorrendo por fatos históricos marcantes nesta temática. Versa sobre o percurso traçado pelos direitos civis, políticos e sociais no Brasil, desde o período colonial até a Carta Constitucional de 1988. E discute sobre a consolidação do Estado Democrático de Direito, com suas garantias, principalmente no que concerne aos direitos sociais. Desta forma, também se aponta o percurso histórico de transformação das ações assistencialistas e

fragmentadas no processo que configura a atual Política Pública de Assistência Social, traduzido por uma intervenção sistemática do Estado.

A segunda parte é voltada a debater o processo de constituição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). Expõe ainda, o trajeto percorrido pela Política de Assistência Social após os anos 1980, com a promulgação da LOAS e a aprovação da PNAS/2004, diante de um contexto nacional permeado pelo ideário neoliberal. Enfatiza-se a PNAS/2004 enquanto fruto da mobilização dos profissionais que atuam na área e que incorporou demandas presentes na sociedade e realiza-se um estudo sobre seus princípios e diretrizes fundantes, com foco para a descentralização. Teve vez, desta forma, uma discussão sobre a PNAS/2004 necessária ao estudo sobre sua implantação nos municípios da Região Fronteira Noroeste.

Na terceira parte apresenta-se a região e os municípios estudados, bem como os resultados da pesquisa acerca da implantação da PNAS/2004 nos municípios. Inicialmente aborda-se sobre a região de estudo, o COREDE Fronteira Noroeste, a partir de seus elementos históricos, econômicos e sociais enquanto constitutivos de uma identidade regional e nesta mesma perspectiva situa-se os municípios. Na sequência analisa-se o processo de implantação da PNAS/2004 com base no estudo das trajetórias, visando identificar os princípios e diretrizes que fundamentam a política; na análise das formas de gestão, com base nas estruturas administrativas, no controle social e nos serviços implantados; e na análise das experiências de implantação. Buscou-se identificar as infraestruturas físicas e de pessoal constituídas para dar conta da política. Ao longo destas análises, procura-se comparar as experiências, no sentido de apontar semelhanças, diferenças, limites e possibilidades vivenciadas no processo prático de implantação da PNAS/2004.

A conclusão aponta algumas considerações que manifestam o aprendizado alcançado ao longo da realização deste estudo. Mais do que demonstrar o alcance dos objetivos, trata-se de evidenciar a trajetória da Política de Assistência Social nos municípios e região e a forma como é materializada, em uma tentativa de contribuir para a sua qualificação enquanto Política Pública e assim garantir a efetivação de direitos.

## 1 A CONSTITUIÇÃO DOS DIREITOS (SOCIAIS) NO CONTEXTO BRASILEIRO

Neste primeiro capítulo apresenta-se um debate sobre os direitos com enfoque aos sociais, adentrando na assistência social como direito do cidadão. Para tanto, divide-se este capítulo em três momentos complementares. O primeiro trata de um breve debate acerca dos direitos no âmbito mundial, com base em uma revisão bibliográfica, percorrendo alguns fatos históricos marcantes. O segundo versa do percurso traçado pelos direitos civis, políticos e sociais no Brasil, desde o período colonial até a Carta Constitucional de 1988, abordando alguns entraves e avanços ocorridos até a consolidação destes.

O terceiro momento discute sobre a consolidação do Estado Democrático de Direito, com suas garantias sociais, principalmente no que concerne aos direitos sociais. Desta forma, também se remete ao percurso histórico de transformação das ações assistenciais fragmentadas e assistencialistas no processo que configura a atual Política Pública de Assistência Social, traduzido por uma intervenção mais sistemática do Estado na vida dos sujeitos demandantes.

### 1.1 UM BREVE DEBATE SOBRE OS DIREITOS

Os direitos, tanto na sua formulação legal, quanto na sua materialização, são históricos e reveladores das relações firmadas entre o Estado e a sociedade nos diversos países. Dessa forma estão subordinados às condições políticas, sociais, econômicas e culturais. Considera-se que as influências políticas resultam da coalisão de interesses e ações dos sujeitos sociais, envolvendo lutas e estratégias de enfrentamento das desigualdades, inseridas em dinâmicas contraditórias. Entende-se que a compreensão do movimento pelo qual se constroem os direitos, sejam eles civis, políticos ou sociais é fundamental para compreendê-los como estratégias de enfrentamento das desigualdades sociais.

Para um debate acerca de tal temática busca-se uma breve revisão bibliográfica baseada na trajetória da constituição dos direitos civis, políticos e sociais<sup>1</sup>, com a finalidade de compreender esse movimento visando sua consolidação. Na análise desta trajetória se está ciente do debate existente entre os autores que classificam os direitos a partir da ideia de

---

<sup>1</sup> Simões (2014) estabelece um debate acerca do termo e do conceito de direitos sociais. Para o autor, uma primeira referência explícita aos direitos sociais foi feita na Primeira Conferência Interamericana de seguridade Social em 1942, quando assinada a Carta Magna dos Direitos Social, porém destaca que eles não tinham o sentido universal atual.

“geração”<sup>2</sup> (BOBBIO, 2004; COUTO, 2004) e aqueles que propõem a expressão “dimensão dos direitos” (BONAVIDES, 1994, 2000), refletindo sobre a “progressiva acumulação de valores”. Entende-se que se tratam de perspectivas analíticas diversas, mas que concordam que o debate, a constituição e a afirmação dos direitos decorre de um processo histórico que precisa ser compreendido em suas múltiplas dimensões.

Tem-se presente que a questão dos direitos dos cidadãos na sua vida em sociedade é característica da modernidade. Isso não quer dizer que não tenha havido debate sobre direitos na antiguidade, mas sim que a instituição da modernidade, com seus ideários fundantes, coloca este tema na esfera pública de forma essencial para a realização do projeto da mesma.

No início deste debate moderno sobre os direitos emergem duas visões essenciais. A primeira delas é representada pelo jusnaturalistas, que liga a origem dos direitos à própria humanidade dos indivíduos, afirmando que os seres humanos, por serem humanos, são portadores de direitos. E a segunda, representada pelos historicistas, a qual afirma que a origem dos direitos está associada às lutas pela emancipação, sendo um fenômeno histórico decorrente do projeto moderno de constituição de uma sociedade fundada em princípios livremente estabelecidos pelos sujeitos, de forma racional, através de um “contrato social” celebrado entre eles (BOBBIO, 2004; COUTO, 2004).

A assinatura da *Magna Carta Libertatum*<sup>3</sup> ocorreu na Inglaterra em 1215 e instituiu o conceito político da subordinação de todos os cidadãos a um texto de direitos fundamentais. Para Simões (2014) é consenso que os direitos civis e políticos foram reivindicados originariamente pela burguesia face ao absolutismo, inicialmente restritos aos indivíduos que pagavam tributos ou tinham certa renda.

É na luta contra o absolutismo, o poder do rei e da Igreja, que surge, nos séculos XVII e XVIII, o reconhecimento de que o homem é portador de direitos. Desses direitos, reconhecidos como individuais, eram portadores os homens livres e autônomos, e deviam ser exercidos contra o poder do Estado, sendo produto de uma sociedade conformada pelo ideário liberal (COUTO, 2004, p. 38).

A Revolução Gloriosa de 1688, ocorrida na Inglaterra, tornou o país berço das ideias liberais, permanecendo com esse status até 1789, ano em que eclodiu a Revolução Francesa, inaugurando outra dimensão para essas ideias. Sob a tríade: liberdade, fraternidade e

---

<sup>2</sup> Os direitos de primeira geração constituem nos direitos civis e políticos (séculos XVIII e XIX) e tem por fundamento a liberdade; os de segunda geração, constituem os direitos sociais (século XX) apoiados na ideia de igualdade e os de terceira geração, o direito ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente e à autodeterminação dos povos (século XX e XXI) apoiados na ideia de solidariedade.

<sup>3</sup> Origem das modernas Constituições.

igualdade o liberalismo foi difundido para o mundo por meio da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. As ideias liberais são baseadas na teoria dos direitos humanos, no constitucionalismo e na economia clássica e, dessa forma, são identificadas em diversos movimentos que ocorreram nos Estados Unidos (EUA) e na Europa (COUTO, 2004).

A liberdade e a autonomia foram pontuadas como conceitos centrais no ideário liberal. Esta, indicando o ato de estar livre de coerção e aquela, em um sentido mais amplo, abrangendo uma polaridade entre liberdade negativa e positiva. Assim, esses conceitos “vão delinear as propostas feitas pelos pensadores liberais”, sendo possível identificar enfoques diversificados<sup>4</sup> na definição do termo liberal, impossibilitando de trata-lo de forma “linear ou dogmática” (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1992; MERQUIOR, 1991; ROUANET, 1993 apud COUTO, 2004, p. 40).

Behring e Boschetti (2011) apontam que o período que vai desde meados do século XIX até a terceira década do século XX foi marcado pelo predomínio do liberalismo, o qual tem como princípios o trabalho enquanto mercadoria e sua regulação pelo livre mercado. Para o liberalismo, a noção de contrato social possuía papel preponderante para o estabelecimento da vida em sociedade, a democracia como um valor foi sendo incorporada paulatinamente e a busca de legitimidade de sua ideia por meio do consentimento, visto que o homem livre e autônomo era o fim almejado, constituiu-se enquanto marca da síntese liberal democrata.

De acordo com Couto (2004, p.42) “dois grandes acontecimentos mundiais conformaram a pedra angular da defesa das ideias liberais e de seu questionamento. São eles a Revolução Industrial (1760) e a Revolução Francesa (1789)”. A Revolução Industrial proporcionou visibilidade a uma “nova classe”: a operária, que após perceber a exploração de sua força de trabalho, iniciou um movimento com a finalidade de angariar direitos. Qualificada por Marx “como a fase prévia da luta de classes e como gestora de novas condições de opressão dada a imposição, desde então, da burguesia como classe dominante”, foi a partir dessa revolução, que as relações sociais de produção foram modificadas de maneira a dividir a sociedade em duas classes antagônicas: a burguesia e o proletariado (PEREIRA, 2001, p. 60). A Revolução Francesa destacou os direitos da burguesia em ascensão de se rebelar contra o poder do déspota e de criar condições para que direitos

<sup>4</sup> As três principais escolas de pensamento liberal apresentam maneiras diversas de definir a liberdade, o que as torna peculiares. Para a Escola francesa, baseada nos ideais da Revolução Francesa e inspirada nas discussões de Rousseau, Montesquieu e Constant; a liberdade significa autodeterminação. Para a inglesa, que define o chamado liberalismo utilitarista e cujas ideias são defendidas por Hobbes, Locke, Betham e Mill, liberdade significa a ausência de coação (Ricardo e Adam Smith, também incorporam-se a esse liberalismo). E para a Escola alemã, cujos principais pensadores são Humboldt, Kant e Hegel, a liberdade além de representar a liberdade política, significa a realização da autotelia (realização pessoal através do desdobramento do potencial humano) (COUTO, 2004).

humanos fossem defendidos individualmente, com características universais e desterritorializadas, mas com seu usufruto restrito à alguns homens (COUTO, 2004).

Diante dos impactos dessa primeira onda industrializante iniciada na Inglaterra, surge a expressão “questão social” para dar conta do fenômeno do pauperismo oriundo de tal processo. Netto (2001) destaca que a sociedade da época se vê diante de um fenômeno emergente, uma vez que quanto maior era a produção de bens e serviços, tanto maior era a população que além de não possuir acesso à tais bens e serviços, se via desprovida das condições materiais que dispunham anteriormente. Desta forma, “a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas” (Id, Ibid, p. 42).

As primeiras décadas do século XIX deixaram claro que a Revolução Industrial se expandia por grande parte da Europa e que estavam estabelecidas as condições para a consolidação da classe trabalhadora e de seus movimentos. Ainda que de modo clandestino, as formas associativas de trabalhadores passaram a questionar enfaticamente as contradições presentes na sociedade.

Os pobres, uma vez que não aceitavam mais essa situação imposta, iniciaram seus protestos de maneiras diversas tornando-se uma ameaça às instituições sociais existentes. Dessa forma, houve a politização dos problemas que são transformados em questão social. Aspectos tidos como naturais da sociedade são postos como decorrentes dos conflitos de classes e a burguesia mobiliza-se para explicar esse fenômeno por meio da desqualificação das reivindicações. Ademais, o Estado, enquanto instrumento da classe dominante, é utilizado para tratar a questão social, amenizando ou reduzindo seus efeitos por meio de políticas sociais (ROTTA, 2007).

O Estado liberal, ancorado no ideário da economia clássica, defendia a concepção de que o mercado apresentava condições objetivas de autodesenvolvimento humano e assim a liberdade e o progresso dos indivíduos seriam viabilizados pela não intervenção no mercado. Esta promessa manifestada no ideário liberal clássico contrasta com a realidade vivida na Europa do século XIX. Os problemas decorrentes da revolução industrial e da afirmação do capitalismo levam à organização dos trabalhadores e à politização das contradições presentes na sociedade. A emergência dos movimentos sociais (ludistas, cartistas, entre outros), das associações operárias, dos sindicatos, dos partidos políticos operários e das experiências alternativas, em especial das cooperativas, fazem emergir a “classe operária”, com ideologia e ação coletiva estruturada (ROTTA, 2007).

Neste primeiro momento as organizações dos trabalhadores eram marcadas pelo ideário socialista (utópico e/ou científico), sob principal influência de Karl Marx, cuja análise,

contrariando o pensamento liberal, evidenciava que a desigualdade social se inseria no próprio processo de produção e que para superá-la era preciso superar o modo de produção capitalista, através da luta organizada da classe operária (ROTTA, 2007).

A partir do conhecimento do “processo de acumulação do capital”, Marx esclareceu a dinâmica da questão social, a qual consiste em um complexo problemático, irreduzível à sua manifestação imediata como o pauperismo. Para Netto (2001, p. 45) a análise marxiana revela a anatomia da questão social, a qual “é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo”. Para o autor, o

[...] desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a ‘questão social’ - diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da ‘questão social’, esta não é uma sequela adjetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e suas manifestações são indissociáveis na dinâmica específica do capital tornado potência dominante (NETTO, 2001, p. 45).

A análise da obra de Marx revela que a ‘questão social’ é determinada pelo traço próprio e peculiar da relação capital, trabalho e exploração. A exploração não é um traço que distingue o regime e sim o fato de que ela ocorre num marco de contradições e antagonismos que a tornam suprimível, sem a supressão das condições nas quais se cria a riqueza social (NETTO, 2001).

Embora as críticas mais intensas ao liberalismo tenham ocorrido pelo pensamento de esquerda, estas sobrevieram a outros pensadores, abarcando movimentos e pensadores identificados com ideias socialistas, e atingindo também um conjunto de pensadores liberais<sup>5</sup>, os quais passaram a propor alternativas “no sentido de dar ao liberalismo uma feição mais social” (ROTTA, 2007, p. 47). Como precursores da revisão do pensamento liberal pode-se citar John Stuart Mill, na Inglaterra, e Aléxis de Tocqueville, na França. Para Tocqueville, a liberdade política se realiza na participação dos homens na vida política, orientados com base no exercício da liberdade como condição fundamental para a verdadeira democracia. Deslumbram do entendimento de que a própria sociedade pode produzir opressão, cabendo ao Estado intervir em defesa da liberdade do indivíduo (ROTTA, 2007; WEFFORT, 2006).

Marshall ([1985]) ao analisar a situação vivenciada pela população inglesa apontava que a pobreza derivava dos baixos salários e estes por sua vez não se referiam com a produtividade e sim com o que Marx chamou de “exército de reserva industrial”; válido principalmente para a mão-de-obra não qualificada. Para Marshall ([1985]), os salários não

---

<sup>5</sup> Conforme Rotta (2007), pode-se encontrar estudos mais aprofundados nas obras de Merquior (1998); Paim (1998) e Pison (1998).

são determinados pelo preço da procura ou da oferta, mas pelo conjunto de causas que determinam a oferta e a procura, apontando a desigualdade da relação entre comprador e vendedor da força de trabalho. O autor traz afirmações de que a pobreza decorre de condições estruturais, políticas e sociais, e sua atenuação relaciona-se à ação do Governo, impondo medidas ao mercado e apoiando o crescimento de associações voluntárias e sindicatos de trabalhadores e não o mercado livre (MARSHALL, [1985]; ROTTA, 2007).

Émile Durkheim também apresenta críticas ao liberalismo conservador quando aponta para a fragilidade no vínculo social produzido pelo contratualismo liberal. Tais conceitos baseiam-se nas exigências que decorrem da posição ocupada pelo indivíduo na divisão social do trabalho, sendo necessário a reconstrução do vínculo social por meio de uma concepção sociológica de sociedade, conferindo ao Estado a função reguladora no que se refere aos interesses de coletivos diversos (ROTTA, 2007).

Rotta (2007) aponta que nas últimas décadas do século XIX a crise econômica elevou a miséria e o desemprego, demonstrando que o problema ultrapassava as vontades individuais e estava presente na própria estrutura da sociedade; exigindo desta forma uma reavaliação das obrigações estatais e dos direitos dos cidadãos. De acordo com Behring e Boschetti (2011) ocorre um enfraquecimento das bases materiais e subjetivas de sustentação dos argumentos liberais, resultante principalmente de dois processos: o crescimento do movimento operário, que passou a ocupar espaços políticos e sociais importantes como o parlamento e a concentração e monopolização do capital, destruindo a utopia liberal do indivíduo empreendedor guiado por sentimentos morais.

Para Behring e Boschetti (2011) o ápice do período depressivo - a crise de 1929-1932 - período conhecido como o da “Grande Depressão”, constituiu um momento expressivo na história, onde as elites político-econômicas começam a reconhecer os limites do mercado. Dos processos complexos transcorridos no período deriva uma espécie de contestação burguesa do liberalismo ortodoxo, principalmente expressa na denominada “revolução keynesiana”.

As propostas de Keynes revolucionaram o pensamento a partir dos anos 1930, levando a um reposicionamento das ideias liberais em relação a participação do Estado na vida dos cidadãos. Suas ideias centrais buscavam articular eficiência econômica, justiça social e liberdade individual, significando para autores como Merquior (1991), Fleury (1994) e Pereira (2000), conforme o enquadramento de sua proposta, em uma linha liberal socialista, por conjugar a intervenção estatal - com vistas a justiça social - com a preservação da liberdade individual (FLEURY, 1994; MERQUIOR, 1991; PEREIRA, 2000 apud COUTO, 2004).

Diante destas mudanças ocorridas na sociedade, tanto os critérios da tradição liberal foram se alterando, como a percepção e o trato no âmbito dos direitos. Assim, da mesma forma como

[...] foi possível verificar as ideias clássicas liberais na conquista dos direitos civis e políticos dos séculos XVIII e XIX, já no século XX, com a introdução dos direitos sociais, começaram a ser identificadas as alterações no campo econômico e social (COUTO, 2004, p. 46).

Estas alterações que conformaram mudanças no campo dos direitos e enfraqueceram as ideias liberais, também demonstraram certa preocupação com a área dos direitos. Isso ocorre pois foi a partir de ideias liberais que surgiram as primeiras iniciativas que amparam os trabalhadores e lhes proporcionaram representação participativa, reformaram serviços municipais, transformaram escolas confessionais em públicas e garantiram os seguros para situações transitórias de desemprego (ROTTA, 2007).

A emergência dos direitos sociais iniciou a partir da luta da sociedade em universalizar os direitos civis e políticos, na qual se inseriram os primeiros movimentos da classe operária, almejando seu reconhecimento como portadora de direitos. A necessidade de reerguimento dos países após duas guerras mundiais (1914-18 e 1935-45) e de cooptação da prontidão para o trabalho, bem como a organização das classes trabalhadoras em torno das suas condições objetivas de vida, colaboraram para a implementação desses direitos aspirados pela classe operária (COUTO, 2004).

Couto (2004, p. 48) pontua que “os direitos sociais são fundamentados pela ideia de igualdade, uma vez que decorrem do reconhecimento das desigualdades sociais gestadas na sociedade capitalista”. Simões complementa, afirmando que

[...] os direitos sociais foram instituídos, em decorrência da luta dos trabalhadores, durante os séculos XIX e XX, sob efeito do desenvolvimento e da expansão do capitalismo industrial. Os conceitos de liberdade e de igualdade passaram a ser questionados em face da supremacia do valor da solidariedade social. A igualdade, até então limitada formalmente à aplicação da lei, passou a ser reivindicada também no âmbito da aplicação dos seus resultados, mediante equiparação legal (SIMÕES, 2014, p. 54).

A emergência de formalização dos direitos sociais, mediante tal equiparação legal, inseminou novos conteúdos às constituições e assim percebemos que a disputa por direitos civis e políticos que dominou o cenário mundial por mais de cem anos, desde o *Bill of Rights* inglês (1689) até a Constituição Jacobina na França (1793), passou a incorporar os direitos sociais, a partir das lutas estabelecidas pela classe trabalhadora, conforme explicitado nas

constituições mexicana ( 1917), alemã ( 1919) e russa (1919) e na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) <sup>6</sup> (COUTO, 2004).

Essa espécie de negação dos direitos sociais, desempenhada por muito tempo em nome “dos direitos de liberdade”, ocorria, pois, os liberais julgavam que a concessão de direitos sociais, ao estabelecer a presença interventiva do Estado, resultaria na destruição de valores basilares aos direitos civis e políticos, a saber o direito à liberdade. Contudo, na ótica dos direitos sociais, a liberdade é exercida por sua vinculação com a igualdade, visto que tem a função de garantir o acesso as mínimas condições materiais de vida. Neste sentido a ideia de liberdade, sem garantias de direito ao trabalho, à renda e à moradia não se realiza.

Homens e sociedade empenhados na garantia de acesso aos direitos civis, políticos e sociais criaram e ainda criam aparatos jurídicos, constituições e leis, adentrando em um movimento de juridificação<sup>7</sup> dos direitos, expressão de um movimento maior de conquista. Esse movimento inicial ocorrido em âmbito mundial passa a reconhecer a questão social e propõe intervenções por meio de políticas sociais. Dessa forma, tem início o processo de reconhecimento dos direitos sociais da população e isso imprime algumas de suas características no caso brasileiro. Ademais, tal movimento desencadeia, ao longo do século XX, lutas e reivindicações travados por diversos sujeitos sociais, que culminam com o reconhecimento e garantia dos direitos no final do século, assunto que será abordado nos próximos itens.

## 1.2 A TRAJETÓRIA BRASILEIRA

A realidade brasileira é caracterizada pela desigualdade e é marcada pela negação dos direitos econômicos, civis e políticos e pela utilização dos direitos sociais, historicamente, como instrumentos de cooptação da classe trabalhadora por parte da burguesia, através da ação do Estado. Um movimento tenso e contraditório que resiste em afirmar uma cidadania emancipada. As mudanças decorrentes das últimas décadas do século XX, em especial as emanadas do processo de redemocratização, podem lançar luz para uma reflexão sobre as possibilidades de transformar os espaços locais em lugares privilegiados para a afirmação da cidadania. Neste tópico se retrata um pouco desta trajetória brasileira, com destaque para os direitos e as políticas sociais.

---

<sup>6</sup> Os direitos sociais encontram-se também presentes na Constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URRS).

<sup>7</sup> Juridificação entendida por Soy (2000, p. 102 apud COUTO, 2004, p. 53) como “processo de expansão e adensamento do direito positivo na sociedade moderna”.

O Brasil, ao se tornar independente de Portugal em 1822, herdou uma tradição de cidadania pouco expressiva. A história da colonização é caracterizada pela desigualdade entre senhores e escravos, bem como entre diferentes grupos de cidadãos livres que se formavam à margem desta dualidade básica que marcava a sociedade brasileira até meados do século XIX (CARVALHO, 2002). O processo de independência não teve como força motriz a luta popular. Mas sim, foi uma negociação entre a elite brasileira e as coroas de Portugal e Inglaterra. Assim, apesar desse movimento ter significado um avanço no campo dos direitos políticos, ele não introduziu mudanças significativas nessas áreas, pois ocorreu com a manutenção de antigas instituições como a escravidão, que impunha limitações aos direitos civis.

Para Carvalho (2002, p. 19) “o fator mais negativo para a cidadania foi a escravidão”. Os escravos<sup>8</sup> não eram cidadãos, uma vez que não tinham direitos civis básicos como a integridade física, a liberdade e em certos casos sequer a vida. Para a população livre faltavam condições para o exercício de seus direitos, principalmente a educação. Cabe salientar que os senhores também não eram cidadãos, pois faltava-lhes o próprio sentido da cidadania, a noção de igualdade perante à lei<sup>9</sup>.

Behring e Boschetti (2011) referem-se ao peso do escravismo na sociedade brasileira, o qual marcou a cultura, os valores, os ideais, as condições do trabalho nas relações sociais. O “poder público”<sup>10</sup> não garantia a igualdade ou os direitos; sendo o desenvolvimento de uma consciência cidadã dificultada pelo descaso com a alfabetização<sup>11</sup>. Sobre a cidadania na Colônia, Carvalho (2002, p. 24) afirma que “os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais ainda não se falava, pois a assistência social estava à cargo da Igreja e de particulares.”

O modelo de monarquia constitucional, complementado pelas ideias do liberalismo francês pós-revolucionário, proporcionou a outorga da Constituição de 1824<sup>12</sup>. Esta foi pioneira em delimitar os poderes do imperador, até então absolutistas, regulou os direitos

---

<sup>8</sup> Apesar de sua maior concentração ocorrer na agricultura exportadora e na mineração, haviam escravos também em atividades urbanas (CARVALHO, 2002).

<sup>9</sup> Os senhores, ao absorver funções judiciárias, faziam da justiça mero instrumento de poder local.

<sup>10</sup> Utiliza-se esta expressão entre aspas, pois autores, à exemplo de Carvalho atentam para o fato de que não havia poder público que de fato fosse público, garantidor da igualdade e dos direitos de toda população (Id, Ibid).

<sup>11</sup> A alfabetização ficou sob atribuição da administração colonial após a expulsão dos religiosos em 1759.

<sup>12</sup> A Constituição de 1824, que regeu o país até o fim da monarquia, combinando ideias de constituições europeias, estabeleceu os três poderes tradicionais: o executivo, o legislativo e o judiciário; e criou ainda um quarto poder, o Moderador (Id, Ibid).

políticos<sup>13</sup>, instituiu a monarquia representativa, a unidade nacional e em conciliação assegurou o escravismo e a hegemonia dos interesses oligárquicos. Porém estava longe de reconhecer os direitos sociais, expressando-se de forma rudimentar e meramente caritativa no título dos “socorros públicos” conforme seu artigo 179, Inciso XXXI (SIMÕES, 2014).

Em 1881, a Câmara dos Deputados introduziu o voto direto, aumentou a exigência de renda, proibiu o voto dos analfabetos e o tornou facultativo; representando a perda da vantagem adquirida com a Constituição anterior. A Proclamação da República em 1889 não alterou o quadro, pois legalmente a Constituição de 1891<sup>14</sup>, que emergiu em meio a divergências entre os liberais e os republicanos de influência positivista, eliminou apenas a exigência de renda (SIMÕES, 2014).

Behring e Boschetti (2011) referem que no ano de 1888, inaugura-se uma dinâmica categorial de instituição de direitos, por meio da criação de uma caixa de socorro para burocracia pública, que será a tônica da proteção social no país até os anos de 60 do século seguinte. Mas, a Primeira República (1889-1930) não significou grandes mudanças, ficando conhecida como a “República dos coronéis”<sup>15</sup>, onde o coronel representava o chefe político local (CARVALHO, 2002; MACHADO, 2012).

Neste embate, com direitos civis e políticos precários, tonava-se difícil falar em direitos sociais. A assistência social estava quase que exclusivamente nas mãos de associações particulares e irmandades religiosas da época colonial. Havia também as sociedades de auxílio mútuo, versão leiga das irmandades e antecessoras dos modernos sindicatos, com a função de prestar assistência social aos seus membros; irmandades e associações, que atuavam em base contratual e as santas casas de misericórdia, instituições privadas de caridade voltadas ao atendimento aos pobres. Predominava um liberalismo ortodoxo e a Constituição Republicana proibia o governo federal de interferir na regulamentação do trabalho; não havendo assim medidas na área trabalhista<sup>16</sup>, sendo que a medida mais importante ocorreu na área sindical, com o reconhecimento dos sindicatos (CARVALHO, 2002).

---

<sup>13</sup> Contudo os brasileiros tornados cidadãos eram os mesmos que viveram a colonização, grande parte analfabetos e/ou sob controle ou influência dos grandes proprietários, não tendo a prática do exercício do voto e sequer sabendo o que fosse um governo representativo (CARVALHO, 2002).

<sup>14</sup> Embora a Constituição de 1891 tenha sido omissa quanto aos direitos sociais, foi na sua vigência que estes começaram a ser implementados ainda que por meio de leis ordinárias e decretos (SIMÕES, 2014).

<sup>15</sup> Conforme Machado (2012), a Primeira República ficou conhecida tanto como a República do Coronéis, quanto como a República do Café com leite, pois o governo do país era alternado entre fazendeiros de São Paulo, produtores de café e fazendeiros de Minas gerais, produtores de leite.

<sup>16</sup> Com exceção da capital federal que em 1891 regulou o trabalho de menores por meio de Lei, a qual não teve efeito, voltando o assunto ao debate em 1927 com a aprovação do Código de Menores, também sem maiores consequências.

Diante dos obstáculos impostos à cidadania, o surgimento de uma classe operária significaria a possibilidade de cidadãos mais ativos (CARVALHO, 2002). A partir da Proclamação da República até a década de 1920, o crescimento da população brasileira, sobretudo a urbana, fez emergir novos conflitos que impulsionaram o pensamento liberal a se reformar no sentido da proteção social aos trabalhadores (SIMÕES, 2014). A partir da década de 1920, decorrente da pressão dos trabalhadores urbanos, foram criadas algumas medidas restritas ao meio urbano, imperando na área rural uma “pequena assistência social” exercida pelos coronéis<sup>17</sup> (CARVALHO, 2002, p. 64).

Ao longo da década de 1920 as críticas ao governo ficaram mais vorazes. Diante da crise da República Velha e do oligopólio do domínio oligárquico de São Paulo e Minas Gerais, setores da sociedade passaram a manifestar sua insatisfação, resultando em alguns casos em episódios de rebeldia<sup>18</sup>. No ano de 1923 aprovou-se a Lei Eloy Chaves, instituindo a obrigatoriedade de criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) para categorias de trabalhadores consideradas estratégicas, as quais foram de suma importância para a compreensão do formato de política social brasileira nos próximos períodos, constituindo as formas originárias da previdência social juntamente com os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), criados mais tarde (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Em 1926, com a reforma da Constituição, o governo federal passou a legislar sobre o trabalho, porém com exceção do Código de Menores nada foi feito. Durante a Primeira República, no campo da legislação social apenas algumas medidas tímidas foram adotadas<sup>19</sup> sob a influência do movimento operário e da presença do governo nas relações entre patrão e empregado por meio da polícia, cuja atuação não era equilibrada (CARVALHO, 2002).

Diante da incapacidade do Estado em propor e implementar políticas sociais eficazes, sua principal resposta aos movimentos proletários foi a repressão policial. Para Yamamoto (2001, p.133) “a violência do Estado se fará constantemente presente à trajetória das lutas do

---

<sup>17</sup> Os coronéis ao mesmo tempo que controlavam a justiça e a polícia, também consistiam no único recurso dos trabalhadores quando estes necessitavam de algum tipo de amparo. A dominação exercida incluía aspectos paternalistas que lhe davam legitimidade. Apesar de muito desigual havia reciprocidade, cujo entendimento era implícito. Essas relações marcaram a exploração e ajudam a explicar a durabilidade dos coronéis (CARVALHO, 2002). Não é à toa que quando se fala de assistência social em determinados municípios se remete ao paternalismo, onde os gestores públicos fazem as vezes dos coronéis.

<sup>18</sup> Diversas revoltas colocavam em xeque a legitimidade das oligarquias que então estavam no poder. A sociedade opunha-se às estruturas arcaicas que perduravam no país, como a prática do voto de cabresto, as elevadas taxas de analfabetismo e a debilidade de nossas incipientes indústrias. Nesse contexto e lutando contra tais mazelas, surge o movimento “tenentista”, idealizado por tenentes e jovens militares, que uniu diversos setores das forças armadas contra esses mesmos poderosos. A “Revolta dos Dezoito do Forte de Copacabana” e a “Coluna Prestes” são dois exemplos de eventos mobilizados a partir das concepções tenentistas.

<sup>19</sup> A maioria das medidas foram adotadas após a assinatura do Tratado de Versalhes e do ingresso do país na Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1919.

movimento operário como o mais eficiente instrumento de manutenção da paz social necessária à acumulação capitalista”. A burguesia desconhecia a existência da questão operária e seu posicionamento variava entre a hostilidade e o apoio explícito à repressão policial e às ações assistencialistas, especialmente nas crises econômicas desencadeantes da pobreza e após o sufocamento dos movimentos reivindicatórios (IAMAMOTO, 2001).

O movimento operário apesar de perder forças na segunda metade da década de 1920, devido as repressões e oposições às influências anarquistas presentes no movimento, ressurgiu na década de 1930, representando um avanço inegável principalmente em relação aos direitos civis. Lutavam por direitos básicos, por uma legislação trabalhista e ainda por direitos sociais. A fermentação oposicionista ganhou força e depois dos operários, os militares começaram a agitar-se. Tal agitação, somados aos impactos econômicos e políticos causados pela guerra e ao agravamento das dificuldades devido à crise de 1929, culminaram com a chamada Revolução de 1930<sup>20</sup> (CARVALHO, 2002).

O país alternou democracias e ditaduras. A fase revolucionária, conhecida como “Governo Provisório”, durou até o ano de 1934 tendo como Chefe de Governo Getúlio Vargas, o qual foi então eleito pela Assembleia Constituinte como presidente constitucional. Apesar de seu mandato encerrar no ano de 1945, com o apoio militar e popular, Vargas derruba a Constituição de 1934, estabelece a Constituição de 1937 e declara o chamado “Estado Novo”, permanecendo no poder até o ano de 1945. Após o fim da ditadura do Estado Novo, o país passou por um curto período democrático, conhecido como “Período Democrático” ou “República Populista<sup>21</sup>”, retornando à ditadura a partir da intervenção de militares no ano de 1964 (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; CARVALHO, 2002).

Em meio a estes acontecimentos, uma série de ações foram desenvolvidas no campo dos direitos e das políticas sociais. Para Couto (2004) a instauração do capitalismo industrial contribuiu para o crescimento das desigualdades sociais e da pobreza, a qual passava a ser a maior preocupação do Estado e da burguesia, pois sua emergência ameaçava a legitimação do sistema.

O autor ensina ainda que a Igreja se preocupava em manter a ordem social e ao Estado se apresentava como demanda uma intervenção sistemática à questão social, capaz de atender

---

<sup>20</sup> A Revolução de 1930 consistiu em um movimento de revolta armado, que tirou do poder o presidente Washington Luiz e através de um golpe de estado colocou Getúlio Vargas na presidência da república.

<sup>21</sup> O chamado populismo, em voga no continente latino-americano naquela época, apoiava-se principalmente na imagem carismática do governante e em seus atos populares, os quais na visão do povo promoviam melhorias na vida da população, ainda que de caráter momentâneo ou sem realizar a devida e real justiça social. Esse “período populista” inicia no ano de 1930 com Getúlio Vargas e se estende até 1964 com a retomada da ditadura.

a população que reivindicava melhoria nas condições de vida e trabalho. Nesse cenário a Igreja inicia um processo de racionalização de suas práticas e cria instituições, projetos e ações que viabilizassem o atendimento a seus objetivos. E nesse sentido, o Estado legitima as ações da Igreja, deixando sua atuação restrita às ações pontuais de caráter paternalista.

Aos poucos o Estado passou a dar seus primeiros passos no reconhecimento de que deveria se responsabilizar pelo trato à questão social. A doutrina social da Igreja, expressada nas encíclicas *Rerum Novarum* de 1891 e *Quadragesimo Anno* de 1931, cautelaram a iniciativa do Estado por políticas de reconciliação das classes sociais. O direito da igualdade real passou a impulsionar a reivindicação da universalidade dos direitos sociais e desenvolveu-se a ideia do Estado como “formulador ativo de políticas sociais” (SIMÕES, 2014, p. 30). Porém, longe de assumir o papel de protagonista, o Estado limita suas ações ao repasse de recursos para a execução de ações pontuais, estigmatizadas e focalizadas, caracterizando a chamada filantropia subsidiada (COUTO, 2004).

Após o movimento de 1930, o avanço dos direitos políticos foi limitado e sujeito à recuos, mas o mesmo não ocorreu com os direitos sociais (CARVALHO, 2002). No âmbito da agenda modernizadora instaurada no país estavam pendentes a regulamentação do trabalho e o enfrentamento da questão social, vista até o momento exclusivamente enquanto caso de polícia. O esforço regulatório ocorreu inicialmente entre os anos de 1930 e 1943, caracterizados como “os anos de introdução da política social” no país (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Na Carta Constitucional de 1934 consta a primeira referência explícita a respeito de serviços sociais, onde o Estado fica obrigado a assegurar o amparo aos desvalidos e é fixada a distribuição de rendas tributáveis à maternidade e à infância (IAMAMOTO; CARVALHO, 2006).

Nesse período, leis foram promulgadas<sup>22</sup> e dentre as principais medidas constam, na área do trabalho: a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, a regulação dos acidentes de trabalho, as aposentadorias e pensões, os auxílios doença, maternidade e família e o seguro-desemprego. Na área do sistema público de previdência: a criação dos IAPAS e sua expansão, cobrindo riscos ligados à perda da capacidade laborativa foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos

<sup>22</sup> A legislação da década de 30 teve influência dos positivistas ortodoxos no que se refere a questão social. Segundo estes, o principal objetivo da política moderna era incorporar o proletariado à sociedade por meio de medidas de proteção ao trabalhador e à sua família. Os positivistas afastavam-se dos socialistas por enfatizar a cooperação entre trabalhadores e patrões, buscando soluções pacíficas para os conflitos. Ainda em 1889, no início da República, os positivistas sugeriram ao governo provisório uma legislação social entendida como avançada para a época. A proposta não foi adotada, mas os políticos positivistas continuaram apresentando propostas de leis voltadas a questão social, contribuindo para criar uma mentalidade favorável a política social (CARVALHO, 2002).

Marítimos (IAPM), ao qual seguiram uma série de institutos; iniciando a ampliação das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPS) (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; CARVALHO, 2002; IAMAMOTO; CARVALHO, 2006).

Os autores tecem ainda que em cinco anos a previdência social foi estendida a quase todos os trabalhadores urbanos, tendo como aspecto negativo a exclusão dos trabalhadores autônomos, rurais e domésticos. Representando uma política social como privilégio e não como direito, os benefícios atingiam aqueles a quem o governo decidia favorecer, particularmente os que se enquadravam na estrutura sindical corporativa<sup>23</sup> (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; CARVALHO, 2002; IAMAMOTO; CARVALHO, 2006).

Na área da educação e saúde ocorreu a criação do Ministério de Educação e Saúde Pública<sup>24</sup> e do Conselho Nacional de Educação, a implantação de uma política nacional de saúde, com intervenção efetiva do Estado a partir da saúde pública e da medicina previdenciária, e o desenvolvimento da saúde pública e privada (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

E na área da assistência social existe uma dificuldade de estabelecer com precisão o âmbito específico dessa política no Brasil, devido ao seu caráter desorganizado, fragmentado, e instáveis de suas configurações. Contudo, tem-se presente que sua centralização no âmbito federal ocorreu com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), destinada a atender as famílias dos pracinhas envolvidos na Segunda Guerra (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Assim, apesar de manter a postura paternalista, o papel do Estado foi ganhando dimensões mais notáveis. Além de ampliar os incentivos às ações privadas, começou a criar suas próprias instituições, tornando-se de certo modo executor das ações, o que não instaura nenhuma alteração no que se refere a assistência social enquanto direito (COUTO, 2004).

A LBA, primeira instituição nacional de assistência social, surge conforme Iamamoto e Carvalho (2006) a partir de iniciativa particulares e logo tem suas atividades encampadas e

---

<sup>23</sup> Vale lembrar que neste momento os sindicatos assumiam personalidade jurídica e ao invés de ser órgãos de representação dos interesses dos operários tornavam-se órgãos consultivos e técnicos do governo. De 1931 a 1939, quando a legislação sindical mais rígida foi introduzida, o movimento operário viveu um dilema: a liberdade sem proteção ou a proteção sem liberdade. O acréscimo de autoritarismo na legislação sindical, embora mantendo aspectos positivos, acentuou os negativos, principalmente o peleguismo. O pelego sindical, geralmente correspondia a um operário, porém poderia se tratar de um patrão; era aquele funcionário que beneficiava-se do sistema bajulando o governo e o empregador e negligenciando a defesa dos interesses da categoria, aliando-se ao governos e empregadores dos quais recebiam favores. Parte da luta sindical após a redemocratização se deu em torno de desalojar os pelegos do poder (CARVALHO, 2002).

<sup>24</sup> Junto ao Ministério da Educação e Saúde Pública, foi criado por meio de um decreto o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), órgão consultivo do governo e de entidades privadas que institui a organização do serviço social enquanto modalidade de serviço público responsável por estudar os problemas do serviço social. O CNSS caracterizou-se principalmente pela manipulação de verbas e subvenções e como mecanismo de clientelismo político, sendo importante apenas como marco da preocupação do Estado em relação a centralização e organização das obras assistenciais públicas e privadas (IAMAMOTO; CARVALHO, 2006).

financiadas pelo poder público. Essas ações, que contam com o patrocínio de corporações patronais e senhoras da sociedade, ocorrem de maneira ambígua<sup>25</sup>. Organizada sobre uma estrutura nacional (órgãos centrais, estaduais e municipais), a LBA, amplia sua atuação (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; CASTRO; CARDOSO JÚNIOR, 2005).

É nesse período que um decreto-lei institui o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), para qualificação da força de trabalho; o Serviço Social da Indústria (SESI), para estudar, planejar e executar medidas que contribuam para o bem-estar do trabalhador da indústria e a Fundação Leão XIII, com o objetivo de atuar sobre as favelas que concentram a população mais pobre, tendo como base a implantação dos Centros de Ação Social (CAS) (IAMAMOTO; CARVALHO, 2006).

Desta forma, o período equivalente entre a década de 1930 até meados da década de 1940, ficou conhecido como a “era dos direitos sociais”, principalmente devido a implantação da legislação trabalhista e previdenciária. Posteriormente essas leis foram aperfeiçoadas, racionalizadas e estendidas; devido à presença marcante das organizações sindicais (CARVALHO, 2002). Contudo essas ações ocorreram com pouca participação política. Uma vez que não comportaram procedimentos decisórios democráticos, os direitos civis da população não estavam garantidos. Isso impactou na maneira como os benefícios sociais foram distribuídos, tornando duvidosa sua definição como conquista democrática (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; CARVALHO, 2002).

Para Santos (2002, p. 569) nesse período o “sistema político dominante foi uma forma de corporativismo, o qual, depois de um breve período de intenções democráticas, se tornou uma forma autoritária de corporativismo [...]”. Com o fim do Estado Novo em 1945, a classe trabalhadora começa a se tornar mais numerosa. Os trabalhadores passam a demandar ações estatais mais incisivas, o que exige do Estado a criação de um aparato legal e institucional capaz de dar suporte às necessidades expressas por este segmento, mantendo o enaltecimento de protetor. Os governantes apostam no desenvolvimento econômico como a salvação do país, no que concerne ao seu avolumado conjunto de problemas sociais, sendo essa a saída para a instauração da justiça social (COUTO, 2004).

Após a derrubada de Vargas foram convocadas eleições presidenciais e legislativas. O presidente eleito, Eurico Gaspar Dutra, tomou posse em 1946, ano em que foi promulgada uma nova Constituição. O país entrou em uma fase descrita como a primeira experiência

---

<sup>25</sup> Para Cardoso Júnior e Jaccoud (2005) na década de 1930, o Estado começa a organizar sua atuação no campo da assistência social, porém o faz de forma ambígua. Para os autores, a criação da LBA e do CNSS formatam de um lado a influência das elites políticas no campo da assistência social e de outro asseguram a contribuição financeira do Estado à obras e entidades assistenciais.

democrática. A Constituição de 1946 manteve as conquistas sociais do período anterior e garantiu os direitos civis e políticos<sup>26</sup> (CARVALHO, 2002).

A influência de Vargas marcou todo o período, mesmo após deposto permaneceu no Senado. Em 1950 foi eleito presidente pelo voto popular. Seu segundo governo foi marcado pela radicalização populista e nacionalista. As fortes pressões sofridas, especialmente dos setores mais conservadores da sociedade e dos defensores da livre entrada do capital internacional, foram o que possivelmente levaram Vargas ao suicídio, em 1954. Abriu-se um período de conflito permanente entre os que propunham avanços na direção da consolidação da democracia e na busca de soluções para as desigualdades sociais e regionais e os que propunham um desenvolvimento com livre entrada do capital internacional e sem o enfrentamento mais decisivo dos problemas sociais e regionais (CARVALHO, 2002).

O golpe militar de 1964 foi a solução encontrada pelas forças conservadoras e os defensores da livre entrada do capital internacional. Para isso, tiveram que lançar mão de um regime no qual os direitos civis e políticos fossem restringidos com violência. O Estado procurou acionar mecanismos de controle das mobilizações sociais, quer via violência, quer por estratégias de cooptação fundadas na barganha via expansão de direitos, como no caso da extensão de direitos sociais aos trabalhadores rurais (CARVALHO, 2002).

O Golpe de Estado traz novamente para a assistência social brasileira o acirramento do controle da população e atribui a centralidade das ações no âmbito estatal. As ações assistenciais retomam o objetivo de amenizar a condição de empobrecimento da população, e a assistência social, empreendida através de bases técnico-rationais, configura-se como prática autoritária e verticalizada. Nesse período, a assistência social foi utilizada como um dos instrumentos de manutenção da ideologia do regime (COUTO, 2004). O enfrentamento à questão social ocorre por meio da repressão e da assistência com vistas a manter sob controle as forças de trabalho que despontavam (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Nesse cenário, ocorre um incremento das políticas sociais brasileiras. A unificação, uniformização e centralização da previdência social no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)<sup>27</sup>. Criado em 1966, o referido instituto retirou os trabalhadores da gestão da previdência e com o passar dos anos ampliou sua cobertura aos trabalhadores rurais por meio do Fundo de Assistência Rural (FUNRURAL). Também foram beneficiadas outras categorias até então excluídas como: trabalhadores domésticos, jogadores de futebol e autônomos,

---

<sup>26</sup> Uma das poucas restrições ao exercício da liberdade referia-se ao direito a greve, as quais eram legais somente quando autorizadas pela Justiça do Trabalho, exigência conflitante com a Constituição e que durou até 1964.

<sup>27</sup> O INPS acabou com as IAPs e unificou o sistema, com exceção do funcionalismo público, civil e militar que conservaram seus regimes próprios.

ficando de fora apenas os que não tinham emprego formal. Aos idosos pobres, com contribuição de pelo menos um ano à previdência, foi criada a Renda Mensal Vitalícia (RMV) (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; CARVALHO, 2002).

Atendendo as exigências dos empresários acabou-se com a estabilidade no emprego. Para compensar criou-se em 1966 o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que funcionava como seguro desemprego. A ditadura impulsionou uma política nacional de habitação, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), cuja finalidade era de facilitar a aquisição de imóveis aos trabalhadores de menor renda. Ainda no âmbito das políticas sociais, foi criado em 1974, o Ministério da Previdência e Assistência Social. O Ministério foi estruturado incorporando a LBA, a Fundação Nacional para o Bem Estar ao Menor (FUNABEM), a Central de Medicamentos (CEME) e após uma reforma administrativa transformou-se, em 1977, no Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS) (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; CARVALHO, 2002).

Além das instituições citadas anteriormente o SINPAS compreendia o INPS, o Instituto Nacional de Assistência Médica (INAMPS) e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social. Nessa associação entre previdência, saúde e assistência social, esta possuía a menor importância e era implementada basicamente pela rede conveniada e de serviços prestados pela LBA (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; CARVALHO, 2002).

O Regime Militar foi restritivo às liberdades individuais e democráticas de cidadania. Isso, conjugado com um cenário de crise e redefinição do Modo Capitalista de produção levaram a um desgaste do regime. Tal fato, entre o final da década de 1970 e meados de 1980, motivou um intenso processo de mobilização da sociedade brasileira pela retomada da democracia e construção de alternativas de desenvolvimento com expansão da cidadania, inclusão social e efetivação dos direitos. Behring e Boschetti (2011) referem que na metade da década de 1970, começam a transparecer as primeiras fissuras e sinais de esgotamento do projeto tecnocrático e modernizador-conservador do regime, principalmente devido aos impactos da economia internacional e dos limites internos.

Raichelis (2000) evidencia que a crise socioeconômica do final dos anos setenta desencadeou a emergência de novos espaços e forças sociais que passaram a formular projetos para fazer frente a essa situação. Essas forças procuraram redefinir as relações entre o Estado e a sociedade civil. Dagnino (2002) explica que a constituição destes espaços foi o resultado da luta pela redemocratização da sociedade brasileira, empreendida pelos movimentos sociais e por diversos setores da sociedade organizada.

Ainda segundo o autor, esse movimento forjou a redefinição da noção de cidadania, baseada no reconhecimento de seus membros como sujeitos portadores de direitos, inclusive o de participar efetivamente na gestão da sociedade. No rol das reivindicações referentes à participação estavam inseridas as ideias de descentralização, transparência, fiscalização, gestão partilhada, avaliação participativa, controle social, entre outras.

A partir de 1974 há a promoção de um lento retorno à democracia, sendo complexas as razões para o que se chamou de “abertura” política. Behring e Boschetti (2011) expõem que os anos subsequentes foram marcados pela lenta e gradual abertura do regime. Seguiu-se um processo de transição para a democracia, que condicionou a adesão brasileira às orientações conservadoras neoliberais em curso em nível mundial, implicando em uma adesão tardia.

Onze anos depois, José Sarney, vice do eleito Tancredo Neves, tornou-se o primeiro presidente civil. Tal fato marcou o fim do ciclo militar, apesar de permanecer resíduos do autoritarismo nas leis e nas práticas sociais e políticas (CARVALHO, 2002). Segundo Behring e Boschetti (2011) os anos de 1980 são por um lado conhecidos como a década perdida, do ponto de vista econômico, e por outro lembrados como o período de conquistas democráticas, devido as lutas sociais e a Constituição Federal de 1988.

No início dos anos 1980 ocorre um aprofundamento das dificuldades de formulação de políticas econômicas que impactassem nos investimentos e na redistribuição de renda em toda a América Latina. Entre os anos de 1980 e 1985 os indicadores econômicos catastróficos apontaram para um verdadeiro estrangulamento da economia latino-americana. Dentre os caminhos restantes aos governantes, a opção foi a emissão de títulos da dívida, elevando os juros e alimentando o processo inflacionário. Muitos foram os efeitos da crise do endividamento, entre eles: desemprego; crise nos serviços sociais públicos num contexto de aumento da demanda em contraposição a não expansão de direitos; e a intensificação da informalidade na economia (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Ocorre nesta década uma transformação produtiva, cujos benefícios ficaram concentrados nas economias centrais. Enquanto isso, os custos da crise financeira foram pagos pelos países periféricos, com impactos em sua política social. Economicamente, tem-se no Brasil do início dos anos 1990, um país destruído pela inflação. Esse cenário será o “fermento” para a hegemonia neoliberal; paralisado pelo baixo nível de investimento público e privado e sem solução consistente para o problema do endividamento (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Por outro lado, a década de 1980 destaca-se devido ao fortalecimento do Estado democrático de direito. A constituinte de 1988 redigiu e aprovou a Constituição mais liberal e

democrática que o país já teve. Os direitos civis estabelecidos antes do regime militar foram recuperados, com destaque para a liberdade de expressão, de imprensa e de organização (CARVALHO, 2002).

A promulgação da Constituição Brasileira de 1988 representou, em grande parte, o coroamento do processo de luta pela redemocratização e de um longo e conflituoso processo de mobilizações sociais e políticas iniciadas na década de 1970 (CASTRO; CARDOSO JÚNIOR, 2005). A consolidação de um Estado Democrático de Direito, com garantias sociais e individuais amplamente estabelecidas, parecia conduzir o país a um novo patamar de desenvolvimento. A alcunha de “Constituição Cidadã” ressoava como a certeza de uma nova sociedade que se estava construindo e assim, devido à sua magnitude, importa debater sobre a mesma de maneira mais efetiva.

### 1.3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Promulgada a partir da mobilização por direitos de diversos atores sociais, a Constituição Federal de 1988, expressa um marco legal no campo dos direitos civis, políticos e principalmente sociais. A Carta firmou o tripé securitário que garantiu à assistência social status de política pública destinada ao trato da questão social e firmada enquanto direito do cidadão e dever do Estado.

A década de 1980 foi marcada pela transição dos governos militares para a constituição da democracia. O Brasil de 1985, orientado sob a égide da democracia, também ampliou a desigualdade social. Os períodos anteriores, principalmente o militar, produziram uma péssima distribuição de renda e aumentaram a parcela da população demandante de políticas sociais. Os governos da época propunham, somente em seu discurso, a busca do rompimento com o clientelismo e o patrimonialismo estatal, bem como, mudanças no sistema político, econômico e social (COUTO, 2004).

Seguindo este discurso o governo do então presidente José Sarney, marcado pelo Plano Cruzado e pelo processo constituinte, ficou conhecido tanto pela transição democrática, resultante da Constituição de 1988; quanto pela articulação das forças conservadoras que pressionaram para que as reformas previstas não ocorressem. Iniciou-se então um percurso com foco na agenda econômica, política e social sob orientação neoliberal. No campo econômico destacavam-se as orientações neoliberais do Consenso de Washington que se opunham aos princípios constitucionais (COUTO, 2004).

A tarefa de retomar um Estado democrático de direito tornou-se uma grande arena de disputas e de esperança de mudanças para os trabalhadores brasileiros. Isso apesar dessa tarefa ser designada a um Congresso Nacional, e não a uma Assembleia Nacional livre e soberana, como era a reivindicação do movimento dos trabalhadores e dos movimentos sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

O processo constitucional construído em um ambiente contraditório e com espaço para essa contradição resultou em pelo menos duas forças centrais no Congresso Nacional. Uma representada pelos partidos de esquerda, comprometidos com as reformas sociais e outra pelos partidos conservadores, proporcionando um “embate congressual de propostas de diversas matizes” (COUTO, 2004, p. 155).

A democratização e a efetivação da cidadania foram inseridas no centro da agenda política e, assim, conforme Santos (2002, p. 459) “as preocupações surgidas nos debates que conduziram à Constituição de 1988 puseram a tônica nos direitos de cidadania, na descentralização política e no reforço do poder local”. A grande participação gerada pelos movimentos operários e populares também influenciaram no debate constitucional. Propostas de fortalecimento do poder, de influência dos atores sociais, foram apresentadas através de “iniciativas populares”, que após aprovadas levaram a um aumento dessa influência em diversas áreas.

Para Santos (2002, p. 573) “a Constituição foi capaz de incorporar novos elementos culturais surgidos na sociedade à institucionalidade emergente”. A presença e ação dos movimentos interferiu na agenda política e pautou alguns eixos na Constituição, a exemplo de: reafirmação das liberdades democráticas, afirmação dos direitos sociais, e direitos trabalhistas (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; SANTOS, 2002).

Desta forma, a Constituição de 1988 não foi produto de um texto desenhado por especialistas, sequer se espelhou nas anteriores. A Carta Magna foi confeccionada como parte de um processo democrático, peculiaridade expressiva em relação às antecessoras. Ainda, possibilitou aos constituintes decidir sobre a manutenção do sistema federativo; refletindo “uma reação ao descaso do regime anterior em relação aos dispositivos e constrangimentos constitucionais” (SOUZA, 2005, p. 109); sendo fruto de ampla mobilização da sociedade contra a ditadura militar (SPOSATI, CORTES; COELHO, 2013).

Para Behring e Boschetti (2011) a grande novidade da Constituição de 1988 está no fato de desenhar políticas orientadas pelos princípios da universalização, da responsabilidade pública e da gestão democrática. Disso decorre a introdução da seguridade social, articulando as políticas de previdência, saúde e assistência social, e dos direitos a elas vinculados. Desse

processo também advém diversas inovações democratizantes como: o novo estatuto dos municípios como entes federativos autônomos, os conselhos paritários de políticas e de direitos e a instituição de orçamentos para a seguridade social.

A constituição manteve traços conservadores, como a ausência de enfrentamento da militarização do poder no país e a manutenção de prerrogativas do executivo. Entretanto, o texto constitucional contemplou avanços em outros aspectos, a exemplo dos direitos sociais com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos; recebendo a alcunha de “constituição cidadã” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; CARVALHO, 2002).

Diversos autores corroboram com a ideia de que a Constituição de 1988 foi expressiva no campo dos direitos sociais. De acordo com Machado (2012) os direitos sociais são firmados de forma conjunta e articulada, constitutivos de um mesmo aparato legal. Para Couto (2004, p. 158) “é no campo dos direitos sociais que estão contidos os maiores avanços da Constituição de 1988”. E segundo Castro e Cardoso Júnior (2005, p. 263), a carta constitucional, por intermédio da garantia dos direitos sociais, busca viabilizar a construção de “uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza, a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos sem preconceitos ou quaisquer forma de discriminação”.

A ênfase aos direitos sociais pode ser observada nos primeiros artigos da Carta Constitucional, que definem os objetivos da República Federativa. Para Couto (2004, p. 158) “os objetivos deixam claro que os constituintes, além de reconhecerem as desigualdades sociais e regionais brasileiras, impuseram a solução dessas desigualdades à ação do país”. Desenharam-se assim os direitos sociais de forma inovadora e um Estado com forte aumento nos gastos sociais visando o atendimento das demandas (SIMÕES, 2014).

A partir da Constituição de 1988 o trato da questão social, enquanto bem-estar ou questão de polícia que marcaram a construção da política de assistência social, foi sendo pautado na noção de direitos e deveres. Isso demonstra a constitucionalização de questões importantes no caso brasileiro (SOUZA, 2005). Para Machado (2012, p. 41) “a questão social passa a ser abordada com políticas públicas, garantidoras de direitos afirmados em lei”. Políticas estas que passam a assentar-se na afirmação de direitos sociais de cidadania, organizando de fato Sistema de Proteção Social Brasileiro<sup>28</sup> (CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD, 2005).

---

<sup>28</sup> Para Cardoso Júnior e Jaccoud (2005) foram três as vertentes históricas a partir das quais se originou o Sistema de Proteção Social Brasileiro. A primeira visando enfrentar a questão social tal como se conformava durante a República Velha, por meio da política social de cunho corporativo, organizada durante a década de

O avanço mais expressivo e que visava atender aos objetivos propostos constituiu-se no sistema de seguridade social, criado pelo artigo 194, que consagra as políticas de saúde, previdência social e assistência social. Isso representou um importante passo na consolidação dos direitos sociais. Nos artigos seguintes, até o artigo 204, é determinado o tripé da seguridade onde a saúde aparece como direito de todos e dever do Estado; a previdência social será devida mediante contribuição e a assistência social será prestada a quem dela necessitar (COUTO, 2004).

O Estatuto legal, então, rompe com a lógica fragmentada e busca, por meio da seguridade social, dar um sentido amplo à área social, trabalhando na lógica da ampliação dos direitos sociais e da inserção da noção de responsabilidade do estado brasileiro frente a essas políticas (COUTO, 2004, p. 159).

A assistência social começou a ganhar visibilidade como política social, sendo que, para Couto (2004, p. 167), “essa definição de política de assistência social engloba diversos aspectos inovadores”, dentre os quais seu estabelecimento como política pública, a existência de provisão social sem contribuição financeira do demandante e o caráter universalizante. Sua inserção no tripé da seguridade, a introduz no campo das políticas sociais sob a ótica dos direitos e “impõe compreender o campo assistencial como o da provisão necessária para enfrentar as dificuldades que podem ser interpostas a qualquer cidadão e que devem ser cobertas pelo Estado” (COUTO, 2004, p. 170).

Com base nos artigos 203 e 204 da Constituição torna-se possível à assistência social sua transformação em lei ordinária que regulamente a relação entre Estado e sociedade na ótica do atendimento das demandas da população. Para Couto (2004) a regulação dessa política foi tardia, pois ocorreu somente em 1993, sendo a última área da seguridade social à ser regulamentada.

Mesmo tardia, a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), demonstrou um grande avanço para essa Política Pública, definindo o rumo à ser seguido pela assistência social no país. O capítulo seguinte aborda o processo de constituição desta Lei e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), bem como, trata das normatizações existentes, revelando a importância deste aparato para a efetivação da Política de Assistência Social.

---

1930 e assentada nos IAPs e na CLT. A segunda estabelecida na antiga tradição caritativa e filantrópica, voltada ao atendimento de certas situações de pobreza, objeto de atuação do Estado após 1930. E a terceira por meio de políticas assentadas na afirmação de direitos sociais, os quais apesar dos esforços anteriores, foram consolidados apenas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

## 2 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Realiza-se neste capítulo o debate acerca do processo de constituição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). Para tanto, optou-se por dividir o capítulo em três momentos. No primeiro momento se expõe o trajeto percorrido pela Política de Assistência Social após os anos 1980, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a aprovação da PNAS/2004, diante de um contexto nacional permeado pelo ideário neoliberal. No segundo momento enfatiza-se a PNAS/2004, como fruto da mobilização da categoria dos profissionais que atuam na área, considerando que essa incorporou demandas presentes na sociedade. Na terceira e última parte realiza-se um estudo sobre os princípios e diretrizes fundantes da PNAS/2004, com foco na descentralização e territorialização. Pretende-se produzir uma discussão acerca da Política de Assistência Social necessária ao estudo sobre sua implantação nos municípios da Região Fronteira Noroeste, que constituirá temática do próximo capítulo.

### 2.1 ANTECEDENTES DA PNAS: ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS

Para uma análise da trajetória percorrida pela Política de Assistência Social, é necessário situar a política de assistência social diante do contexto brasileiro a partir da década de 1980. Por meio de revisão bibliográfica, apontou-se os entraves oriundos de uma onda neoliberal que assolava o país e as possibilidades assumidas. Mesmo considerada tardia e construída num contexto adverso é preciso enfatizar que a LOAS definiu os princípios, as diretrizes, as competências, a gestão e o financiamento da Política de Assistência Social. Essa legislação significou de um grande avanço, um importante instrumento indicativo de novos rumos para um processo que proporciona visibilidade à assistência social enquanto política pública.

Conforme Couto (2004, p. 139) as décadas de 1980 e 1990 foram “paradigmáticas e paradoxais no encaminhamento de uma nova configuração para o cenário político, econômico e social”. Ao mesmo tempo em que se desenvolveu um processo distinto de reformas, principalmente no tocante à ampliação da democracia e à organização política e jurídica, também se efetivou um processo de recessão e contradições no campo econômico. Nesse período as ações de intervenção seguiram os princípios macroeconômicos de recorte neoliberal, enfatizando a matriz econômica em detrimento da social.

As conquistas decorrentes do processo de lutas empreendidos pelos movimentos sociais e por amplos setores da sociedade brasileira no “movimento pela redemocratização” sofreram uma ofensiva à direita a partir do final de década de 1980 e durante a década de 1990. Tal ofensiva foi capitaneada pelas organizações da sociedade comprometidas com o ideário neoliberal. Isso impediu que muitos direitos garantidos na Constituição fossem regulamentados e efetivados na prática e, ao mesmo tempo, buscou reformar a própria Constituição por meio de emendas constitucionais.

Em termos de gestão do Estado, a ofensiva neoliberal buscou restringir as propostas de participação cidadã aos limites da democracia liberal. A intenção era orientar as ações governamentais a partir dos moldes da administração das empresas privadas, acentuando as questões da eficiência, da produtividade e da contenção de custos (PEREIRA, 1998). Os ditames da reestruturação capitalista exigiam novas formas de atuação do Estado, não na direção da garantia de direitos, mas sim na construção das condições necessárias à expansão do capitalismo, agora sob hegemonia do capital financeiro (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

O Brasil foi atingido por esta onda neoliberal que avançava em todo o mundo e provocava transformações no modo de produção capitalista. A flexibilização do modo de gestão e organização do trabalho e a adequação da produção às exigências do mercado foram alguns dos impactos sentidos pela força de trabalho brasileira. Desse modo, a assistência social também é marcada pelo enxugamento dos gastos públicos e pela redução do Estado. Nesse período a lógica da caridade foi reforçada, enquanto o esperado era a afirmação da assistência enquanto direito do cidadão e dever do Estado, como afirmado na própria Constituição Federal de 1988 (MUNIZ, 2011).

A configuração dos padrões universalistas e redistributivos de proteção social foram fortemente tencionados pelas estratégias de extração de superlucros, pela supercapitalização e pelo desprezo burguês para com o pacto social dos anos de crescimento. O contexto que se apresentava propunha a restrição e redução de direitos sob o argumento da crise fiscal do Estado. As políticas sociais eram transformadas em ações pontuais e compensatórias dirigidas aos efeitos mais perversos da crise; cujas possibilidades preventivas e eventualmente redistributivas limitavam-se cada vez mais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Nesse período prevaleceu para as políticas sociais o trinômio do ideário neoliberal: privatização, focalização e descentralização. Descentralização entendida nesse momento não como compartilhamento de poder entre as esferas públicas, mas sim como mera transferência das responsabilidades para os entes federados ou para instituições privadas (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

De acordo com Behring e Boschetti (2011) os princípios constitucionais norteadores da seguridade social, como: a universalidade, a uniformidade, a equivalência, a seletividade, a distributividade, a irredutibilidade, a diversidade e o caráter democrático e descentralizado não sustentaram a implementação das políticas que compõe a seguridade social na década de 1990. Esses princípios deveriam induzir mudanças profundas na saúde, previdência e assistência social, objetivando a transição de ações fragmentadas, desarticuladas e pulverizadas para um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar direitos.

Decorrência de tal cenário foi a regulação tardia da assistência social, a qual para Couto (2004) deveu-se a dois motivos. Primeiramente o preconceito com a área. Em seguir à rearticulação das forças do conservadorismo que apontavam a crise fiscal como principal fator limitador da atuação do Estado, imprimindo obstáculos ao que gerasse gastos públicos, inclusive o social.

Cabe apontar a reação dos movimentos sociais e das diferentes organizações da sociedade civil e política. Esses movimentos não permitiram que as reformas de caráter neoliberal destruíssem por completo os anseios e as experiências de participação democrática e de descentralização participativa e coordenada. Caso típico desta resistência e reação foi a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS<sup>29</sup> no ano de 1993, a partir do amplo movimento de organizações sociais em conjunto com o Ministério Público (COUTO, 2004).

Na década de 1990 a criação da LOAS possibilitou a assistência social outro momento expressivo de seu processo de consolidação enquanto política pública. Ocorrida em meio a um cenário marcado por traços neoliberais e pela reação dos movimentos sociais contra as ações de caráter neoliberal, a LOAS veio para regulamentar e materializar os artigos da Constituição Federal em relação à Assistência Social, reafirmando os preceitos constitucionais (COUTO, 2004).

Além de buscar a superação da ideia de benemerência e clientelismo, que até então caracterizava a Assistência Social brasileira, a LOAS ao considerar a Assistência Social como política pública de direito de todo cidadão que dela necessitar; direcionou a assistência social à extensão da cidadania e garantia de direitos sociais. Inovou ao apontar a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acessos a serviços sociais qualificados. Ainda, propôs mecanismos de descentralização político-administrativa sob o controle da sociedade, na gestão e execução das ações da política. Em sua definição e objetivos enumera as condições para que esse campo passe a ser considerado como direito social, indicando a

---

<sup>29</sup> Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993.

responsabilidade estatal e apontando a noção de solidariedade social<sup>30</sup>, moldando a cadeia de atendimento ao público alvo (COUTO, 2004).

A LOAS traz princípios inovadores para o sistema de proteção social brasileiro uma vez que desvincula a contribuição da prestação dos serviços. Inova também na ótica da supremacia das necessidades sociais sobre a rentabilidade econômica (COUTO, 2004). Em seu artigo primeiro, define a Assistência Social como política da seguridade social não contributiva, direito do cidadão e dever do Estado. Busca prover os mínimos sociais por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, com a finalidade de garantir o atendimento às necessidades básicas da população (BRASIL, 1993).

De acordo com Couto (2004, p.173), “em relação aos princípios e diretrizes, a lei é bastante inovadora, e enumera-os na lógica da preservação do direito social”. O artigo 6º da LOAS dispõe que as ações na área sejam organizadas em um sistema descentralizado e participativo. Tal sistema é constituído pelas entidades e organizações de assistência social e por um conjunto de instâncias deliberativas, compostas pelos diversos setores envolvidos (BRASIL, 1993).

A descentralização leva a alterações político-institucionais e possibilita a aproximação entre sociedade civil e Estado. Ao atribuir a prestação de serviços aos entes federados/governamentais que estão mais próximos da população, estimula a articulação com a mesma, possibilitando que a prestação de serviços seja cada vez mais igualitária e universal (BRASIL, 1993).

Para Couto (2004, p. 174) “tanto os princípios como as diretrizes fazem parte do empenho de construir um sistema onde exista de fato a reversão do quadro até então desenvolvido pela política de assistência social”. Esta opção demanda aos municípios a construção de uma nova ordem democrática que rompa com as referências de ação subsidiária, eventual e emergencial e enfatize o caráter continuado das ações.

Cada ente federado passou a ter a responsabilidade de estabelecer um plano de ação no campo das necessidades da proteção social, realizando a sua proposta e submetendo à aprovação do respectivo conselho<sup>31</sup>. O sistema compartilhado de gestão entre os entes federados e a primazia do Estado na responsabilidade da condução da política significam

---

<sup>30</sup> Couto (2004) ressalta que essa noção de solidariedade que a Lei traz, de maneira genérica, ao citar a garantia dos mínimos sociais, sem defini-los, acaba criando entendimentos diversos. Para os teóricos vinculados às perspectivas de cunho liberal-conservador, os mínimos estariam vinculados à existência de recursos, conforme os programas dos governos, levando à precarização dos serviços. Por outro lado, teóricos defensores dos direitos sociais, relacionam os “mínimos” como o necessário para que se possa viver com dignidade.

<sup>31</sup> Os Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social devem ser constituídos por lei específica, com composição paritária entre representantes do governo e da sociedade civil.

conquistas expressivas. Isso pois, conforme demonstrado pela trajetória história o Estado brasileiro sempre teve ações secundárias ou subsidiárias em relação à assistência social (COUTO, 2004).

A participação da população e o exercício do controle da sociedade na gestão e execução da Política de Assistência Social tornaram-se imprescindíveis. Como política de Estado, a assistência passa a ser um espaço para a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos da sociedade. Configura-se também como estratégia fundamental no combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade econômica, cultural e política em que vive grande parte da população brasileira (YASBEK, 2004).

A aprovação da LOAS, em um contexto de reversão de direitos, não foi uma tarefa fácil, especialmente diante do “dilema que sempre esteve presente na estruturação da área da assistência social brasileira” (COUTO, 2004, p. 172). Foi necessário um longo processo de lutas em que diversos setores da sociedade civil se organizaram e tiveram papel fundamental para a efetivação e implementação da mesma. Porém, após sua aprovação, a LOAS, experimentou novos dilemas para ser posta em prática, tanto nas esferas de governo, quanto na própria sociedade.

Yazbek (2004) em uma análise, após dez anos de implementação da LOAS, reflete que a mesma estabelece uma nova matriz para a Assistência Social brasileira, apontando caminhos para um processo que pretende torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitam. Afirma ainda que neste contexto, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público de legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo.

Apesar dos fatores que dificultaram e ainda dificultam a compreensão da assistência social como direito, no que se refere a sua definição, objetivos, princípios e diretrizes

[...] inegavelmente, a Loas não apenas introduz novo significado para a assistência social, diferenciando-a do assistencialismo e situando-a como política de seguridade voltada à extensão da cidadania social dos setores mais vulnerabilizados da população brasileira, mas também aponta a centralidade do estado na universalização e garantia dos direitos e de acesso a serviços sociais qualificados, ao mesmo tempo em que propõe o sistema descentralizado e participativo na gestão da assistência social no país, sob a égide da democracia e da cidadania (YAZBEK, 1997 p. 9 apud COUTO, 2004, p. 175).

Entretanto, mesmo a LOAS representando um avanço em relação à política de assistência social brasileira ela não está isenta de críticas. Couto (2004) aponta o caráter

restritivo presente na definição de seus programas e benefícios. Para a autora o Benefício de Prestação Continuada – BPC, único benefício garantido formalmente na lei e que traduz um direito constitucional, apresenta como condição de acesso o corte de renda. Assim, “nesse critério, recoloca-se, no corpo da lei, o dilema de a área ser restritiva, particularista, ou ser do campo da provisão social, de caráter universal” (COUTO, 2004, p. 176).

No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre os anos de 1995 e 1999, a LOAS entrou em pauta na disputa por reconhecimento. Isso se deu em um ambiente refratário ao encaminhamento das decisões legais quanto à assistência social, diante de um contexto nacional e internacional adverso ao campo das políticas sociais universalizantes (COUTO, 2004).

Apesar da vigência da LOAS e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) o governo FHC optou por criar o Programa Comunidade Solidária, um sistema paralelo instituído por meio da Medida Provisória nº 813/95. O CNAS extinguiu as históricas e controversas instituições sociais: Legião Brasileira de Assistência (LBA), Centro Brasileiro para Infância e Adolescência (CBIA) e o Ministério do Bem-Estar Social. A assistência social passou para o Ministério da Previdência e Assistência Social, sua administração à Secretaria de Assistência Social e seu controle ao CNAS. As áreas como a da criança e do adolescente e das pessoas com deficiência passaram a ser tratadas em outros Ministérios. Assim, um programa específico assumiu a ampla tarefa de combater a pobreza e, por estar vinculado à Casa Civil, desconsiderou a assistência social como campo privilegiado de atuação. Também, esfacelou a população usuária em Ministérios, deslocou a assistência social das prioridades governamentais e ainda extinguiu uma rede de instituições sem o devido processo de reordenamento (COUTO, 2004).

De acordo com Couto (2004, p. 179), “por essas razões, o governo Fernando Henrique Cardoso começou sua gestão colocando muitos óbices à criação de uma cultura de direito social no campo da assistência social”, os gastos sociais foram limitados e voltou ao destaque a lógica de que “é a estabilidade econômica que trará o desenvolvimento social como consequência” (Id, Ibid, p. 179). Os poucos investimentos do governo e sua política para o social demarcam os traços focalizados que podem ser analisados em uma perspectiva de deslocamento do eixo da política de seguridade social para o campo da “gerência técnica ou da filantropia” (Id, Ibid, p. 180).

Passada uma década da LOAS, adentrando-se nos anos 2000, a “saga da assistência social” (CARVALHO; SILVEIRA, 2011) continua sendo acrescidos e enfatizados seus desafios de universalização, descentralização e hierarquização dos serviços (RIZOTTI, 2011).

“De qualquer forma, a Loas colocou um grande desafio na constituição da assistência social como espaço de esfera pública de política social, baseada nos princípios democráticos” (COUTO 2004, p. 176).

## 2.2 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUAS NORMATIVAS

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) nasce como marco de um novo momento na concepção e organização da Assistência Social. Fruto tanto de uma intensa mobilização dos profissionais que atuavam nesta área, como da necessidade do Estado em organizar a Assistência Social no contexto de crise das soluções neoliberais. A PNAS/2004 teve sua criação aprovada a partir da IV Conferência Nacional de Assistência Social e, no âmbito desta, estabelecidas as bases do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Com a aprovação da PNAS/2004 e da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB SUAS/2005), a política alcança avanços expressivos e marcantes em seu processo de implementação. Seguindo a evolução normativa desta política, destaca-se a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema único de Assistência Social (NOB RH SUAS/2006), a nova NOB SUAS/2012 e a relevância da promulgação da Lei nº 12.435/2011, que alterou a LOAS, incluindo o SUAS, as unidades de referência e os serviços e programas socioassistenciais na legislação nacional.

Referindo-se as mudanças estabelecidas pela Constituição Federal, Rizzotti (2011) aponta que

Naturalmente, as novas postulações não se fizeram sentir de imediato, foram anos de manutenção das lutas diante de um cenário de arrefecimento no campo social. Sem dúvida, foi a diversidade de reivindicações trazidas à tona pelos vários movimentos sociais em atuação no país, que conferiu a importante dimensão caracterizada pelas inovações de gestão e de participação política introduzidas, sobretudo nos anos 2000, período no qual os desafios voltavam-se claramente para a universalização, a descentralização e a nova hierarquização dos serviços nas políticas sociais brasileiras (p. 69).

Tendo como cenário um país que almejava estrategicamente alavancar as políticas sociais e em meio às manifestações da questão social, realizou-se no ano 2003 a IV Conferência Nacional de Assistência Social<sup>32</sup>. Para dar efetividade a definições tomadas na

<sup>32</sup> 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, 2010).

Conferência, no ano de 2004, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), então responsável pela Política, juntamente com a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), elaboraram a PNAS/2004.

Por meio da PNAS/2004 buscou-se incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira, expressas mediante as desigualdades sociais e objetivou-se clarear suas diretrizes na efetivação da Assistência Social como direito do cidadão e responsabilidade do Estado. Conforme refere Raichelis (2011, p. 46), ainda “que a letra da lei não seja garantia automática de concretização do seu conteúdo normativo, conta-se agora com condições objetivas para forçar o cumprimento das exigências legais”.

A PNAS/2004 rege-se por princípios democráticos e possui quatro diretrizes que fundamentam sua organização com base no disposto na Constituição Federal de 1988 e na LOAS. Tais diretrizes serão tratadas especificamente no próximo tópico. Ainda, estabelece o público usuário da Política de Assistência Social, nesta dissertação também denominado como demandante, o qual é constituído por cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco<sup>33</sup>.

A PNAS/2004 não traz uma conceituação clara nem de vulnerabilidade social, nem de risco social, contudo a Cartilha de Orientações Técnicas sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) realiza um debate sobre o conceito de vulnerabilidade social. Afirma ser este um conceito complexo e reconhecido por muitos autores como multifacetado. Com a intenção de subsidiar o debate acerca do referido conceito adotado na PNAS, apresenta-se três considerações de diferentes autorias: a de Kaztman, a do DIEESE/UNICAMP e de Marandola Júnior e Hogan (BRASIL, 2012b; DIEESE, 2007; KATZMAN, 1999, 2000; MARANDOLA JÚNIOR; HOGAN, 2005, 2006).

Kaztman (1999, 2000) elabora a concepção utilizada pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) de “ativos-vulnerabilidade”. Compreende as desigualdades como resultantes da relação entre duas variáveis: a primeira refere-se à estrutura de oportunidades, composta pelo mercado, pela sociedade e pelo Estado. E a segunda diz respeito às capacidades dos lugares/territórios, que se refere às possibilidades de acesso a

---

<sup>33</sup> A PNAS/2004 estabelece como cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos: “famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social” (BRASIL, 2004, p. 33).

condições habitacionais, de transporte, serviços públicos, entre outros que incidem diretamente no acesso à informação e às oportunidades e conseqüentemente, no acesso aos direitos.

As diferentes combinações entre as duas variáveis originam tipos e graus diferenciados de vulnerabilidade. Assim, os atores sociais não dependem apenas de sua capacidade de gerenciamento de ativos<sup>34</sup>, mas de um contexto histórico, econômico e social constituído por oportunidades e precariedades. Também, por intermediação e proteção estatal para que possam usufruir de ativos necessários para responder às suas vulnerabilidades (BRASIL, 2012b; KATZMAN, 1999, 2000).

Para o DIEESE o termo vulnerabilidade “define a zona intermediária instável que conjuga a precariedade do trabalho, a fragilidade dos suportes de proximidade e a falta de proteção social” (DIEESE apud BRASIL 2012b, p. 13). A vulnerabilidade de um indivíduo, família ou grupo social refere-se ao grau de capacidade de posse ou controle de ativos<sup>35</sup> que constituem os recursos necessários para o aproveitamento das oportunidades propiciadas pelo Estado, mercado ou sociedade (BRASIL 2012b).

Para Marandola Júnior e Hogan o termo tem sido empregado “para tratar do cerceamento dos bens de cidadania – seja em função de uma diminuição de renda ou de perda de capital social” (MARANDOLA JÚNIOR; HOGAN apud BRASIL, 2012b p. 14). Marandola Júnior e Hogan (2005) reconhecem que a vulnerabilidade ainda é tratada de modo específico e isolado pelas diferentes áreas do conhecimento. Ademais, buscam em seu estudo<sup>36</sup> traçar uma perspectiva ampla da vulnerabilidade, que não privilegie apenas o enfoque por áreas/lugares nem o das pessoas/famílias. “Pretendemos assim lidar com os aspectos sociais, ambientais e demográficos ao mesmo tempo” (MARANDOLA JÚNIOR; HOGAN, 2005 p. 46), buscando “à adoção de perspectivas claramente inter e multidisciplinares” (id, ibid, p. 48).

---

<sup>34</sup> Kaztman define ativos como o “conjunto de recursos, materiales e inmateriales, sobre los cuales los individuos y los hogares poseen control, y cuya movilización permite mejorar su situación de bienestar, evitar el deterioro de sus condiciones de vida, o bien disminuir su vulnerabilidad” (KAZTMAN, 2000, p. 294). Os ativos, formados pelo capital físico, capital social e capital humano, “permitem el aprovechamiento de las estructuras de oportunidades del Estado, del mercado y de la comunidad” (idem, ibidem).

<sup>35</sup> Com base na concepção de Kaztman.

<sup>36</sup> O artigo Vulnerabilidades e riscos: entre geografia e demografia faz parte, nas palavras dos autores, “de um esforço conceitual que temos perseguido no contexto de um projeto que envolve pesquisadores do Núcleo de Estudos de População (Nepo) e do Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional (Nesur), ambos da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Tal projeto tem como objetivo estudar as vulnerabilidades sociodemográficas das metrópoles do interior e litoral paulista (Campinas e Santos)” (MARANDOLA JR; HOGAN, 2005 p. 29).

Ao dialogar com essas análises a PNAS/2004 viabiliza uma visão mais complexa e menos determinista das situações de pobreza e vulnerabilidade. Isso possibilita um sentido dinâmico ao estudo das desigualdades e um maior poder explicativo acerca de uma realidade social. Nesta direção, é possível afirmar que a vulnerabilidade não é sinônimo de pobreza, sendo esta uma condição que agrava àquela. Além disso, não é um estado e sim uma zona instável que as famílias podem atravessar, recair ou nela permanecer (BRASIL, 2012b).

A vulnerabilidade, por constituir um fenômeno multifacetado e complexo, manifesta-se de diversas formas. Por isso, exige análise especializada para sua apreensão e enfrentamento, podendo, quando não compreendida e enfrentada, gerar ciclos intergeracionais de reprodução das vulnerabilidades vivenciadas. Tendendo a tornar-se uma situação de risco (BRASIL, 2012b). Marandola Júnior e Hogan (2005, p. 47) complementam dizendo que em ambas as disciplinas “o risco é entendido como uma noção probabilística que alerta para o perigo e reclama ação”.

Para Castel (2005, apud JANCZURA, 2012) o risco social compromete a capacidade dos indivíduos de assegurar por si mesmos sua independência. No âmbito da prevenção, aponta que aqueles que não estiverem assegurados contra imprevistos causados por riscos, estarão na insegurança. Essa problemática surge na década de 1980, devido à pane nos sistemas de proteção na sociedade salarial, com a crescente dificuldade de se assegurar contra riscos sociais (acidente, doença, desemprego, incapacidade de trabalhar devido à idade ou deficiência). Para o autor, ao ocorrer a fragilização dos sistemas de seguridade clássicos, surge uma nova geração de riscos ou ameaças percebidas como tais. Entre estes cita os riscos industriais, tecnológicos, sanitários, naturais, ecológicos, entre outros, que constituem problemáticas cuja emergência correspondem a consequências incontroladas.

A prevenção e a intervenção junto às situações de vulnerabilidades e riscos sociais ocorrem no âmbito da PNAS/2004, por meio da proteção social, considerando que a desigualdade e a pobreza, que são inerentes a sociedade capitalista, engendram na sociedade, a “desproteção social” (COUTO et. al, 2014.). A PNAS/2004 situa a Assistência Social como proteção social não contributiva e estrutura essa proteção em dois níveis de atenção: a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE) de alta e média complexidade.

Conforme a LOAS<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Considera-se neste trabalho a LOAS, Lei nº 8.742 de 1993, com as devidas alterações e redações dadas pela Lei nº 12.435 de 6 de julho de 2011, conhecida como lei do SUAS.

Art. 6º -A. A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção:

I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;

II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos (BRASIL, 1993).

A PSB é composta por três Serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); e Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas. A PSE é dividida em média e alta complexidade. A Média Complexidade é composta pelo Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), o Serviço Especializado em Abordagem Social, o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, e o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. E a Alta Complexidade é composta pelos Serviços de Acolhimento Institucional, de Acolhimento em República, Acolhimento em Família Acolhedora e de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências (BRASIL, 2014e).

Conforme Couto et al (2014) esta “lógica de estruturação” da política torna-se necessária diante da sociedade capitalista que engendra, como dito anteriormente, diferentes “modalidades de desproteção social”. Por isso, exige atenções diferenciadas, visando assim à proteção dos demandantes contra as situações de riscos inerentes aos ciclos de vida para o efetivo atendimento das necessidades individuais e sociais.

A assistência social, considerada historicamente no Brasil como política restritiva, estabelece critérios para acesso à alguns programas e benefícios. Além disso, reforça sua universalidade ao adotar a matricialidade sociofamiliar para acesso aos serviços prestados por meio da PSB e da PSE. Esses serviços são ofertados junto a unidades públicas como os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) ou por entidades socioassistenciais referenciadas à estas unidades, conforme determina a LOAS.

Art. 6º -C. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social de que trata o art. 3º desta Lei.

§ 1º O Cras é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias.

§ 2º O Creas é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.

§ 3º Os Cras e os Creas são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Suas, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência (BRASIL, 1993).

Os serviços de PSB têm a família como unidade de referência e ofertam um conjunto de serviços locais que visam à convivência, à socialização e o acolhimento de famílias cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. Além disso, promove sua integração ao mercado de trabalho (COUTO et al., 2014). Possui caráter preventivo e processador de inclusão social e objetiva “prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2004b, p. 33). Seus serviços, programas, projetos e benefícios devem estar articulados com as demais políticas públicas e com os serviços de PSE.

Dentre os principais serviços do CRAS destacam-se a oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Ambos são cofinanciados<sup>38</sup> pelo Governo Federal na modalidade fundo à fundo. O PAIF, ofertado exclusivamente junto ao CRAS, consiste no trabalho social desenvolvido com as famílias, cujo caráter é continuado e tem como finalidade fortalecer a função protetiva da família. Ainda, busca prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. O Serviço prevê o desenvolvimento de potencialidades e de aquisições das famílias e o fortalecimento dos vínculos tanto familiares, como comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo (BRASIL, 2014e).

O PAIF surgiu a partir do reconhecimento de que as vulnerabilidades e riscos sociais, que atingem as famílias, extrapolam a dimensão econômica. Por isso exige intervenções que

---

<sup>38</sup> O cofinanciamento do PAIF, até então, ocorre por meio do Piso Básico Fixo (PBF) com transferência do Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Municipal de Assistência Social (Portaria 116/2013). Para tanto o município deve: 1º) Estar de acordo com os critérios de elegibilidade pactuados na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e aprovados no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), para as expansões dos serviços socioassistenciais. 2º) Ter os requisitos mínimos, conforme prevê a NOB SUAS/2012, para que Estados, DF e Municípios, recebam os recursos referentes ao cofinanciamento federal, conforme art. 30 da LOAS: conselho de assistência social instituído e em funcionamento; plano de assistência social elaborado e aprovado pelo conselho de assistência social; fundo de assistência social criado em lei e implantado; e alocação de recursos próprios no fundo de assistência social.

trabalhem aspectos objetivos e subjetivos relacionados à função protetiva da família e ao direito à convivência familiar. Teve como antecedentes o Programa Núcleo de Apoio à Família (NAF - 2001) e o Plano Nacional de Atendimento Integrado à Família (PNAIF-2003). Em 2004 o MDS aprimorou essa proposta com a criação do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), o qual em 19 de maio de 2004, com o decreto 5.085 da Presidência da República, tornou-se ação continuada da Assistência Social passando a integrar a rede de serviços da Assistência Social, financiada pelo Governo Federal.

Em 2009, com a aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, o PAIF passou a ser denominado Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, mas preservou sua sigla. Esta mudança de nomenclatura enfatiza o conceito de ação continuada, estabelecido em 2004, bem como corresponde ao previsto no Art. 23 da LOAS.

Nessa direção, o PAIF concretiza a presença e responsabilidade do poder público e reafirma a perspectiva dos direitos sociais. Dessa forma, constitui-se em um dos principais serviços que compõem a rede de proteção social de assistência social. Tal rede, vem se consolidando no país, de modo descentralizado e universalizado, permitindo o enfrentamento da pobreza, da fome e da desigualdade. Também, tem reduzido a incidência de riscos e vulnerabilidades sociais que afetam as famílias e seus membros (BRASIL, 2012b).

Outro serviço da PSB, ofertado junto ao CRAS ou em unidades a ele referenciados, é o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Este serviço é realizado em grupos e organizado com base em percursos, de acordo com o ciclo de vida de seus demandantes. Visa a garantia de aquisições progressivas, com a finalidade de complementar o trabalho social desenvolvido com as famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco. Constitui uma intervenção social planejada e articulada ao PAIF, garantindo assim a matricialidade sociofamiliar. Organiza-se de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertencimento e de identidade, e fortalecer os vínculos familiares, sociais e comunitários (BRASIL, 2014e).

Considerando que o serviço é organizado em percursos, possui foco distinto de acordo com a faixa etária para o qual se destina. O serviço, quando executado com crianças de até 6 anos de idade, tem por foco o desenvolvimento de atividades que fortaleçam os vínculos e a prevenção de situações de exclusão social e de risco. Dá especial atenção à violência doméstica e ao trabalho infantil. Para crianças e adolescentes, com idade entre 6 e 15, o foco é a constituição de um espaço de convivência, formação para a participação e para a cidadania, desenvolvimento do protagonismo e da autonomia, partindo de seus interesses, demandas e

potencialidades; com intervenções pautadas em experiências lúdicas, culturais e esportivas (BRASIL, 2014e).

O SCFV para adolescentes, com idade entre 15 e 17 anos, tem como foco o fortalecimento da convivência familiar e comunitária. Também contribui para o retorno ou permanência na escola, por meio do estímulo à convivência social, à participação cidadã e à uma formação geral para o mundo do trabalho. Busca a construção de novos conhecimentos, formação de atitudes e valores que reflitam sobre seu desenvolvimento integral e de habilidades gerais.

Para jovens de 18 a 29 anos o serviço tem por foco o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários por meio de espaços de referência para o convívio grupal, comunitário e social. Propicia o desenvolvimento de relações afetivas, solidárias e respeitadas; contribuindo para a ampliação do universo informacional, artístico e cultural. Pretende desenvolver potencialidades para novos projetos de vida e a formação cidadã (BRASIL, 2014e).

Para adultos de 30 a 59 anos o serviço também tem por foco o fortalecimento de vínculos, por meio de espaços de referência para o convívio. Ainda procura desenvolver relações solidárias e intergeracionais, de modo a: estimular sua convivência familiar e comunitária; ampliar seu universo informacional, artístico e cultural; estimular as potencialidades para novos projetos de vida; propiciar a formação cidadã; e detectar necessidades, motivações e habilidades.

Para idosos, o foco do serviço está em atividades que contribuam para: o desenvolvimento da autonomia e da sociabilidade; o processo de envelhecimento saudável; o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; e a prevenção de situações de risco social. A intervenção social pauta-se nas características, interesses e demandas dos idosos e considera a vivência em grupo e a valorização das experiências como formas privilegiadas de expressão, interação e proteção social (BRASIL, 2014e).

Outro serviço de PSB é o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio, para pessoas com deficiência e idosas. Esse tem por finalidade a prevenção de agravos que possam provocar o rompimento de vínculos familiares e sociais. Almeja a garantia de direitos, o desenvolvimento de mecanismos para a inclusão social, a equiparação de oportunidades. Busca ainda, a participação e o desenvolvimento da autonomia das pessoas com deficiência e/ou idosas, partindo de suas necessidades e potencialidades, prevenindo situações de risco, exclusão e isolamento.

O Serviço tem como público alvo pessoas com deficiência e/ou idosas que vivenciam situação de vulnerabilidade social pela fragilização de vínculos familiares e sociais e/ou pela ausência de acesso a possibilidades de inserção, habilitação social e comunitária. Da atenção especial aos beneficiários do BPC e membros de famílias beneficiárias de programas de transferência de renda (BRASIL, 2014e).

O CRAS, executor dos Serviços descritos, é uma unidade pública estatal descentralizada da Política de Assistência Social. Tal órgão é responsável pela organização e oferta dos serviços de proteção social básica do SUAS nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios. Dada sua divisão em território se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de Assistência Social.

O CREAS, por sua vez, configura-se em uma unidade pública estatal descentralizada da Política de Assistência Social. É responsável pela organização e oferta de serviços de PSE de média complexidade do SUAS nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios. Também é responsável, juntamente com o órgão gestor, pelos fluxos e acompanhamentos relativos à alta complexidade.

A PSE de Média Complexidade é composta pelo: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

O Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) é ofertado exclusivamente junto ao CREAS. Trata-se de um Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou que vivenciam violações de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social (BRASIL, 2014e).

O atendimento fundamenta-se no respeito à heterogeneidade, potencialidades, valores, crenças e identidades das famílias. O serviço articula-se com as atividades e atenções prestadas às famílias nos demais serviços socioassistenciais e nas diversas políticas públicas com os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos. Deve garantir atendimento imediato e providências necessárias para a inclusão da família e seus membros em serviços

socioassistenciais e/ou em programas de transferência de renda, de forma a qualificar a intervenção e restaurar o direito (BRASIL, 2014e).

O Serviço Especializado em abordagem social é desenvolvido diretamente no CREAS ou em unidade a ele referenciada, podendo ser de abrangência municipal e/ou regional. É ofertado de forma continuada e programada, com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique nos territórios, dentre outras situações, a incidência de trabalho infantil, de exploração sexual de crianças e adolescentes e de situação de rua.

O serviço tem como público alvo crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam espaços públicos como forma de moradia e/ou sobrevivência. Ele busca a resolução de necessidades imediatas e a inserção dos usuários na rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas na perspectiva da garantia dos direitos (BRASIL, 2014e).

O Serviço de Proteção Social à adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), tem por finalidade prover atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente. Desenvolvido diretamente nos CREAS, deve contribuir para o acesso aos direitos e para a ressignificação de valores na vida pessoal e social. Para sua operacionalização é necessário a elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) com a participação do adolescente e da família, devendo conter os objetivos e metas a serem alcançados durante o cumprimento da medida, perspectivas de vida futura, dentre outros aspectos variáveis de acordo com as necessidades e interesses do adolescente (BRASIL, 2014e).

O Serviço de PSE para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias, constitui um serviço para a oferta de atendimento especializado às famílias com pessoas com deficiência e idosos com algum grau de dependência, que tiveram suas limitações agravadas por violações de direitos. O serviço que tem a finalidade de promover a autonomia, a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida dos demandantes, possui abrangência municipal e é desenvolvido diretamente nos CREAS, em Unidades Referenciadas, no domicílio do usuário, e/ou em centros-dias; com período de funcionamento conforme necessidade e/ou orientações técnicas planejadas em conjunto com as pessoas com deficiência e idosas atendidas, seus cuidadores e seus familiares (BRASIL, 2014e).

O Serviço Especializado para pessoas em situação de rua, constitui um serviço ofertado para jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam as ruas como espaço de moradia

e/ou sobrevivência. Tem como finalidade assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida. O serviço ofertado junto aos Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CentroPop), de abrangência municipal, oferece trabalho técnico para a análise das demandas, orientação individual e grupal e encaminhamentos a outros serviços socioassistenciais e demais políticas públicas (BRASIL, 2014e).

O que diferencia os níveis de complexidade é a existência ou não de vínculos familiares e ou comunitários. Quando há rompimento dos laços familiares e/ou comunitários configura-se a alta complexidade e, quando há apenas uma ameaça de rompimento configura-se a média complexidade (COUTO et al., 2014). A PSE de Alta Complexidade é composta por quatro Serviços: o Serviço de Acolhimento Institucional, na modalidade de abrigo institucional, Casa-Lar, Casa de Passagem e Residência Inclusiva; o Serviço de Acolhimento em República; o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências (BRASIL, 2014e).

O Serviço de Acolhimento Institucional tem como finalidade garantir a proteção integral às famílias e/ou indivíduos, cujos vínculos familiares foram rompidos ou encontram-se fragilizados<sup>39</sup>. Esse serviço pode ser ofertado em diversos equipamentos, devendo funcionar em unidade inserida na comunidade com características residenciais, ambiente acolhedor e estrutura física adequada, buscando o desenvolvimento de relações próximas as de um ambiente familiar. O atendimento prestado deve ser personalizado e em pequenos grupos, favorecendo o convívio familiar e comunitário; a estrutura física deve atender às necessidades dos usuários; a organização do Serviço deve garantir a privacidade, o respeito aos costumes, às tradições e à diversidade aos usuários; e as regras de gestão e de convivência deverão ser construídas coletivamente, assegurando a autonomia dos usuários (BRASIL, 2014e, 2009b).

Os equipamentos onde o Serviço de Acolhimento Institucional é ofertado varia de acordo com o perfil dos usuários e a demanda apresentada. Crianças e adolescentes são atendidos junto a Casas-Lares ou Abrigos Institucionais; adultos e famílias junto à abrigos

<sup>39</sup> Constituem os objetivos gerais do Serviço de Acolhimento Institucional “Acolher e garantir proteção integral; - Contribuir para a prevenção do agravamento de situações de negligência, violência e ruptura de vínculos; - Restabelecer vínculos familiares e/ou sociais; - Possibilitar a convivência comunitária; - Promover acesso à rede socioassistencial, aos demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e às demais políticas públicas setoriais; - Favorecer o surgimento e o desenvolvimento de aptidões, capacidades e oportunidades para que os indivíduos façam escolhas com autonomia; - Promover o acesso a programações culturais, de lazer, de esporte e ocupacionais internas e externas, relacionando-as a interesses, vivências, desejos e possibilidades do público” (BRASIL, 2014e, p. 46).

institucionais ou casas de passagem; mulheres em situação de violência junto à abrigos institucionais; jovens e adultos com deficiência junto a residências inclusivas; e idosos junto à casas-lares ou abrigos institucionais (Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI) (BRASIL, 2014e).

Assim, o referido serviço deve ser ofertado ininterruptamente e a abrangência pode ser municipal ou regional, quando a incidência da demanda e o porte do município não justificarem sua disponibilização no âmbito local. Nas unidades para atendimento à crianças e adolescentes, idosos e mulheres em situação de violência, o Serviço também poderá ter abrangência regional por indicação técnica ou determinação judicial (BRASIL, 2014e).

O Serviço de Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes sob medida de proteção<sup>40</sup> e em situação de risco pessoal e social pode ser desenvolvido na modalidade de atendimento em unidade residencial. Nessas situações, as famílias ou responsáveis encontram-se impossibilitados temporariamente de cumprir sua função de cuidado e proteção. Nessa modalidade de serviço uma pessoa ou casal trabalha como educador/cuidador residente, prestando cuidados a um grupo de até 10 (dez) indivíduos; ou na modalidade de atendimento em unidade institucional, destinada ao atendimento de grupos de até 20 (vinte) indivíduos (BRASIL, 2014e, 2009b).

Para adultos e famílias o Serviço de Acolhimento Institucional provisório é ofertado às pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de autossustento. Dá-se por meio das modalidades de atendimento em unidade institucional, semelhante a uma residência, com o limite máximo de 50 (cinquenta) pessoas; e de atendimento em unidade institucional de passagem, para a oferta de acolhimento imediato e emergencial, com profissionais preparados para receber os usuários em qualquer horário enquanto se realiza um estudo diagnóstico para os encaminhamentos necessários (BRASIL, 2014e).

O Serviço de Acolhimento Institucional provisório para mulheres deve ser prestado em local sigiloso, em regime de cogestão, assegurando a obrigatoriedade do sigilo quanto à identidade das usuárias. As mulheres podem estar acompanhadas ou não dos filhos, em situação de risco de morte ou ameaça devido à violência doméstica e familiar. Ademais, o serviço deve dispor de atendimento jurídico e psicológico em articulação com rede de serviços socioassistenciais, das demais políticas públicas e do Sistema de Justiça (BRASIL, 2014e).

---

<sup>40</sup> Acolhidos conforme Art. 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

O Serviço de Acolhimento Institucional para jovens e adultos com deficiência, cujos vínculos familiares estejam rompidos ou fragilizados, é previsto nos casos em que estes não dispunham de condições de autossustentabilidade, de amparo familiar ou que estejam em processo de desligamento de instituições de longa permanência. Esse Serviço deve ser desenvolvido em Residências Inclusivas inseridas na comunidade, funcionar em locais com estrutura física adequada e ter a finalidade de favorecer a construção progressiva da autonomia, da inclusão social e comunitária e do desenvolvimento de capacidades adaptativas para a vida diária (BRASIL, 2014e).

O Serviço de Acolhimento Institucional para idosos deverá ser de natureza provisória e, excepcionalmente, de longa permanência quando esgotadas todas as possibilidades de autossustento e convívio com os familiares. É previsto para idosos que não possuem condições de permanecer com a família, com vínculos familiares fragilizados ou rompidos, com situações de violência e negligência, ou em situação de rua e de abandono; podendo ser desenvolvido nas modalidades de atendimento em unidade residencial, com até 10 (dez) idosos acolhidos e de atendimento em unidade institucional que acolhe idosos com diferentes necessidades e graus de dependência (BRASIL, 2014e).

Outro Serviço de PSE de Alta Complexidade é o Serviço de Acolhimento em Repúblicas que oferece proteção, apoio e moradia subsidiada a grupos de pessoas maiores de 18 anos em estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e sem condições de moradia e autossustentação. O serviço deve contar com equipe técnica de referência para contribuir com a gestão coletiva da moradia (administração financeira e funcionamento) e para acompanhamento psicossocial dos usuários e encaminhamento para outros serviços, programas e benefícios da rede socioassistencial e das demais políticas públicas. O serviço é ofertado junto as repúblicas que podem ser de abrangência municipal ou regional (BRASIL, 2014e, 2009b).

O Serviço de Acolhimento em Repúblicas é ofertado para jovens entre 18 e 21 anos, prioritariamente aos desligados dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Também é destinado para aqueles cuja situação demande este serviço e para pessoas adultas com vivência de rua em fase de reinserção social, que estejam em processo de restabelecimento dos vínculos sociais e construção de autonomia. Esta modalidade de serviço possui tempo de permanência limitado, podendo ser reavaliado e prorrogado pelos profissionais de referência e atendimento que apoie a qualificação e inserção profissional e a construção de um projeto de vida. O serviço destinado para idosos, é ofertado aqueles que

tenham capacidade de gestão coletiva da moradia e condições de desenvolver, de maneira independente, as atividades da vida diária, ainda que necessitando do uso de equipamentos de autoajuda (BRASIL, 2014e, 2009b).

O Serviço de Acolhimento em Família acolhedora também compõe a PSE de Alta Complexidade. Este Serviço organiza o acolhimento de crianças e adolescentes afastados da família por medida de proteção, em residências de famílias acolhedoras cadastradas até que seja possível o retorno à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para adoção. É responsável por selecionar, capacitar, cadastrar e acompanhar as famílias acolhedoras, bem como realizar o acompanhamento dos acolhidos e de sua família de origem, com vistas à reintegração familiar. O serviço é executado junto à Unidade de Referência da Proteção Social Especial e à Residência da Família Acolhedora, ininterruptamente e possui abrangência municipal e/ou regional<sup>41</sup> no caso de municípios de pequeno porte que apresentem dificuldades para implantar e manter o serviço devido à pequena demanda (BRASIL, 2014e, 2009b).

E, por fim, no âmbito da PSE de Alta Complexidade tem-se o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências, que promove apoio e proteção à população atingida por situações de emergência e calamidade pública que tiveram perdas parciais ou totais de moradia, objetos ou utensílios pessoais, e se encontram temporária ou definitivamente desabrigados. Também é destinado para pessoas que foram removidos de áreas consideradas de risco, por prevenção ou determinação do Poder Judiciário (BRASIL, 2014e).

O serviço acima apresentado funciona com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, de acordo com as demandas identificadas, este serviço assegura a realização de articulações e a participação em ações conjuntas de caráter intersetorial para a minimização dos danos ocasionados e o provimento das necessidades verificadas. Executado junto a alojamentos provisórios para repouso e restabelecimento pessoal, em unidades referenciadas ao órgão gestor da Assistência Social, é ofertado na ocorrência das situações de emergência e de calamidades públicas, em qualquer dia e horário, possuindo abrangência municipal (BRASIL, 2014e).

---

<sup>41</sup> No caso de regionalização do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, os municípios podem recorrer à implantação de um Serviço com Compartilhamento de Equipe (coordenação e equipe técnica). O serviço deve possuir famílias cadastradas em cada município atendido, de modo a viabilizar o acolhimento no município de origem. Esta estratégia de regionalização exigirá a previsão de deslocamento da equipe técnica entre os municípios atendidos, possibilitando o desenvolvimento de suas ações no que se refere ao apoio, capacitação e acompanhamento das famílias acolhedoras; acompanhamento psicossocial dos acolhidos e de suas famílias de origem; articulação com a rede de serviços e o Sistema de Garantia de Direitos; e o exercício das demais atribuições técnicas (BRASIL, 2014e).

Além dos serviços descritos nesse estudo, a assistência social também é composta por programas, projetos e benefícios. Os benefícios são definidos no artigo 2º da LOAS de duas maneiras: em seu artigo 20, enquanto de prestação continuada, no caso do Benefício de Prestação Continuada para idoso ou pessoa com deficiência (BPC/idoso e BPC/PCD), e em seu artigo 22 como eventuais, também regulamentado pela Resolução do CNAS nº 212, de 19 de outubro de 2006 e o pelo Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro 2007, os quais constituem benefícios de caráter suplementar e provisório prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte e outras situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública (BRASIL, 1993).

Os programas são definidos pela LOAS em seu artigo 24, que qualifica a função dos programas na política de assistência social dispondo que estes compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e serviços assistenciais. Neste sentido, enfatiza-se pela sua abrangência o Programa Bolsa Família - PBF<sup>42</sup> e por fim, os projetos são definidos em seu artigo 25, enquanto projetos de enfrentamento à pobreza (BRASIL, 1993).

Os Serviços de PSB e PSE encontram-se regulamentados junto a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, ou Tipificados como comumente é dito. Percebe-se nesta regulamentação a preocupação com o serviço prestado, a qualidade do atendimento, sua periodicidade e o espaço físico necessário. Contudo, serão as Normativas e Leis que dirão as formas de gestão, de financiamento dos serviços e os recursos humanos necessários para a execução dos Serviços.

Após a aprovação da PNAS/2004 institui-se a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB SUAS/2005). Essa norma definiu e normatizou os conteúdos do pacto federativo, reestabelecendo de forma unitária, hierarquizada e complementar, as competências dos entes federados na gestão, no financiamento e na execução da Assistência Social (RAICHELIS, 2011). A Normativa representou um marco fundamental, de acordo com Silveira

---

<sup>42</sup> O Programa Bolsa Família (PBF) criado em outubro de 2003, instituído pela Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e regulamentado por no mesmo ano. Constitui uma iniciativa implantada durante o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva que unificou quatro programas sociais já existentes do governo federal, criados durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso: o Bolsa Escola, o Cartão Alimentação, o Auxílio Gás e o Bolsa Alimentação. O programa possui três eixos principais: complemento da renda, por meio da transferência/redistribuição de renda mensal as famílias atendidas pelo governo federal, garantindo o alívio imediato da pobreza; acesso aos direitos por meio do cumprimento das condicionalidades, reforçando o acesso à educação, à saúde e à assistência social e oferecendo condições para a quebra do ciclo da pobreza; e articulação com outras ações, integrando e articulando várias políticas sociais a fim de estimular o desenvolvimento das famílias, contribuindo a superação da situação de vulnerabilidade e de pobreza (BRASIL, 2004a).

[...] o primeiro estágio de implementação do SUAS pode ser considerado o período marcado pela aprovação da Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB/SUAS/05 e da NOB/RH/06, até a recente regulamentação do SUAS pela Lei nº 12.435/11[...] (SILVEIRA, 2011, p. 13,14).

A NOB SUAS/2005 proporcionou um salto quantitativo com relação à implantação de serviços socioassistenciais; explicitou as responsabilidades dos gestores da política no âmbito nacional, estadual e municipal; definiu os níveis de gestão municipal, dividindo-os em inicial, básica e plena<sup>43</sup>; instituiu a informação como ferramenta imprescindível de gestão a partir do Sistema Nacional de Informação do SUAS, a Rede SUAS; e na esfera do financiamento, introduziu os repasses a partir dos pisos de proteção e os instituiu na modalidade fundo à fundo<sup>44</sup>, reforçando o zelo pela garantia de oferta permanente dos serviços socioassistenciais (BRASIL, 2005).

Contudo, o monitoramento sistemático e a territorialidade das unidades de assistência social apontaram para a necessidade de implantação da vigilância socioassistencial. O crescimento da cobertura dos programas e benefícios de transferência de renda (Programa Bolsa Família e BPC) suscitou novas demandas às unidades da política executoras dos serviços<sup>45</sup>. A aprovação da NOB RH SUAS em 2006, bem como a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais em 2009, revista em 2014, padronizaram em nível nacional os objetivos, as provisões e as formas de oferta dos serviços socioassistenciais. Também, indicaram a amplitude alcançada pela NOB SUAS/2005, apontando para um novo momento que expressou a necessidade de aprimoramento (BRASIL, 2013b).

Uma dessas necessidades relacionava-se à habilitação dos municípios nos níveis de gestão. O processo de habilitação ocorria através do caráter cartorial. Consistia na verificação de documentos para comprovação do nível de gestão e não havia, por parte de muitos Estados, mecanismos sistemáticos de acompanhamento ou de revisão da habilitação (BRASIL, 2005, 2013b).

A habilitação dos municípios apresentava consequências negativas para a gestão do sistema, principalmente ao determinar que municípios não habilitados teriam a gestão dos recursos federais sob responsabilidade do Gestor estadual, repassando a este também a

<sup>43</sup> Para cada nível de Gestão foram definidas responsabilidades graduais, bem como incentivos e requisitos necessários à habilitação em cada nível.

<sup>44</sup> A NOB SUAS/2005 determinou que os repasses do Governo Federal seriam realizados de maneira regular a automática do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os Fundos Estaduais de Assistência Social (FEAS) e Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS), rompendo com a tradicional relação convenial, até então firmada de modo burocrático.

<sup>45</sup> O Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS constitui um marco da necessidade de integração dos benefícios com os serviços socioassistenciais.

responsabilidade de execução dos serviços socioassistenciais. Ainda, havia a possibilidade de que municípios habilitados nos níveis de gestão inicial e básica recebessem incentivos relacionados aos serviços de PSE de média e alta complexidade, sem, no entanto, possuir responsabilidades acerca da execução dos serviços (BRASIL, 2005, 2013b).

Desta forma, a revisão da NOB SUAS/2005, considerando seus aspectos positivos e avanços no âmbito da Política de Assistência Social, tornou-se indispensável diante da necessidade de aprimoramento do SUAS. Essa revisão vem expressa na NOB SUAS/2012, por meio da introdução de novas estratégias de financiamento e gestão e de um novo regime de colaboração entre os entes federados.

A NOB SUAS/2012 apresenta os objetivos do SUAS, dentre eles a definição dos níveis de gestão, conforme os estágios de organização e a oferta dos serviços pactuados. Apresenta também, os princípios organizativos do SUAS; a universalidade, a gratuidade, a integralidade da proteção social, a intersetorialidade e a equidade. Ainda traz as seguranças alicerçadas pelo SUAS de acolhida, renda, convívio ou convivência familiar, comunitária e social, desenvolvimento da autonomia e apoio e auxílio. Além disso, constam as diretrizes estruturantes da gestão do SUAS, entre elas a descentralização político administrativa; e os princípios éticos para a oferta da proteção socioassistencial, bem como sua constituição (BRASIL, 2013b).

A normativa dispõe sobre a gestão do SUAS estabelecendo as responsabilidades dos entes federados. Determina ainda, o Plano de Assistência Social como instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da Política de Assistência Social e estabelece o Pacto de Aprimoramento do SUAS. Trata-se de um instrumento pelo qual se materializam as metas e as prioridades nacionais e como mecanismo de indução do aprimoramento da gestão, dos serviços, dos programas, dos projetos e dos benefícios socioassistenciais. Tem como base indicadores<sup>46</sup>, níveis de gestão<sup>47</sup>, prioridades e metas de aprimoramento do SUAS<sup>48</sup>, alcance de metas de aprimoramento do SUAS<sup>49</sup>,

---

<sup>46</sup> Os indicadores são de abrangência nacional, estipulados pelo MDS e apurados anualmente a partir de informações prestadas nos sistemas oficiais de informação e sistemas nacionais de estatísticas, aos quais serão incorporados novos indicadores progressivamente (BRASIL, 2012a).

<sup>47</sup> Estados, municípios e o DF serão agrupados a partir da apuração do Índice de Desenvolvimento do SUAS (IDSUAS), composto por um conjunto de indicadores de gestão, programas, projetos e benefícios socioassistenciais apurados a partir do Censo SUAS, sistemas da Rede SUAS e outros sistemas do MDS, consoante ao estágio de organização do SUAS (BRASIL, 2013b).

<sup>48</sup> As prioridades e metas serão pactuadas no âmbito nacional a cada quatro anos pela CIT (BRASIL, 2013b).

<sup>49</sup> O planejamento do alcance de metas será realizado por meio de ferramenta informatizada disponibilizada pelo MDS (BRASIL, 2013b).

acompanhamento e avaliação do alcance de metas de aprimoramento do SUAS<sup>50</sup> (BRASIL, 2013b).

A NOB SUAS/2012 versa sobre o processo de acompanhamento no SUAS, que objetiva verificar o alcance das metas e dos indicadores. Pretende-se inclusive a observância das normativas do SUAS; sobre a gestão financeira e orçamentária do SUAS, cujos instrumentos são o orçamento e os Fundos de Assistência Social<sup>51</sup>. Por isso, implica a observância dos princípios da administração pública; sobre o cofinanciamento do SUAS, cujo modelo prevê o financiamento partilhado entre os entes e viabilizado por meio de transferências regulares e automáticas entre fundos<sup>52</sup>; sobre as penalidades e sobre a fiscalização do fundos pelos Conselhos (BRASIL, 2013b).

A normativa aborda ainda sobre a vigilância socioassistencial, caracterizada como uma das funções da Política da Assistência Social. Essa deve ser realizada por meio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas sobre sua operacionalização; sobre a gestão das informações; sobre o monitoramento e sobre a avaliação. Trata da Gestão do Trabalho no SUAS, que compreende o planejamento, a organização e a execução das ações relativas à valorização do trabalhador e à estruturação do processo de trabalho institucional. Inclui o Controle Social cujas instâncias deliberativas são constituídas pelo Conselho Nacional, pelos Conselhos Estaduais e pelos Conselhos Municipais e do Distrito Federal de Assistência Social. Assim, as Conferências são instâncias que avaliam e deliberam as diretrizes para o aperfeiçoamento da Política de Assistência Social; e das Instâncias de negociação e pactuação que são, quando dos aspectos operacionais, a CIT e a CIB, estabelecendo sua representação e competências (BRASIL, 2013b).

Outra normativa de suma importância para a Política de Assistência Social é a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB RH SUAS/2006). Aprovada por meio da Resolução do CNAS nº 269, em 13 de dezembro de 2006, e publicada em 25 de janeiro de 2007, apresentou um avanço no que se refere à

---

<sup>50</sup> O acompanhamento e a avaliação terão o objetivo de observar o cumprimento e a efetivação dos compromissos assumidos pelos entes por meio do Pacto (BRASIL, 2013b).

<sup>51</sup> O orçamento constitui instrumento da administração pública imprescindível a gestão da política e expressa o planejamento financeiro, os fundos por sua vez constituem instrumentos de gestão financeira e orçamentária dos entes nos quais devem ser alocados as receitas e executadas as despesas referentes à Política de Assistência Social (BRASIL, 2013b).

<sup>52</sup> O cofinanciamento Federal dos serviços socioassistenciais se dará por meio do Bloco de financiamento da PSE e do Bloco de Financiamento da PSE, o apoio à gestão descentralizada do SUAS e do PBF se dará por meio do Bloco de Financiamento da Gestão do SUAS, do PBF e do CadÚnico, e o cofinanciamento de programas e projetos socioassistenciais constituem objeto de normatização específica, além disso ficam estabelecidos os critérios de partilha para o cofinanciamento (BRASIL, 2013b).

profissionalização da política de assistência social, visando assim garantir aos seus demandantes serviços de qualidade. Para Silveira

[...] o grande marco político e institucional na gestão do trabalho por disciplinar seus atributos essenciais e alguns parâmetros transformados em requisitos relacionados ao financiamento e ao reconhecimento público da adesão dos entes federativos ao SUAS [...] (SILVEIRA, 2011, p. 11).

Para a execução dos Serviços tanto de PSB, quanto de PSE de média e alta complexidade, junto aos CRAS, CREAS, bem como junto as unidades socioassistenciais referenciadas é imprescindível a presença de profissionais das mais variadas formações e níveis de escolaridade. Esses necessitam estar de acordo com as normativas vigentes. Os profissionais do SUAS devem conhecer a realidade socioeconômica e cultural das famílias, sua estrutura, valores, identidade, crenças e demandas, na busca de prevenir e trabalhar com situações de risco social e com famílias em situação de vulnerabilidade.

As leis e a normativa existentes até então tornaram necessária a reflexão acerca da política de gestão do trabalho<sup>53</sup>, enquanto uma questão estratégica no âmbito da assistência social. Isso ocorre, pois essa surge como eixo delimitador e necessário à qualidade da prestação de serviços socioassistenciais. Assim, a NOB RH SUAS/2006 institui os princípios e diretrizes para a gestão do trabalho no SUAS. A referida norma aponta para a contratação e manutenção de quadro de pessoal qualificado academicamente e por profissões regulamentadas. A contratação se dá através de concurso público para o preenchimento de cargos criados em lei, na quantidade necessária afim de suprir as demandas dos serviços (BRASIL, 2006).

Na gestão do trabalho deve ocorrer a preocupação de estabelecer uma Política Nacional de Capacitação fundada nos princípios da educação permanente. Deve promover a qualificação dos trabalhadores, gestores e conselheiros, além de garantir a “desprecarização” dos vínculos dos trabalhadores, o fim da terceirização, a educação permanente e a gestão participativa com controle social. Ainda, busca realizar o planejamento estratégico e de integrar e alimentar o sistema de informação (BRASIL, 2006). Para Silveira (2011, p. 13) “a desprecarização dos vínculos e demais condições de trabalho, constitui estratégia central na efetivação do SUAS, contribuindo diretamente na qualificação dos serviços”.

---

<sup>53</sup> A LOAS, em seu artigo 6º institui entre os objetivos da gestão do SUAS, implementar a gestão do trabalho e a educação permanente da assistência social.

Os serviços no âmbito do SUAS devem ser ofertados com conhecimento e compromisso ético e político dos profissionais. Os princípios éticos profissionais devem ser considerados quando da elaboração e implementação de padrões, rotinas e protocolos aos serviços. Além disso, a NOB RH SUAS/2006 estabelece que a intervenção dos profissionais da assistência social deve ser orientada pelos princípios éticos da defesa intransigente dos direitos socioassistenciais<sup>54</sup> (BRASIL, 2006).

Ressalta-se também, o compromisso em ofertar serviços, programas, projetos e benefícios de qualidade que garantam a oportunidade de convívio; da promoção aos usuários do acesso a informação, garantindo o conhecimento do nome e da credencial de quem os atende; da proteção à privacidade dos usuários. Deve-se observar o sigilo profissional; e o compromisso de garantir: atenção profissional; reconhecimento do direito dos usuários a ter acesso a benefícios, programas e renda; incentivo a participação dos usuários; garantia do acesso à política de assistência social sem discriminação; devolução das informações colhidas; e contribuição para a desburocratização (BRASIL, 2006).

A NOB RH SUAS/2006 reconhece as equipes de referência<sup>55</sup> como “aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial” (BRASIL 2006, p. 25), sendo que para sua composição leva-se em conta o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições garantidas<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Em 23 de fevereiro de 2006, foi publicada a Resolução do CNAS nº 40, que aprova as deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social, dentre elas os dez direitos socioassistenciais (CNAS, 2006b).

<sup>55</sup> O SUAS, inspirado nos conhecimentos produzidos acerca do SUS, adota o modelo de Equipes de referência, o que significa que cada unidade organiza equipes cujas características são compatíveis com os serviços realizados, a realidade do território e os recursos que dispõe. As equipes de referência são compostas por profissionais de diferentes áreas do conhecimento e responsáveis pela execução dos serviços destinados à certo número de famílias e usuários, de acordo com a referência do serviço e do porte do município. Por sua vez, família referenciada é aquela que vive em áreas denominadas como vulneráveis, sendo a unidade “família referenciada” adotada também para atender situações isoladas e eventuais de famílias e indivíduos que embora não residam em áreas vulneráveis demandam de proteção social (BRASIL 2006; MUNIZ, 2011)

<sup>56</sup> No âmbito da PSB, a composição da equipe de referência dos CRAS, ocorre a partir do porte em que o município se encontra e da quantidade de famílias referenciadas. Nos municípios de pequeno porte I com até 2.500 famílias referenciadas a equipe mínima deve conter dois técnicos de nível superior (um assistente social e outro preferencialmente psicólogo) e dois técnicos de nível médio; nos municípios de pequenos porte II com até 3.500 famílias referenciadas a equipe deve conter três técnicos de superior (dois assistentes sociais e um preferencialmente psicólogo) e três técnicos de nível médio e nos municípios de médio e grande porte, bem como metrópole, a cada 5.000 família referenciadas o equipamento deve dispor de equipe composta por quatro técnicos de nível superior (dois assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS<sup>56</sup>) e quatro técnicos de nível médio. Essas equipes devem sempre contar com um coordenador que seja técnico de nível superior, concursado e com experiência na área. No âmbito da PSE, no que se refere a média complexidade, a NOB RH SUAS/2006 determina que a equipe de referência do CREAS seja composta, para município de gestão inicial e básica com capacidade de atendimento de 50 indivíduos, por um coordenador, assistente social, um psicólogo, um advogado, dois profissionais de nível superior ou médio e um auxiliar administrativo; e para municípios em gestão plena com capacidade de atendimento de 80 indivíduos, por um coordenador, dois assistentes sociais, dois psicólogos, um advogado, quatro profissionais de nível superior ou

Muniz (2011) ao tratar sobre equipes de referência, pontua que estas, no âmbito do SUAS, possuem algumas características que merecem destaque. A primeira é que devem ser constituídas por servidores efetivos, “pois levam a presença do Estado e a sua proteção aos indivíduos e famílias em situação de risco e vulnerabilidade social” (Id, Ibid, p. 52). A segunda é que constitui uma equipe multiprofissional, pois reúne profissionais de diversas áreas, com conhecimentos e habilidades que se complementam.

Evidencia-se que a composição da equipe deve ser compatível com o número de famílias ou indivíduos referenciados, com a complexidade das situações, com as particularidades regionais e locais; variando de acordo com a demanda existente. A autora ainda afirma a importância destas equipes, uma vez que

São estas equipes que concretizam as seguranças da acolhida, do convívio, desenvolvimento da autonomia, sobrevivência nas circunstâncias emergenciais e rendimentos por meio de benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais, garantindo efetivamente os direitos socioassistenciais. É delas, em última instância, a responsabilidade de dar vida ao SUAS (MUNIZ, 2011, p. 99).

Para a gestão adequada do SUAS a NOB RH SUAS/2006 estabelece a garantia de um quadro de referência de profissionais designados ao exercício das funções de gestão. Esses devem ser preferencialmente servidores efetivos; uma vez que para o SUAS a concepção de gestão é composta pela associação entre domínio de conhecimentos técnicos e a capacidade de inovação, aliados ao princípio da gestão pública<sup>57</sup>. Com relação à gestão a NOB RH SUAS/2006 também apresenta as funções essenciais desta em cada esfera de governo<sup>58</sup>.

Segundo a referida norma as funções essenciais devem ser desenvolvidas pela gestão do Sistema Municipal de Assistência Social. Tais funções são a coordenação da PSB e PSE, planejamento e orçamento, gerenciamento do FMAS, Monitoramento e controle da execução dos serviços, programas, projetos, benefícios e rede socioassistencial, gestão do trabalho e apoio as instâncias de deliberação.

---

médio e dois auxiliares administrativos. Esta normativa foi alterada pela Portaria nº 842/2010 que ao dispor sobre as equipes de referência do CREAS passou a considerar além do nível de gestão, o porte dos municípios como um elemento fundamental para definição da capacidade de atendimento. A NOB RH SUAS/2006, também determina composição mínima de equipes de referência para atuar na alta complexidade, no que se refere ao atendimento direto e também vinculado ao órgão gestor.

<sup>57</sup> Neste sentido a Resolução do CNAS nº 17/2011 avançou ao reconhecer as categorias profissionais de nível superior que podem atender as funções essenciais de gestão do SUAS.

<sup>58</sup> A Lei nº 12.435/2011, que dá nova redação à LOAS, em seus artigos 12,13 e 14, fortalece o compromisso entre as esferas de governo quanto à garantia de cofinanciamento para o aprimoramento da gestão do SUAS, em suas áreas de abrangência e incluem entre as competências de cada ente o monitoramento e a avaliação da política de assistência social.

Desta forma, a NOB RH SUAS/2006 estabelece que tanto os serviços, quanto a gestão do SUAS sejam desenvolvidos por profissionais efetivos e dotados de capacidade técnica. Assim o faz, considerando e almejando mudanças junto ao cenário da Gestão do Trabalho na assistência social, que pode ser parcialmente justificado pela maneira como as políticas sociais foram implementadas em nosso país. Tem especial destaque o enfoque neoliberal que incidiu na década de 1990 e resultou na restrição de direitos e na redução da presença estatal, “além do mero descolamento de responsabilidades entre as esferas de governo, levando a uma espécie de pragmatismo federalista” (SILVEIRA, 2011, p. 18).

Para Raichelis (2011, p. 52) essa reforma neoliberal, cujos efeitos são sentidos na realidade atual, trouxe uma campanha ideológica de desconstrução do Estado e de “tudo que é estatal”, atingindo duramente as condições e relações de trabalho nos espaços governamentais”.

Atualmente, as condições do capitalismo promovem mudanças nos processos de organização e gestão, bem como nas relações e vínculos laborais dos trabalhadores, gerando processos contínuos de informalização e flexibilização, expressos por trabalhos terceirizados, subcontratados, temporários e, em tempo parcial. Essa dinâmica de precarização atinge também os profissionais da política de assistência social, desconfigurando o significado e a amplitude do trabalho técnico e subordinando as ações desenvolvidas a prazos contratuais. Levando assim, ao rompimento de vínculos com os demandantes, descontinuidades e descrédito para com os serviços (RAICHELIS, 2010).

Silveira (2011) aponta ainda outros fatores que contribuem para a precarização do trabalho no âmbito da assistência social. Cabe citar a reduzida presença de entidades e organizações políticas que se contrapunham à cultura neoliberal, a frágil capacidade de gestão dos entes federados, o desmonte de estruturas, a ausência de concursos públicos, a baixa arrecadação, a regulação insuficiente da relação público-privada, a fragmentação de políticas públicas, as heterogeneidades regionais e, os rebatimentos de um desenvolvimento econômico e social dependente.

Para a autora, ainda que os projetos profissionais das categorias que atuam na política de assistência social afirmem um projeto político democrático, o trabalho desenvolvido tende a ser funcional à reprodução da subalternidade. Segue sustentando-se em matrizes conservadoras, cujas relações dificilmente serão superadas sem rigor teórico-metodológico e direção ético-política. A concepção de formação continuada, no SUAS, deverá estar direcionada à superação de práticas tradicionais e conservadoras, visando assim o

desenvolvimento de competências e habilidades orientadas pelos princípios e diretrizes do Sistema e pelas orientações éticas e técnicas dele emanadas (SILVEIRA, 2011).

Neste sentido, a NOB RH SUAS/2006 estabelece as diretrizes para a Política Nacional de Capacitação<sup>59</sup>, cuja coordenação, financiamento e elaboração dos Planos Anuais de Capacitação compete ao Governo Federal e Estaduais. Nessa senda, cabe aos Gestores Municipais liberar os técnicos para que possam participar das capacitações sem prejuízo algum. A capacitação deve ser promovida com vistas a produzir e difundir conhecimentos direcionados ao desenvolvimento de habilidades e capacidades técnicas e gerenciais, ao exercício efetivo do controle social e ao empoderamento dos usuários.

A capacitação, que tem por fundamento a educação permanente, deve ser desenvolvida da maneira sistemática e continuada, sustentável, participativa, nacionalizada, descentralizada, avaliada e monitorada. Deve, ainda, envolver todos os trabalhadores do SUAS; primar pelo investimento em múltiplas formas de execução; respeitar as diversidades e

---

<sup>59</sup> Na VI Conferência Nacional [de Assistência Social], realizada em 2007, tomando por base a NOB RH SUAS/2006, é colocado em pauta o tema da Política Nacional de Capacitação, acrescentando-se a preocupação com os “princípios éticos, políticos e profissionais”, como diretrizes imprescindíveis ao aprimoramento da gestão do SUAS e à qualidade do provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais. A VII Conferência Nacional, realizada em 2009, evidenciou a preocupação com a criação de espaços de diálogo entre os trabalhadores da rede socioassistencial, de âmbito governamental e não governamental, a fim de se fortalecer as relações institucionais necessárias à consolidação do SUAS e à implementação da NOB RH SUAS/2006. Como parte do processo de debate, a necessidade de capacitação dos trabalhadores, agora qualificada como “continuada e permanente”, figurou novamente entre os temas deliberados. Esse contexto possibilitou também a criação e a organização do Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS (FNTSUAS). [...]. Em 2011, outros avanços foram conquistados. Houve a publicação da Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011, que alterou a LOAS, instituiu o SUAS e estabeleceu, dentre outros objetivos, a implantação da Gestão do Trabalho e da Educação Permanente na Assistência Social. [...]. O ano de 2011 culmina, por fim, com a realização da VIII Conferência Nacional de Assistência Social, que tratou dos avanços na implantação do SUAS. Nela foram pautados e debatidos os temas relativos ao trabalho e aos trabalhadores, tais como: a) a estruturação da Gestão do Trabalho; b) os Planos de Carreira, Cargos e Salários (PCCS); c) o concurso público na área; d) a política de educação continuada e permanente. Com relação a esses temas, duas deliberações são reveladoras da centralidade adquirida pela preocupação com a qualificação e valorização do trabalho e dos trabalhadores do SUAS e, por isso, merecem ser citadas: a primeira define a necessidade de “Implantar a Gestão do Trabalho, a partir da NOB-RH/SUAS/2006, nas três esferas de governo e no Distrito Federal, para garantir trabalho qualificado no desenvolvimento das ações do SUAS, com base em diagnóstico do número de trabalhadores necessários em relação à demanda de trabalho existente nos serviços, programas, projetos e benefícios”; e a segunda, define a necessidade de “Constituir uma Política de Capacitação Continuada, de acordo com a NOB-RH/SUAS, com recursos da União, estados, Distrito Federal e municípios, voltada para os trabalhadores, gestores, conselheiros, entidades da rede socioassistencial, orientando-se pelo princípio da profissionalização, da ética e pelo atendimento aos usuários como sujeitos de direitos”. Em 16 de março de 2012, concomitantemente ao processo de elaboração dessa Política Nacional de Educação Permanente, foi instituído, por meio da Resolução do CNAS nº 08, o Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS), visando: a) garantir a oferta de formação permanente para qualificar profissionais do SUAS no que se refere ao provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais; b) capacitar técnicos e gestores do SUAS para a implementação das ações dos Planos Estratégicos do governo brasileiro; c) induzir o compromisso e responsabilidade do pacto federativo do SUAS com a Educação Permanente junto às Secretarias Estaduais e ao Distrito Federal; d) aprimorar a gestão do SUAS nos municípios, estados e Distrito Federal. Tomando por base esse histórico, a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS materializa as deliberações das conferências sobre o tema, trazendo a gestão do trabalho para o centro da agenda política das instâncias do SUAS (BRASIL, 2013<sup>a</sup>, p. 19-22).

especificidades regionais e locais. Igualmente, tem a função de adequar-se aos diferentes públicos; garantir acessibilidade; estimular a criação de escolas de governo e parcerias com instituições de ensino; estabelecer parcerias entre instituições de ensino e a gestão do sistema; ampliar a discussão com os Fóruns de diferentes segmentos. Por fim, a capacitação busca incentivar a produção e publicação de pesquisas e artigos pelos trabalhadores acerca dos resultados das capacitações e da Política de Assistência Social (BRASIL, 2006).

A Educação Permanente surge como um dos princípios dos Planos de Carreira, Cargos e Salários (PCCS). Estes deverão ser instituídos em cada esfera de governo para os trabalhadores do SUAS com base nos seguintes princípios: universalidade dos PCCS (abrangência de todos os trabalhadores do SUAS da administração direta e indireta), equivalência dos cargos ou empregos (categorias profissionais classificadas em cargos ou carreira única, conforme formação, qualificação e complexidade do serviço), concurso público como forma de acesso à carreira. Prevê também, a mobilidade do trabalhador (garantia de trânsito do trabalhador do SUAS pelas diversas esferas de governo sem prejuízos), adequação funcional (adequação ao SUAS), gestão partilhada das carreiras (participação dos trabalhadores na formulação e gestão do PCCS), PCCS como instrumento de gestão (PCCS como instrumento gerencial da política de pessoal), educação permanente (atendimento às necessidades de formação e qualificação sistemática) e compromisso solidário (compreensão do PCCS enquanto acordo entre gestores e trabalhadores visando a qualidade dos serviços) (BRASIL, 2006).

As diretrizes do PCCS abordam a isonomia dos trabalhadores em cada esfera de governo; a criação de Programações Pactuadas Integradas (PPI) sobre a gestão do trabalho; a evolução do servidor na carreira de acordo com a formação profissional; a capacitação, a titulação e a avaliação de desempenho a partir de critérios objetivos. Aborda também, o estímulo ao constante aperfeiçoamento, qualificação e formação profissional; a inclusão de mecanismos de estímulo, propiciando vantagens financeiras; o preenchimento de cargos de direção e chefia considerando as atribuições do cargo e o perfil do profissional; e o preenchimento de cargos responsáveis pelos serviços, programas, projetos e benefícios por trabalhadores de carreira em todas as esferas (BRASIL, 2006).

Em relação às entidades e organizações de assistência social, a NOB RH SUAS/2006 aponta como diretrizes: a valorização dos trabalhadores<sup>60</sup>, a execução do plano de capacitação

---

<sup>60</sup> De acordo com o artigo 3º, parágrafo primeiro da nova redação da LOAS, as entidades e organizações de atendimento compõem o SUAS e assumem finalidade pública e devem estar alinhadas aos princípios éticos dos trabalhadores do SUAS. De acordo com o artigo 6-C, os serviços prestados pelas organizações e entidades de

de acordo com a Política Nacional de Capacitação, a viabilização de participação de seus trabalhadores em capacitações na área da assistência social, a busca de isonomia salarial para os trabalhadores e a atualização das informações relativas aos trabalhadores junto ao Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS (BRASIL, 2006).

Sobre o cofinanciamento da gestão do trabalho, as diretrizes constituem: mediar o acesso dos usuários aos direitos e à mobilização social; universalizar a política, a qual necessita de investimentos; garantir meios legais para que os recursos transferidos pelo Governo Federal permitam o pagamento de remuneração aos trabalhadores efetivos das equipes de referência; determinar o percentual a ser assumido por estados e municípios como cofinanciamento a partir do valor transferido pela União para pagamento de pessoal<sup>61</sup>. Ainda, revisar a legislação referente ao Fundo de assistência social para que se possa financiar o pagamento de pessoal; prever recursos financeiros para a realização de estudos e pesquisas sobre a realidade dos territórios; prever no orçamento recursos próprios para a realização de concursos públicos, qualificações e capacitações; assegurar rubrica na Lei Orçamentária, com a designação de gestão do Trabalho (BRASIL, 2006).

A NOB RH SUAS/2006 define as responsabilidades e atribuições do gestor federal, gestores estaduais e municipais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS. Destacam-se, além das responsabilidades específicas a cada nível de gestão, as responsabilidades e atribuições gerais. Essas são: dotar a gestão de institucionalidade responsável do ponto de vista operacional, administrativo e técnico-político; criar diretrizes relativas ao acompanhamento da implantação da NOB RH SUAS/2006; contratar e manter o quadro de pessoal necessário; instituir e designar setor e equipe responsável pela gestão do trabalho; elaborar diagnóstico da gestão do trabalho existente; contribuir na definição e organização do Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS, mantendo-o e alimentando-o (BRASIL, 2006).

---

assistência social devem ser referenciados ao CRAS, quando se trata da PSB ou ao CREAS, quando se trata da PSE (BRASIL, 1993).

<sup>61</sup> Conforme a LOAS Art. 6º-E. Os recursos do cofinanciamento do SUAS, destinados à execução das ações continuadas de assistência social, poderão ser aplicados no pagamento dos profissionais que integrem as equipes de referência, responsáveis pela organização e oferta daquelas ações, conforme percentual apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e aprovado pelo CNAS (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011). A Resolução do CNAS nº 17, de 21 de setembro de 2016, altera o art. 1º da Resolução do CNAS nº 32, de 28 de novembro de 2011, do CNAS e determina que os Estados, Distrito Federal e Municípios poderão utilizar até 100% (cem por cento) dos recursos oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social, destinados à execução das ações continuadas de assistência social, no pagamento dos profissionais que integrem as equipes de referência do SUAS, desde que sem prejuízo à qualidade, à continuidade e ao funcionamento das ações de assistência social em observância às normativas do SUAS (CNAS, 2016).

Também são responsabilidades do gestor elaborar quadro de necessidades dos trabalhadores; estabelecer plano de ingresso dos trabalhadores e substituição dos profissionais terceirizados; realizar concurso público; oferecer condições adequadas de trabalho; implementar normas e protocolos específicos; nomear comissão paritária para discussão e elaboração do PCCS, encaminhando o projeto de lei para sua criação. Ainda, participar na elaboração e execução da Política Nacional de Capacitação, definindo e implantando normas que possibilitem a liberação dos trabalhadores para a participação de ações desta política; elaborar e implementar o Plano Municipal de Capacitação; acompanhar e participar de formações e capacitações promovidas pelo Estado e União; instituir política de estágio curricular obrigatório no SUAS e garantir no âmbito municipal financiamento para a implementação da Gestão do Trabalho no SUAS (BRASIL, 2006).

A NOB RH SUAS/2006 prevê sobre a organização do Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS, instituindo e regulamentando o cadastro que constituirá a base de dados sobre esses trabalhadores, sendo um dos módulos do sistema de informação cadastral o CADSUAS<sup>62</sup>, aplicativo junto à REDE SUAS. O Cadastro, que possui um módulo específico para os trabalhadores, deverá ser composto pelas informações de todos os entes, visando a identificação e a qualificação dos profissionais. Esse banco de dados deverá ser atualizado sistematicamente e utilizado para subsidiar o planejamento das ações (BRASIL, 2006).

A normativa em questão reconhece a participação como uma das diretrizes da política de assistência social. De tal modo, estabelece a implementação das deliberações das instâncias de controle social sobre a Gestão do Trabalho. Da mesma forma propõe a ampliação do debate com a população acerca do Controle Social, devendo ser instituídas comissões paritárias entre governo e sociedade, com representação de entidades e de trabalhadores do SUAS, para discutir e tratar sobre a Gestão do Trabalho. Ademais, deve-se criar espaços de debate e formulação de propostas, implementando a gestão colegiada e participativa. Também afirma a necessidade dos Conselhos de Assistência Social acolher, deliberar e encaminhar resultados de apuração de denúncias dos usuários, estimulando a criação de Ouvidorias (BRASIL, 2006).

Diante das normatizações da Política de Assistência Social, Silveira (2011, p. 22) aponta que “a conjuntura atual é positiva politicamente para o impulso necessário à gestão do

---

<sup>62</sup> A Portaria nº 430 do MDS de 3 de dezembro de 2008 institui o Cadastro Nacional do SUAS (CADSUAS), conforme o Art.1º “Fica instituído o Cadastro Nacional do Sistema Único da Assistência Social - CadSUAS, aplicativo informatizado de abrangência nacional que compõe a Rede SUAS, com o objetivo de coletar processar e gerir dados sobre a rede socioassistencial, órgãos governamentais, conselhos, fundos e trabalhadores do SUAS, aberto a consulta da sociedade” (BRASIL, 2008).

trabalho no contexto da implantação da Lei n. 12.435/11”, pois além de regulamentar o SUAS, essa lei autoriza o repasse de recursos para o pagamento das equipes de referências. Segundo Raichelis (2011, p. 46), “trata-se de questão estratégica para grande parcela de pequenos municípios que não possuem receitas próprias, dependendo de transferências federais e estaduais” e ainda se torna válida para aqueles municípios que reiteram o discurso de falta de recursos para manter um quadro de profissionais efetivos junto as equipes de referência.

Destaca-se a relevância da conhecida lei do SUAS por alterar a LOAS, incluindo as unidades de referência, serviços e programas socioassistenciais na legislação nacional; e também por introduzir novos dispositivos pertinentes ao Benefício de Prestação Continuada<sup>63</sup> e ao financiamento do sistema (RAICHELIS, 2011). A instalação do SUAS apresenta uma ruptura à “antiga ordem”<sup>64</sup> das políticas sociais, firmando-se na defesa dos direitos e fazendo a transposição do campo privado ao público, trazendo à tona concepções inerentes à esse campo, como os valores republicanos de gestão, a organicidade dos serviços, o comando único, entre outros (RIZZOTTI, 2011).

Apesar da NOB SUAS vigorar desde 2005, por meio de Resolução do CNAS, é após a Lei do SUAS que a mesma ganha institucionalidade formal. A partir de então, torna-se reclamável pelos demandantes dos serviços, programas, projetos e benefícios ofertados junto aos CRAS e CREAS. A nova lei, apesar de não fixar um percentual mínimo à ser destinado à assistência social, garante a continuidade de repasse de recursos aos beneficiários e aos serviços continuados.

Com a introdução do SUAS na LOAS a política de assistência social ganha novas possibilidades legais e institucionais de adensar a intervenção nas três esferas de governo. Portanto, as demandas relacionadas à Gestão do Trabalho e à organização do Sistema criam maiores condições de implementação e controle (RAICHELIS, 2011). A Política de Assistência Social passa então, a contar com regulamentações que reforçam seus princípios e diretrizes, principalmente seu caráter descentralizado e participativo. Considerando a importância desses, aborda-se esse assunto no tópico seguinte.

---

<sup>63</sup> O Benefício de Prestação Continuada (BPC) garante a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo à pessoa idosa com 65 anos ou mais e à pessoa com deficiência de qualquer idade. Nos dois casos, o cidadão que pleiteia o benefício deve comprovar não possuir meios de se sustentar ou de ser sustentado pela família (BRASIL, 1993).

<sup>64</sup> Sposati, Cortes e Coelho (2013) apontam que a mudança na ordem jurídica foi fundamental para romper com o paradigma da “ajuda ao necessitado” e construir um novo paradigma de direitos.

## 2.3 PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A partir da Constituição Federal de 1988 a descentralização passa a ser fundamental para a consolidação das novas políticas públicas no país. Essa diretriz funciona como ferramenta para a elaboração das políticas sociais e, juntamente com a universalidade de direitos de cidadania, têm sido alvo de grandes discussões. A LOAS, primeira Lei e, porque não dizer, primeira ação elaborada dentro da nova perspectiva da assistência social pós-Constituição de 1988, regulamenta, normatiza e dá critérios objetivos à assistência social; sendo que nela encontram-se as diretrizes que dão sustentação à política, dentre elas a descentralização.

Em consonância com o disposto na LOAS e considerando a Constituição Federal de 1988, a PNAS/2004 rege-se por princípios democráticos<sup>65</sup>. Tem como diretrizes<sup>66</sup> a descentralização político-administrativa, a participação da população, a primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo; e a centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (BRASIL, 2004b).

A PNAS/2004 respeita os princípios e diretrizes estabelecidos na LOAS e acrescenta uma quarta diretriz, bem como um adendo na descentralização político-administrativa. Essa, designou a coordenação e normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, na tentativa de evitar a sobreposição de ações. A garantia do comando único das ações em cada esfera de governo permanece, acrescentando-se o respeito às diferenças e as características socioterritoriais locais. A territorialização passa a ser um novo elemento que define e organiza o Sistema Único da Assistência Social. A PNAS/2004 apoia-se em um modelo de gestão compartilhado, pautado

---

<sup>65</sup> Em consonância com o disposto na LOAS, capítulo II, seção I, artigo 4º, a Política Nacional de Assistência Social rege-se pelos seguintes princípios democráticos:

- Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- 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;
- Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 2004b).

<sup>66</sup> As diretrizes da assistência social encontram-se no Cap. II, Seção II, Art. 5º da LOAS (BRASIL, 1993).

no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão de atenções socioassistenciais (COUTO et al, 2014).

Quando se afirma que a descentralização é uma das diretrizes fundamentais da Política Nacional de Assistência Social se está compreendendo-a no rol das grandes mudanças propostas para a organização e gestão do Estado. Essas mudanças estão inseridas no contexto das lutas pela redemocratização da sociedade brasileira. Tais lutas conseguiram afirmar os princípios da participação e da gestão descentralizada do Estado, contrários aos processos de exclusão, autoritarismo e centralização, presentes na trajetória percorrida até então.

Por meio da efetivação dos espaços de participação da população na gestão do Estado e da própria sociedade esperava-se que seria possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil. Um padrão marcado pela centralização e pelo autoritarismo. Entendia-se que a mudança deste padrão seria possível porque a participação provocaria um tensionamento nas agências estatais e nas organizações da sociedade civil, tornando-as mais transparentes, responsáveis, eficientes e suscetíveis ao controle da sociedade (TATAGIBA, 2002).

No mesmo rol da reivindicação de participação da sociedade estava inserida a ideia de descentralização. Tal ideia pretendia aproximar do cidadão as esferas de poder do Estado e da sociedade civil; sendo-lhe facilitado o controle, a fiscalização, a transparência, a avaliação e a participação. A ideia de descentralização não é nova na trajetória da sociedade brasileira (OLIVEIRA, 1995). A novidade é que, desta vez, ela esteve associada ao movimento pelo fim do Estado autoritário e de seus mecanismos de poder fortemente centralizados e burocratizados. Isto fez com que a descentralização se tornasse um “sinônimo incontestado” da democracia, de maior equidade na distribuição dos bens e serviços e de maior eficiência na operação do aparato estatal (SILVA; COSTA, 1995).

Nogueira (2004) adverte que a descentralização não significa a entrega de pedaços do Estado para particulares. Tão pouco, a simples delegação de poder do centro para a periferia, das cúpulas para as bases, do nacional para o subnacional ou ainda a simples transferência de encargos e responsabilidades. A descentralização também não significa enfraquecer os níveis centrais de governo em benefício dos níveis locais ou regionais, mas, sim, o fortalecimento recíproco de todos eles.

A descentralização deve ser compreendida como uma “espécie de repactuação das relações intergovernamentais feita em nome da suspensão da concorrência predatória de todos contra todos” (Id, Ibid, p. 73). Ela só se sustenta se produzir efeitos virtuosos e se estiver organizada a partir de um claro esquema de coordenação e articulação dinâmica entre os

diferentes níveis de governo. Não se trata simplesmente de dar mais poder à esfera local, mas sim, de reforçar todas as esferas de poder, criando sinergias entre elas e submetendo-as ao controle social.

Pode-se referir que a Política Nacional de Assistência Social, construída nos espaços de resistência ao ideário neoliberal e às políticas fragmentadas e assistencialistas dominantes no cenário brasileiro, traz presente esta necessidade de uma nova concepção de descentralização na direção do que reflete Nogueira (2004) ao referir que

Frente ao desafio de enfrentar a questão social, a descentralização permitiu o desenvolvimento de formas inovadoras e criativas na sua implementação, gestão, monitoramento, avaliação e informação. No entanto, a compreensão de que a gestão democrática vai muito além de inovação gerencial ou de novas tecnologias é bastante limitada neste País. A centralização ainda é uma marca a ser superada (BRASIL, 2004b, p. 14).

A descentralização almejada pela PNAS/2004 e pelo SUAS prevê que o município não se configure como mero executor de serviços, programas e projetos lançados em âmbito nacional e/ou estadual. Serviços estes muitas vezes alicerçados em experiências envolvendo a população em situação de pobreza e extrema pobreza de outras regiões do país, sem considerar as especificidades locais e sua própria cultura<sup>67</sup>.

Esta compreensão de descentralização e de responsabilização dos diferentes entes da federação exige a necessidade de romper com a visão assistencialista ainda existente e conceber a política pública de assistência social enquanto política social, resultante de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre o Estado e a sociedade civil no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem a produção e reprodução do capitalismo (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

Reconhecendo que “a centralização ainda é uma marca a ser superada” (BRASIL, 2004b, p. 14), a descentralização aparece enquanto possibilidade de enfrentamento à questão social. Esse processo permite o desenvolvimento de alternativas inovadoras e criativas na implementação, gestão, monitoramento e avaliação de política.

De acordo com a PNAS/2004 a descentralização, aliada à estratégia da territorialização, permite a redistribuição do poder, o deslocamento dos centros decisórios e a proximidade da tomada de decisão ao local onde reside a população. Assim as demandas e as

---

<sup>67</sup> Cultura entendida como a maneira pela qual os homens se humanizam e, pelo trabalho, desnaturalizam a natureza por meio de práticas que criam a existência social, econômica, política, religiosa, intelectual e artística (CHAUI, 2006).

desigualdades socioterritoriais<sup>68</sup> passam a serem consideradas (BRASIL, 2004b). A descentralização contribui para o reconhecimento das particularidades e interesses dos municípios. Possibilita levar os serviços para mais perto da população. A municipalização aproxima o Estado do cotidiano de sua população, possibilitando-lhe uma ação fiscalizatória de maneira mais efetiva. Permite assim, maior racionalidade nas ações, economia de recursos e maior possibilidade de se estabelecer ações intersetoriais e interinstitucionais (YAZBEK, 2004).

Por isso, a descentralização político-administrativa e a territorialização se apresentam na PNAS/2004 como estratégias em destaque. Assim como a hierarquização dos serviços criada pelas demandas mais urgentes observadas e a democratização da gestão da assistência, que torna a política mais acessível e universal à sua população.

A política de assistência social e seus princípios devem estar sempre em conformidade com a diretriz da descentralização e a estratégia da territorialização. Essa consonância é necessária devido à realidade do país, que é composto pela diversidade cultural, econômica, social, étnica e territorial. Além disso, o Brasil possui um número muito grande de municípios. A maioria é considerada de pequeno porte e concentra uma quantidade pequena de habitantes, enquanto a minoria das cidades é considerada de grande porte e concentra a maioria dos habitantes do país (BRASIL, 2004b). Portanto, num mesmo estado as diferenças, observando só o aspecto populacional, podem ser gigantescas.

Pode-se encontrar referência dessa diversidade brasileira no texto da PNAS/2004. No texto há a preocupação de elaborar uma política que seja útil em todas as localidades do país. Estudiosos da área<sup>69</sup>, que serviram de referência ao texto da PNAS/2004, defendem uma política descentralizada, territorializada e intersetorializada para que cada município tenha sua condição respeitada e sua população atendida da melhor maneira.

De acordo com a PNAS/2004 conceitos importantes no campo da descentralização foram incorporados a partir da leitura territorial como expressão do conjunto de relações, condições e acessos. Esses conceitos foram inaugurados a partir das análises de Milton Santos, que interpreta a cidade com significado vivo a partir dos “atores que dele se utilizam” (BRASIL, 2004b). Para Couto et al (2014, p. 74) “o território é também o terreno das políticas

---

<sup>68</sup> Considerando a alta densidade populacional do país e, ao mesmo tempo, seu alto grau de heterogeneidade e desigualdade socioterritorial presentes entre os seus 5.561 Municípios, a vertente territorial faz-se urgente e necessária na PNAS/2004, ou seja, o princípio da homogeneidade por segmentos 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 (BRASIL, 2004b, p. 43).

<sup>69</sup> Como Milton Santos e Dirce Koga.

públicas, onde se concretizam as manifestações da questão social e se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento”.

A incorporação da abordagem territorial na política de assistência social emana como dimensão potencialmente inovadora. Isso se dá, principalmente, ao entender o território na perspectiva de Milton Santos, enquanto “espaço usado”, fruto das interações entre homens e onde se evidenciam as necessidades sociais e ocorrem as resistências; e ao possibilitar a superação da fragmentação de ações e serviços, organizados na ótica da territorialidade (COUTO et al, 2014; SANTOS, 2006, 2014).

Com base na territorialidade, surge no âmbito da assistência social a regionalização, a qual enquanto estratégia da descentralização aparece com ênfase na implementação da política a partir do lançamento, no ano de 2015, de uma cartilha publicada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)<sup>70</sup>. Essa cartilha continha orientações para pactuação da regionalização dos serviços de média e alta complexidade. Tal documento foi resultante das discussões com o Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (FONSEAS) e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), iniciadas em 2013.

A cartilha em questão também foi fruto do debate desenvolvido no encontro de apoio técnico em Brasília, em 2014, que contou com a participação de gestores municipais e estaduais membros das Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e de colaboradores do MDS<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) teve seu nome alterado para Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) a partir da fusão de ministérios estabelecida por meio da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016 e convertida na Lei nº 13.341 de 29 de setembro de 2016, pelo presidente Michel Temer. No ano de 2017 passou a ser conhecido e denominado por Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) (BRASIL, 2016b).

<sup>71</sup> A gestão do Sistema Único da Assistência Social conta com instâncias de pactuação: a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestores Bipartite (CIB). A CIT é um espaço de articulação e expressão das demandas dos gestores federais, estaduais e municipais. É constituída pelas três esferas que compõem o Suas: a União, representada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; os estados, municípios e Distrito Federal, representados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (FONSEAS) e pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS). Entre as principais funções da CIT estão: pactuar estratégias para implantação e operacionalização; estabelecer acordos sobre questões operacionais da implantação dos serviços, programas, projetos e benefícios; atuar como fórum de pactuação de instrumentos, parâmetros, mecanismos de implementação e regulamentação; pactuar os critérios e procedimentos de transferência de recursos para cofinanciamentos; entre muitas outras. A CIT negocia e pactua sobre aspectos operacionais da gestão do Suas, mantendo contato permanente com a CIB, de modo a garantir a troca de informações sobre o processo de descentralização. A CIB consiste na instância estadual destinada à interlocução de gestores, constituídas por representantes do estado, indicados pelo órgão gestor estadual da política de Assistência Social e por representantes dos municípios, indicados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (Coegemas) que representam os interesses e as necessidades do estado, referentes à assistência social. A CIB, como instância na qual se concretiza a gestão compartilhada do Suas em âmbito estadual, deve pactuar a operacionalização da gestão e organização do sistema, definindo estratégias para implementar e operacionalizar a oferta de serviços e benefícios em âmbito estadual.

A referida publicação pretende ser um parâmetro para gestores estaduais e municipais refletirem sobre como garantir a universalização do acesso da população aos serviços socioassistenciais da Proteção Social Especial destacando os estados brasileiros como parte fundamental na execução e cofinanciamento da política.

A regionalização dos Serviços da PSE de Média e de Alta Complexidade é a estratégia definida para garantir a universalização do acesso da população aos serviços especializados do SUAS e a integralidade da proteção socioassistencial aos cidadãos de todo o país, aliada à territorialização da PSB.

A regionalização é norteada pelas diretrizes definidas no Art. 4º da Resolução CNAS nº 31/2013, descritas a seguir:

- a) cooperação federativa, que envolve a elaboração de acordos e compromissos intergovernamentais firmados para o cumprimento de responsabilidades, visando à garantia do acesso da população ao direito constitucional à assistência social;
- b) gestão compartilhada na condução político-administrativa da rede de serviços regional e local entre a gestão estadual e o conjunto dos municípios integrantes da regionalização;
- c) territorialização no sentido de que há agravos e vulnerabilidades sociais diferenciadas a depender da presença de múltiplos fatores sociais, econômicos, culturais e demográficos dos territórios;
- d) coordenação estadual do processo de regionalização, considerando seu papel fundamental na articulação política, técnica e operacional entre os municípios e no desempenho do apoio técnico e financeiro das regiões da assistência social;
- e) planejamento conjunto entre os entes da federação em todos os níveis de Proteção, o qual deve orientar a organização dos serviços socioassistenciais de forma regional;
- f) cofinanciamento, no sentido de assegurar investimentos que fortaleçam a regionalização, respeitando as estratégias nacionais e estaduais, com primazia de cofinanciamento dos entes estadual e federal para a oferta dos serviços regionais, conforme estabelecido na LOAS e na NOB/SUAS 2012; e
- g) participação e controle social na organização e condução da Política de Assistência Social (BRASIL, 2014c, p. 15,16).

Conforme dados levantados no ano de 2014, 65% dos municípios brasileiros não possuíam CREAS. Destes, 60,7% são municípios de pequeno porte <sup>72</sup>. Apenas nove estados possuíam serviços/unidades de caráter regional de PSE de média complexidade e somente onze estados possuíam serviço/unidade de caráter regional de PSE de alta complexidade. Estes dados destacavam a necessidade de se priorizar a expansão do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e dos Serviços de Acolhimento Institucional e Familiar para Crianças e Adolescentes/Adultos e Famílias de abrangência

<sup>72</sup> A PNAS/2004 estabelecia a seguinte classificação dos municípios “Municípios pequenos 1: com população até 20.000 habitantes; Municípios pequenos 2: com população entre 20.001 a 50.000 habitantes; Municípios médios: com população entre 50.001 a 100.000 habitantes; Municípios grandes: com população entre 100.001 a 900.000 habitantes; Metrôpoles: com população superior a 900.000 habitantes”. Em outros materiais que referem-se à PNAS e mesmo neste artigo utiliza-se também o termo pequeno porte I para os municípios pequenos 1 e pequeno porte II para os municípios pequenos 2 (BRASIL, 2004b, p. 16).

municipal e regional, afim de efetivar o caráter universal da assistência social (BRASIL, 2014c).

Diante deste quantitativo expressivo de municípios pequenos sem a presença do serviço em seu território, e defronte à um cenário marcado por grandes desigualdades inter e intraestaduais, destacou-se a importância da articulação federativa na universalização do acesso da população aos serviços especializados do SUAS. Destacou-se igualmente, a integralidade da proteção socioassistencial aos cidadãos de todo o país, requerendo maior atuação do ente estadual, que deverá ser o responsável pela implementação dos serviços regionalizados (BRASIL, 2014c).

A regionalização do PAEFI e dos Serviços de Acolhimento Institucional e Familiar para Crianças e Adolescentes/ Adultos e Famílias pretende

- induzir a ampliação da oferta de proteção especial a municípios de pequeno porte;
- induzir o reordenamento da oferta de serviços da PSE de alta complexidade, de modo que os grandes abrigos implantados se adequem à legislação existente com vistas a garantir, dentre outros, o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes abrigados;
- induzir estratégias de planejamento conjunto da organização e fluxo de acesso aos serviços, bem como do cofinanciamento e apoio técnico; e
- induzir a cooperação entre o SUAS, o Sistema de Justiça e o Sistema de Garantia de Direitos visando maior articulação na garantia dos direitos e maior proteção das crianças e adolescentes vítimas de situações de violência e violação de direitos (BRASIL, 2014c, p. 10,11).

O processo de regionalização dos serviços da política de assistência social será implementado de forma gradativa e dependerá de futuras pactuações na CIT. Esses, irão disciplinar a oferta regionalizada dos demais Serviços de Média e Alta Complexidade do SUAS. Conforme estabelecem a NOB SUAS/2012 e a Resolução do CNAS nº 31/2013, que dispõe sobre os princípios e diretrizes da regionalização, a CIB constitui a instância de pactuação dos aspectos operacionais de organização da execução dos serviços regionais de Média e de Alta Complexidade (BRASIL, 2013b; CNAS, 2013).

Cabe à CIB pactuar o desenho da regionalização da PSE de Média e de Alta Complexidade com oferta regionalizada dos Serviços de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e dos Serviços de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens e Serviços de Acolhimento para Adultos e Famílias. Ainda sob a responsabilidade do CIB está o financiamento e cofinanciamento estadual do PAEFI em CREAS Regional ou CREAS Municipal com cofinanciamento compartilhado entre União e estado; o financiamento dos Serviços regionais de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e

Jovens e Serviços regionais de Acolhimento para Adultos e Famílias, bem como e a regulação das Centrais de Acolhimento.

Com base nessas disposições, a regionalização da PSE de Média Complexidade poderá ocorrer por meio de dois modelos<sup>73</sup>: o Modelo I<sup>74</sup>, cuja oferta do PAEFI ocorre mediante a implantação e/ou reordenamento de unidade de CREAS regional; e o Modelo II<sup>75</sup> cuja oferta do PAEFI é efetuada mediante a implantação de CREAS de abrangência municipal, com cofinanciamento compartilhado entre União e o estado.

O modelo a ser utilizado será definido a partir do diagnóstico das demandas e especificidades das regiões de cada estado. Como estratégia de ampliar a capacidade de oferta do Serviço à população poderá coexistir no âmbito do estado os dois modelos. Isso ocorre se assim for verificado a partir do diagnóstico e certificado de que não haja sobreposição entre municípios abrangidos dentro de cada um dos modelos (BRASIL, 2014c).

Pode-se dizer então, que a partir da Constituição de 1988, da implementação da LOAS, e da PNAS/2004, a assistência social passou por um período de transição, sentida até nos dias atuais. Nessa conjuntura foram as regiões e os municípios brasileiros que mais passaram por transformações, pois são muitas as responsabilidades e, em uma análise inicial, são poucos os recursos materiais e técnicos. Tomando como pressuposto a diretriz da descentralização e com base na estratégia da territorialização, a configuração regional e os municípios brasileiros constituem locais férteis de análise sobre a implantação de Políticas Públicas, neste caso da PNAS/2004.

Entende-se, desta forma, que o município é o ente central para que se consiga atingir os objetivos da territorialização e efetivação das soluções necessárias. Por outro lado, o

<sup>73</sup> Conforme pactuados na Resolução do CNAS nº 31, de 31 de outubro de 2013 (CNAS, 2013).

<sup>74</sup> A regionalização da oferta do PAEFI em CREAS regional é constituída pelo estado em consonância com a NOB RH SUAS/2006, lotada em uma Unidade de CREAS regional e que circula pelo território dos municípios vinculados. Cabe ao estado a gestão, organização, coordenação e prestação do Serviço sob execução direta. O limite em relação à quantidade de municípios que compõem a regiões da oferta do PAEFI em CREAS regional deve ser definido, preferencialmente, por até 4 (quatro) municípios vinculados, podendo excepcionalmente, chegar a 8 (oito) municípios vinculados, considerando que a soma da população da região não supere 80 (oitenta) mil pessoas e que a distância entre o município sede da Unidade regional e os municípios vinculados não ultrapasse 2 (duas) horas de deslocamento, conforme o caso (BRASIL, 2014c, p. 22)

<sup>75</sup> No modelo de cofinanciamento mediante a implantação de Unidade de CREAS municipal, o estado organiza, cofinancia, monitora e apoia tecnicamente os municípios na oferta do PAEFI em CREAS municipal, cabendo ao município a coordenação e execução direta do PAEFI em seu território. Nesta modalidade de oferta, os estados, por meio da CIB, pactuarão os municípios prioritários para a implantação das Unidades de CREAS municipais, de acordo com o diagnóstico socioterritorial, que identificará os municípios com maior índice de violência e/ou violação de direitos. Recomenda-se que o estado, ao identificar mais de um município com alta incidência de violência e/ou violação de direitos localizado na mesma região (microrregiões do IBGE ou regiões de desenvolvimento organizadas pelo próprio estado) priorize iniciar a cobertura por estas regiões, dos espaços que ainda não possuam CREAS/PAEFI, com objetivo de garantir a perspectiva regional na universalização da oferta de Serviços da Proteção Social Especial (BRASIL, 2014c, p. 22-23).

município é o ente mais fraco, que possui menos recursos administrativos e técnicos para implementar, monitorar e avaliar as políticas assistenciais. Assim sendo o capítulo seguinte apresenta algumas considerações acerca da região em estudo, focando principalmente nos municípios base da pesquisa para então analisar os processos de implantação da PNAS/2004 nestes e inferir possibilidades e desafios para seu efetivo desenvolvimento.

### 3 REGIÃO DE ESTUDO

Este capítulo apresenta a região, os municípios de estudo e os resultados da pesquisa acerca da implantação da PNAS/2004. Para tanto encontra-se dividido em duas partes. Na primeira aborda-se sobre a região de estudo, o COREDE Fronteira Noroeste, a partir de seus elementos históricos, econômicos e sociais enquanto constitutivos de uma identidade regional e nesta mesma perspectiva situa-se os municípios. Na segunda realiza-se a análise do processo de implantação da PNAS/2004. Toma como base o estudo das trajetórias, visando identificar os princípios e diretrizes que fundamentam a política; na análise das formas de gestão, com base nas estruturas administrativas, no controle social e nos serviços implantados; e na análise das experiências de implantação, buscando identificar as infraestruturas físicas e de pessoal constituídas para dar conta da política. Ao longo destas análises, busca-se comparar as experiências, no sentido de apontar semelhanças, diferenças, limites e possibilidades vivenciadas no processo prático de implantação da PNAS/2004.

#### 3.1 A REGIÃO E OS MUNICÍPIOS: O LÓCUS DA PESQUISA

Assumindo a dimensão da descentralização e da territorialidade como elementos essenciais na definição da PNAS/2004, entende-se como necessário estabelecer um debate sobre o conceito de região e apresentar elementos que viabilizem a compreensão da realidade local-regional. Igualmente, é preciso estabelecer as condições e ferramentas disponíveis neste âmbito para a efetivação da referida Política. Desta forma, trabalha-se com uma das regiões do estado do Rio Grande do Sul, a Região Fronteira Noroeste.

Parte-se das experiências dos municípios de Horizontina, Santa Rosa, Santo Cristo e Três de Maio. Municípios estes tomados como referências para o estudo empírico que almeja compreender o processo de implantação da PNAS/2004, através da análise das trajetórias. Busca-se aqui a compreensão das experiências, das estruturas constituídas e das formas de gestão da política.

A necessidade de estudar a região se justifica, pois, estas constituem “o terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da questão social e se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento” (COUTO et al 2014, p. 74). De acordo com a PNAS/2004 (BRASIL, 2004b), conceitos importantes no campo da descentralização foram incorporados a partir da leitura territorial como expressão do conjunto

de relações, condições e acessos inaugurados a partir das análises do geógrafo Milton Santos, que interpreta a cidade com significado vivo a partir dos “atores que dela se utilizam”.

Seja qual for o país e o estágio do seu desenvolvimento, há sempre nele uma configuração territorial formada pela constelação de recursos naturais, lagos, rios, planícies, montanha e flores e também de recursos criados: estradas de ferro e de rodagem, condutos de toda ordem, barragens, açudes, cidades, o que for. É esse conjunto de todas as coisas, arranjadas em sistema, que formam a configuração territorial cuja realidade e extensão se confundem com o próprio território de um país (SANTOS, 2014, p. 84).

Talaska (2011) em estudo sobre a definição e a diferenciação dos principais termos utilizados em estudos e análises espaciais, entre eles o termo região, aponta que seu conceito é permanente na geografia. Permanente, porém não congelado, atualmente, no período chamado por David Harvey (1989) de pós-moderno e por Milton Santos (2004) de técnico-científico-informacional, o debate acerca do conceito continua, “pois vivenciamos uma redefinição do papel do Estado, com quebras de pactos territoriais e com o ressurgimento de questões regionais, de nacionalismos e regionalismos fragmentados” (Id, Ibid, p. 205).

Neste sentido, Haesbaert afirma que

a região caminhou, ao longo da história do pensamento geográfico, mais ou menos como num pêndulo entre posições mais idiográficas ou valorizadoras das diferenças e posições mais nomotéticas ou que enfatizavam as generalizações. É claro que ela, enquanto conceito, foi majoritária sobretudo nos momentos mais idiográficos ou voltados para a realidade empírica, numa valorização da região como “fato” (seja como “fato” concreto, material, seja como “fato” simbólico, vivido), do que nos períodos em que se afirmava uma Geografia Geral, voltada para a construção teórica, mais racionalista, onde a região adquiriu um papel mais de “artifício” (analítico) do que de realidade efetivamente construída e/ou vivida (HAESBAERT, 2010, p. 6).

Deste modo, o entendimento acerca da região não deve ocorrer como o de um simples fato, nem como mero artifício, ou ainda como um instrumento normativo de uma ação. A região deve ser tratada como um “arte-fato” (HAESBAERT 2010, p.7), tomada com base na sobreposição entre fato e artifício e, também, de certo modo, enquanto uma ferramenta política. Vista desta forma, a região visa romper com dualismos entre posturas realistas e idealistas, indicando uma abordagem regional como criação, auto fazer-se que indica a “arte”, e, ao mesmo tempo, como construção já reduzida e articulada, um “fato”.

Nessa perspectiva, a região é construída por meio da atuação de diferentes sujeitos sociais (genericamente podemos citar: o Estado, as empresas, as instituições não-estatais, os grupos socioculturais, as classes econômicas-políticas), que atuam de acordo com suas lógicas

espaciais e de rede, e ainda conforme a “i-lógica” dos aglomerados, resultantes da exclusão e/ou da precarização sócio espacial (HAESBAERT, 2010).

Segundo Santos (2006), a região e o lugar são definidos como funcionalização do mundo e é por eles que este é percebido empiricamente. A região e o lugar não possuem existência própria e, desta forma, constituem uma abstração se considerados à parte da totalidade. Os recursos totais do mundo ou país (capital, população, força de trabalho entre outras), dividem-se pelo movimento da totalidade por meio da divisão do trabalho<sup>76</sup> e na forma de eventos<sup>77</sup>. Sendo assim, a cada momento histórico, tais recursos são diferentemente distribuídos e localmente combinados, gerando uma diferenciação no interior do espaço, conferindo a cada região ou lugar suas particularidades. “Sua significação é dada pela totalidade de recursos e muda conforme o movimento histórico” (Id, Ibid, p. 108).

Região e lugar, constituem subespaços subordinados às mesmas leis gerais de evolução, onde o tempo empiricizado assume a condição de possibilidade e a entidade geográfica de oportunidade. A distinção entre região e lugar torna-se menos relevante, visto que antes se trabalhava com uma concepção hierárquica e geométrica, onde lugar ocupava a extensão do espaço geográfico menor que região. De fato, a região pode ser considerada um lugar desde que a regra da unidade, da continuidade e do acontecer histórico se verifique. Da mesma forma, lugares também podem ser considerados regiões, como no caso das grandes cidades (SANTOS, 2006).

Conforme Santos (2006) o que define um subespaço, região ou lugar, é o acontecer solidário. Malgrado todas formas de diferenças entre pessoas e lugares, ocorre no território atual de três formas: um acontecer homólogo, um acontecer complementar e um acontecer hierárquico.

O acontecer homólogo é aquele das áreas de produção agrícola ou urbana, que se modernizam mediante uma informação especializada, gerando contiguidades

---

<sup>76</sup> A divisão do trabalho constitui o motor do movimento da sociedade a partir do qual os lugares se criam, recriam e renovam; motor da vida social e da diferenciação espacial. O papel representado pela divisão do trabalho no mundo histórico, pode ser comparado ao papel representado pela diversificação da natureza no mundo natural, com base no pensamento de Whitehead (1919). A diversificação da natureza se apresenta como processo e resultado, enquanto a divisão internacional do trabalho é processo cujo resultado é a divisão territorial do trabalho. Assim, constitui processo progressivo, pelo qual recursos disponíveis se distribuem social e geograficamente (SANTOS, 2006).

<sup>77</sup> A palavra evento no dicionário filosófico é utilizada com múltiplos sentidos. Santos (2006), aponta que cada autor qualifica o vocábulo de acordo com seus sistemas de ideias. Lefebvre utiliza a palavra momento, Bachelard fala em instante, Whitehead ocasião, e para Russell evento resulta de uma série de instantes. Os eventos ocorrem no presente do tempo e do espaço, assim mudam as coisas, transformam objetos e lhes atribuem novas características. Assim, uma análise de mundo que deseje considerar os eventos, deve também diferenciá-los, separando-os em eventos naturais e eventos sociais ou históricos, eventos finitos e eventos infinitos (Id, Ibid).

funcionais que dão os contornos da área assim definida. O acontecer complementar é aquele das relações entre cidade e campo e das relações entre cidades, consequência igualmente de necessidades modernas de produção e de intercâmbio geograficamente próximo. Finalmente, o acontecer hierárquico é um dos resultados da tendência à racionalização das atividades e se faz sob um comando, uma organização, que tendem a ser concentrados (SANTOS, 2006, p. 109).

Haesbaert (2010) prefere, ao tratar da região, enfatizar os espaços-momentos resultantes da articulação espacial, ou seja, resultante das coesões de dominância socioeconômica, política e/ou simbólico-cultural. O autor situa sempre a discussão sobre a força espacial/regional, articuladora e desarticuladora, a partir dos sujeitos socioeconômicos e/ou culturais e os interesses políticos simbólicos envolvidos. Estas articulações, que se manifestam não apenas na sua forma tradicional zonal, geralmente contínua, mas também dentro de uma lógica descontínua em redes, seja por mobilidade física, seja por contatos virtuais, que possibilitam a existência e o fortalecimento de outros tipos de espaço regional.

Assim a região atua como produtora e também como produto de dinâmicas concomitantes de globalização e de fragmentação. Isso ocorre nas mais diversas intensidades e combinações, o que significa trabalhar a extensão e a força de articulação regional e implica, por outro lado, identificar desarticulações e/ou fragmentações de espaços dentro da região (HAESBAERT, 2010).

Para Santos (2006) na história das civilizações, as regiões configuram-se através de processos orgânicos, expressos por meio da territorialidade absoluta de determinados grupos. Suas características de identidade, limites e exclusividade prevaleciam, devido à presença única deste grupo e ausência de mediação. Assim a solidariedade característica da região ocorria em função dos arranjos locais. Porém as transformações mundiais, aceleradas no pós-guerra, acarretaram no desmoronamento desta configuração regional e possibilitaram o surgimento de afirmações de que a expansão do capital hegemônico teria eliminado as diferenciações regionais. No entanto o autor defende que o tempo acelerado acentua a diversificação dos eventos e assim aumenta a diferenciação dos lugares. Tornando-se o espaço mundial área habitada pelo homem, é estendida a ela o fenômeno da região.

Desta forma, Santos (2006) aponta que “as regiões são o suporte e a condição de relações globais que de outra forma não se realizariam” e complementa destacando a contemporaneidade e a importância da região, referindo que “agora, exatamente, é que não se pode deixar de considerar a região, ainda que a reconheçamos como um espaço de conveniência e mesmo que a chamemos por outro nome” (Id, Ibid, p. 165).

A ideia de região, como subespaço construído de modo estável e longamente elaborado, vem sendo suprimida diante da globalização que acelera o movimento e as mudanças na forma e no conteúdo da região. Assim o que define a região não é a longevidade e sim sua coerência funcional “a região continua a existir, mas com um nível de complexidade jamais visto pelo homem” (SANTOS, 2006, p. 166).

Ao se referir ao processo de regionalização, Haesbaert (2010) afirma que se torna imprescindível reconhecer a região como um processo em constante rearticulação. Por outro lado, a regionalidade é vista partindo da grande diferenciação cultural e da desigualdade social produzida mesmo em um mundo tido como globalizado e desta forma pretensamente mais homogêneo.

A regionalidade expressa-se ligada genericamente à qualidade de ser regional, envolvendo a criação concomitante da realidade e das representações regionais. O imaginário e a construção simbólica moldam o vivido regional e sua produção concreta, que por sua vez alimentam as configurações simbólicas. Mesmo nos casos em que a história e a cultura acumulados proporcionam maior valor simbólico e identitário à certos contextos regionais, ainda assim não é possível reduzir a regionalidade exclusivamente a dimensão simbólica (HAESBAERT, 2010).

Qualquer análise regional que almeje consistência deve considerar tanto o campo da produção material quanto o das representações e símbolos, tanto a dimensão da funcionalidade quanto do vivido. Se tratando da indissociabilidade entre dimensões funcionais e simbólicas, Haesbaert (2010) cita as propostas de Ansi Passi. O autor parte de duas grandes perspectivas do conceito de região que lembram a distinção de região como categoria de análise e como categoria da prática: “uma ligada à perspectiva da região como ‘classe de área’, instrumento de análise do pesquisador; outra relativa à abordagem da região como ‘comunidade de habitantes’, a partir do próprio espaço vivido” (PASSI apud Id, Ibid, p. 18).

Para Passi, a consciência regional deve ser abordada a partir de questões fundamentais e objetivas, como as que se referem aos mecanismos que constroem historicamente o ‘sentimento de estar-juntos’ entre os habitantes de uma a região. Passi trabalha com uma concepção mais geográfica de identidade regional que se coloca de modo subjetivo e objetivo. Subjetivo porque se refere às imagens regionais formuladas por seus próprios habitantes e, com e por habitantes de outras regiões, ou seja de dentro e de fora. Objetivas devido as classificações regionais baseadas em diferenciações ambientais, culturais, paisagísticas (HAESBAERT, 2010).

Passi distingue também a identidade da região e a identidade regional. A primeira se refere às suas características naturais, culturais, habitacionais que a diferenciam ou assim são usadas pela ciência, política, economia para distinguir uma região da outra. A segunda, também conhecida como regionalidade, refere-se à identificação dos habitantes com sua região sendo construída por ativistas sociais, instituições, organizações, entre outros (HAESBAERT, 2010).

De acordo com Haesbaert (2010), autores como Agnew, Allen, Massey e Cochrane apontam para uma perspectiva semelhante à de Passi ao defender que não há como analisar a região sem considerar

[...] sua dupla filiação no campo material das coesões – e redes – funcionais, produzida sobretudo por sujeitos hegemônicos, com ação de longo alcance, como o Estado e as grandes corporações, e no campo ideal do que aqui propomos denominar de coesões simbólicas, produzidas num jogo de tendências mais complexas, com participação também, em maior e menor grau, dos grupos subalternos, em suas diversas formas de articulação, entre si e com os chamados poderes instituídos (HAESBAERT, 2010, p. 19, 20).

No cenário do século XX o Estado ocupa-se da questão regional, a qual é politizada e transformada em questão nacional. As temáticas referentes ao debate regional, a partir de seus problemas, são trazidas à tona, e sob a característica de “dividir para melhor governar”, presente no sistema público sob influência do setor privado, o país e o Rio Grande do Sul (RS) propõem suas divisões regionais. No Brasil, o planejamento regional se manifestou com maior força no período militar, a partir das políticas de criação dos polos de desenvolvimento, baseadas nas teorias de François Perroux e por meio da criação das Superintendências de Desenvolvimento Regional (BOSCARIOL, 2014).

Os governos pós período militar também buscaram implementar seus planos econômicos considerando a perspectiva regional. Enquanto Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) utilizou-se dos programas “Brasil em Ação” e “Avança Brasil”, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Roussef reformularam a estratégia. A partir do segundo governo de Lula (2007-2010), a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR/2007) colocou “explicitamente a tentativa de diminuir as desigualdades regionais através de investimentos estruturantes em áreas estratégicas das sub-regiões consideradas menos desenvolvidas do país” (BOSCARIOL, 2014, p. 2).

No estado do RS o marco da retomada dessa preocupação ocorreu a partir do final da década de 80 do século XX. Na época construiu-se uma percepção de que a chamada Metade Sul poderia constituir-se em uma região que se singularizava pelo contínuo empobrecimento,

necessitando assim de políticas públicas diferenciadas. Essa percepção da dinâmica territorial baseada unicamente nos movimentos macrorregionais, especialmente em função da Metade Sul, perdurou até o início da década de 1990. A partir daí a questão regional passou a ser tratada considerando-se um número maior de variáveis, tendo em vista uma maior eficiência da atuação do RS para o enfrentamento de problemas relacionados com a dinâmica territorial (CARGNIN, 2014; RIO GRANDE DO SUL, 2015).

O trato à questão regional no RS demonstrou, nas últimas décadas, uma evolução significativa, tanto em termos de análise quanto em relação à formulação de políticas públicas. As desigualdades regionais foram inicialmente analisadas do ponto de vista das grandes tendências espaciais de concentração da riqueza e as políticas formuladas para seu enfrentamento foram propostas em igual abrangência. Com o decorrer dos anos, a abordagem à essas desigualdades tornou-se mais complexa e a análise da problemática passou a ser realizada em escalas mais desagregadas. Foram, então, propostas políticas voltadas ao equacionamento da questão regional no território gaúcho, nas diferentes esferas de atuação do poder público (CARGNIN, 2014; RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Como forma de organizar as políticas regionais foi adotada no RS a regionalização por meio dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) e utilizado como escala complementar, para o planejamento territorial, as Regiões Funcionais de Planejamento (RF). Essa regionalização passou a ser utilizada para o planejamento das ações governamentais no Orçamento do Estado do RS e no Plano Plurianual (RIO GRANDE DO SUL, 2015). A divisão estadual em COREDES constitui “[...] uma forma que possibilita captar a diferenciação socioeconômica, a diversidade cultural, o processo histórico e as articulações políticas em vistas do desenvolvimento” (ROTTA, 2007, p. 167).

Através dos processos de regionalização, o procedimento de conhecimento do território é facilitado, pois na formação, identificação e delimitação de regiões, ressaltam-se características essenciais marcantes que diferem e aproximam espaços, sintetizando elementos e fenômenos através da representação da realidade espacial. Assim, a regionalização, como sinônimo de diferenciação espacial, se constitui numa ferramenta geográfica extremamente útil, pois ao seguir propósitos determinados, resulta na possibilidade de geração de novos conhecimentos, que, por sua vez, podem originar numerosas aplicações práticas (TALASKA, 2011, p. 209).

Os Conselhos Regionais constituem-se em um fórum permanente e autônomo de discussão e decisão acerca de políticas e ações que objetivam o desenvolvimento regional. A estruturação dos COREDES teve origem a partir de 1991, com a aproximação entre Governo estadual e instituições regionais, especialmente as universidades, sendo legalmente

reconhecidos através de Lei e Decreto estadual<sup>78</sup>, no ano de 1994. Inicialmente o Estado do RS foi dividido em 21 (vinte e um) COREDES, sendo que atualmente conta com 28 (vinte e oito) Conselhos Regionais<sup>79</sup>, dentre eles o COREDE Fronteira Noroeste, o qual merece destaque neste trabalho por abranger os municípios base de estudo (CARGNIN, 2014; RIO GRANDE DO SUL, 2015).

O COREDE Fronteira Noroeste está situado no noroeste do estado do RS abrange uma área total de 4.689,0 Km<sup>2</sup> e representa 1,7% do território do estado (FEE, 2016). É composto por vinte municípios próximos à fronteira com a Argentina: Alecrim, Alegria, Boa Vista do Buricá, Campina das Missões, Cândido Godói, Doutor Maurício Cardoso, Horizontina, Independência, Nova Candelária, Novo Machado, Porto Lucena, Porto Mauá, Porto Vera Cruz, Santa Rosa, Santo Cristo, São José do Inhacorá, Senador Salgado Filho, Três de Maio, Tucunduva e Tuparendi (BERTÊ et al, 2016).

Apesar de possuir proximidade física com o país vizinho, os municípios integrantes do COREDE Fronteira Noroeste não apresentam economia integrada com a região de fronteira da Argentina. Isso é observado, uma vez que inexistente infraestrutura de ligação entre os países, que são separados pelo rio Uruguai<sup>80</sup> e pela pouca intercomplementariedade das estruturas produtivas de fronteira entre os dois países (BERTÊ et al, 2016; ROTTA, 2007).

O COREDE possuía uma população de 203.494 habitantes, em 2010<sup>81</sup>, sendo 68% moradores de áreas urbanas e 32% de áreas rurais. Santa Rosa constitui o principal centro urbano, seguido por Três de Maio, Horizontina e Santo Cristo; com populações que variam entre 10 (dez) e 20 (vinte) mil habitantes, sendo o restante dos municípios de pequeno porte, com populações abaixo de 10 (dez) mil habitantes. A taxa média de crescimento populacional do COREDE, no período entre os anos de 2000 de 2010, foi de -0,33% ao ano, sétima menor taxa entre os 28 (vinte e oito) COREDES. Dezoito de seus municípios apresentaram taxas negativas de crescimento populacional nesse período, com valores que variaram entre -0,02%,

<sup>78</sup> Os COREDES foram criados e regulamentados oficialmente pela Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, publicada no Diário Oficial do Estado em 14 de novembro do mesmo ano, que dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento desses Conselhos. O Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994, regulamentou e instituiu oficialmente os 22 COREDES no Rio Grande do Sul, como instituições civis de direito privado. Tanto a lei, quanto decreto não se referiam diretamente aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES), mas deixavam implícita a posterior criação dos mesmos nos municípios (KREUTZ e ZIMMERMANN, 2004; SIEDENBERG, SAAD e SENGER, 2004 apud ROTTA, 2007).

<sup>79</sup> Alto da Serra do Botucaraí, Alto Jacuí, Campanha, Campos de Cima da Serra, Celeiro, Central, Centro-Sul, Fronteira Noroeste, Fronteira Oeste, Hortênsias, Jacuí-Centro, Litoral, Médio Alto Uruguai, Metropolitano Delta do Jacuí, Missões, Nordeste, Noroeste Colonial, Norte, Paranhana-Encosta da Serra, Produção, Rio da Várzea, Serra, Sul, Vale do Caí, Vale do Jaguari, Vale do Rio dos Sinos, Vale do Rio Pardo, Vale do Taquari (FEE, 2016).

<sup>80</sup> As relações econômicas do Brasil com a Argentina se dão principalmente através das duas pontes localizadas nos municípios de São Borja (Santo Tomé) e Uruguaiana (Paso de Los Libres) (BERTÊ et al, 2016).

<sup>81</sup> Em 2016, a população estimada do COREDE era de 210.564 (FEE, 2016).

em Boa Vista do Buricá e -2,81%, em Porto Vera Cruz. Tiveram ganhos populacionais, apenas Santa Rosa e Horizontina, os municípios de maior participação industrial. As maiores perdas populacionais ocorrem na área rural, onde todos os municípios apresentaram diminuição de suas populações (BERTÊ et al, 2016; RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Em relação à estrutura da população por faixas etárias, o COREDE segue o padrão estadual, que vem sofrendo uma mudança na sua estrutura etária, com uma menor proporção de crianças e jovens e uma maior participação de adultos e idosos na composição da população. No período entre os anos de 2000 e 2010, a população do COREDE na faixa de 0 (zero) à 14 (quatorze) anos sofreu uma diminuição de 30%, as faixas etárias entre 15 (quinze) a 65 (sessenta e cinco) anos e acima de 65 (sessenta e cinco) anos tiveram um aumento de 2% e 37% respectivamente (BERTÊ et al, 2016; RIO GRANDE DO SUL, 2015).

No ano de 2012, o COREDE encontrava-se na oitava posição no *ranking* dos 28 (vinte e oito) COREDES, em relação ao Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE)<sup>82</sup>, com índice de 0,767, valor superior à média estadual (BERTÊ et al, 2016; RIO GRANDE DO SUL, 2015). No ano de 2014, passou para a quinta posição do *ranking*, com índice de 0,798. No bloco educação, o COREDE Fronteira Noroeste apresentou o melhor desempenho, com índice de 0,793, obteve o mais alto índice de matrículas brutas no ensino médio (0,917), assim como alto desempenho nas matrículas na pré-escola (0,978). No bloco renda, aparece como terceiro colocado, juntamente com o COREDE do Vale do Taquari, ambos com índices de 0,766 e no Bloco Saúde encontrava-se como quinto colocado com índice de 0,836 (FEE, 2017).

O Produto Interno Bruto (PIB) do COREDE, em 2012, foi de aproximadamente R\$ 5 bilhões, o equivalente a 1,8% do total do Estado. O município de Santa Rosa apresentou o maior PIB da região, seguido por Horizontina e Três de Maio. O menor PIB foi o de Porto

---

<sup>82</sup> O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), elaborado pela Fundação de Economia e Estatística (FEE), é um índice sintético que tem por objetivo medir o grau de desenvolvimento dos municípios do Rio Grande do Sul. Para cada uma das variáveis componentes dos blocos Saúde, Educação e Renda, é calculado um Índice. São fixados, a partir disso, valores de referência máximo (1) e mínimo (0) de cada variável. O índice final de cada bloco é a média aritmética dos índices dos seus sub-blocos. Considera-se a classificação do índice em alto (acima de 0,800), médio (entre 0,500 e 0,799) e baixo (abaixo de 0,499) nível de desenvolvimento. O IDESE considera, no total, um conjunto de doze indicadores divididos nos três blocos. O Bloco Educação utiliza cinco indicadores, que se dividem em quatro sub-blocos, de acordo com as faixas etárias: população entre quatro e cinco anos (taxa de matrícula na pré-escola), população entre seis e 14 anos (nota da Prova Brasil 5º e 9º ano do ensino fundamental), população entre 15 e 17 anos (taxa de matrícula no ensino médio) e população com 18 anos ou mais (percentual da população adulta com pelo menos ensino fundamental completo). O Bloco Renda é composto por dois sub-blocos: apropriação de renda e geração de renda. O Bloco Saúde utiliza cinco indicadores, que são divididos em três sub-blocos: saúde materno-infantil (taxa de mortalidade de menores de cinco anos e número de consultas pré-natal por nascidos vivos), condições gerais de saúde (taxa de mortalidade por causas evitáveis e proporção de óbitos por causas mal definidas) e longevidade (taxa bruta de mortalidade padronizada) (BERTÊ et al, 2016, p. 265).

Vera Cruz, seguido por Porto Mauá e São José do Inhacorá. O PIB *per capita* do COREDE foi de R\$ 24.560,00 (vinte e quatro mil quinhentos e sessenta reais), abaixo da média estadual de R\$ 25.779,00 (vinte e cinco mil setecentos e setenta e nove reais), o que o colocava em décimo primeiro lugar entre os 28 (vinte e oito) COREDES. O município de Horizontina apresentou o maior PIB *per capita* seguido por Nova Candelária. Os municípios de Alecrim e de Porto Lucena apresentaram os menores valores (BERTÊ et al, 2016; RIO GRANDE DO SUL, 2015).

No que se refere aos setores do Valor Adicionado Bruto (VAB) do COREDE, a agropecuária possui participação de 14,5%, destacando-se Santo Cristo; a Indústria de 28,1%, destacando-se Santa Rosa e Horizontina; e os Serviços de 57,4%, com liderança de Santa Rosa, Três de Maio e Horizontina. Em relação à média do Estado<sup>83</sup>, o COREDE possui uma participação maior da agropecuária e da indústria e menor dos Serviços (BERTÊ et al, 2016; RIO GRANDE DO SUL, 2015).

No VAB da agropecuária destaca-se a criação de bovinos e outros animais, com 43,5%, o cultivo de cereais para grãos, principalmente milho e trigo, possui 16,6%, a criação de suínos detém 12,6%, outros produtos da lavoura temporária, principalmente a mandioca e o fumo, ocupam 12,4%. No setor de Serviços do COREDE, a administração pública apresenta 30,1%, o comércio e serviços de manutenção e reparação apresentam 19,4% (BERTÊ et al, 2016; RIO GRANDE DO SUL, 2015).

No VAB da indústria, a indústria de transformação detém 76,6%, a construção civil possui 14,2%, a produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana (Serviços Industriais de Utilidade Pública – SIUPs) possui 8,8% e a Indústria Extrativa possui apenas 0,4%. No VAB da Indústria de transformação do COREDE, a fabricação de máquinas e equipamentos possui 62,70%, especialmente a fabricação de tratores, máquinas e equipamentos para a agricultura e a pecuária, a fabricação de produtos alimentícios possui 31,78%, concentrados na moagem, fabricação de produtos amiláceos e de alimentos para animais, no abate e na fabricação de produtos de carne, e nos laticínios (BERTÊ et al, 2016; RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Em relação ao pessoal ocupado, segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no ano de 2013, o COREDE apresentou 2,5% das ocupações na agropecuária; 34%, na indústria; e 63,5%, nos serviços.

---

<sup>83</sup> A estrutura econômica do Estado é de 8,4% no VAB da Agropecuária, 25,2% no VAB da Indústria e 66,3% no VAB dos Serviços, sendo que o COREDE possui 3,2% do VAB da Agropecuária; 2,1% do VAB da Indústria; e 1,6% do VAB dos Serviços (BERTÊ et al, 2016; RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Tais dados retratam um perfil de empregos mais voltados ao setor industrial, com menor participação da agropecuária e dos serviços em relação à média do Estado<sup>84</sup>. Possui grande participação dos empregos na indústria de transformação, sendo que 29,6% do total do pessoal ocupado nessa área estão localizados principalmente em Santa Rosa (49,4%), Horizontina (17,9%), Três de Maio (9,4%) e Santo Cristo (5,6%). Observa-se a quase ausência de empregos na indústria de transformação nos municípios próximos a fronteira com a Argentina (BERTÊ et al, 2016; RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Considerando o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), dados extraídos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com referência ao ano de 2010, apontam que na região do COREDE, encontram-se municípios com índices que variam entre 0,78 (Horizontina) e 0,66 (Novo Machado)<sup>85</sup>. O IDHM dimensão longevidade dos municípios é variável entre 0,87 (Santa Rosa) e 0,79 (Novo Machado) e o IDHM dimensão educação apresenta índices entre 0,71 (Horizontina) e 0,52 (Alecrim)<sup>86</sup> (PNUD, 2013).

Sobre a dimensão renda, o IDHM dos municípios do COREDE apresenta índices que variam entre 0,79 (Nova Candelária) e 0,66 (Porto Vera Cruz). Em relação a renda *per capita*, Nova Candelária possui a maior renda, R\$ 1.120,10 (mil cento e vinte reais e dez centavos) e Porto Vera Cruz a menor, R\$ 490,03 (quatrocentos e noventa reais e três centavos). Nesta dimensão, merece destaque os índices que se referem ao percentual de indivíduos extremamente pobres, pobres e vulneráveis à pobreza. Em relação à proporção de pessoas extremamente pobres, aquelas com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais); o Brasil apresenta 6,62%, o RS 1,98% e os índices dos municípios do COREDE variam entre 9,48% (Alecrim) e 0,55% (Santa Rosa) (PNUD, 2013).

Quanto à proporção de pessoas pobres, com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior à R\$ 140,00 (cento e quarenta reais), o Brasil apresenta 15,20%, o RS 6,37% e os municípios do COREDE índices entre 16,76% (Alecrim) e 2,47% (Horizontina). Por fim, a proporção de pessoas vulneráveis à pobreza com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 255,00 (duzentos e cinquenta e cinco reais) é no Brasil de 32,56%, no RS de 18,65% e variável na região do COREDE entre 34,08% (Porto Vera Cruz) e 2,57% (Nova Candelária). O município de Nova Candelária teve índices nulos em relação a proporção de pessoas pobres

<sup>84</sup> O Rio Grande do Sul apresenta 2,68% de seu pessoal ocupado na Agropecuária; 30,06%, na Indústria; e 67,25%, nos Serviços (BERTÊ et al, 2016; RIO GRANDE DO SUL, 2015).

<sup>85</sup> O Brasil apresenta IDHM de 0,72 e o Estado do RS de 0,74 (PNUD, 2013).

<sup>86</sup> O IDHM longevidade estadual é de 0,84 e o nacional é de 0,81. O IDHM educação estadual é de 0,64 e o nacional é de 0,68 (PNUD, 2013).

e extremamente pobres (PNUD, 2013).

O recorte territorial do COREDE Fronteira Noroeste, tradicional e popularmente chamado de “Região da Grande Santa Rosa” possui uma tradição histórica marcada pela experiência das reduções jesuíticas e pelas mobilizações comunitárias. Tais características estão presentes no pensamento e na construção de alternativas para o desenvolvimento da região a partir de sua colonização (ROTTA, 2007). Esta tradição histórica deixa marcas evidentes no cenário atual, tanto no que perpassam as manifestações da questão social quanto nas formas de organização e mobilização da população no seu enfrentamento. Um breve resgate histórico faz-se necessário para elucidar estas marcas.

A região do COREDE em estudo localiza-se no Noroeste rio-grandense, o qual faz parte da última área incorporada a então província de São Pedro, atual Rio Grande do Sul. Apesar do Tratado de Tordesilhas estabelecer como território português a área até Laguna e território espanhol as áreas abaixo desse ponto, a região constituiu palco de conflitos entre os países até ser incorporada definitivamente ao território português no início do século XIX (ROTTA, 2007).

Rotta (2007) refere que, com o objetivo de desenvolver a agricultura e a pecuária, os jesuítas, provenientes das Missões do Paraguai, estenderam seu projeto para a região fundando as reduções jesuíticas, cuja primeira experiência não resistiu à ação dos bandeirantes paulistas que saquearam os povoados buscando gado e índios para serem vendidos como escravos. A experiência foi abandonada a partir de 1640, seus sobreviventes refugiaram-se na banda oriental do rio Uruguai, e sua retomada somente ocorreu a partir de 1682 pelos jesuítas espanhóis, com a formação dos “Sete Povos das Missões”<sup>87</sup>.

Na região desenvolveu-se um modelo de organização social e econômica diferenciado daquele gestado pela ocupação portuguesa no restante do território gaúcho, baseado nas estâncias. Nas reduções, a organização tribal foi inicialmente respeitada pelos jesuítas que, aos poucos, foram estabelecendo uma nova forma de organização social a partir da introdução da religião cristã, de novas técnicas de trabalho e produção, de novas relações de poder e de uma nova cultura (PESAVENTO, 2014; SCHALLENBERGER e HARTMANN, 1981; ZARTH, 1997 apud ROTTA, 2007).

Os índios, organizados pelos padres, passaram a trabalhar sob a orientação e fiscalização dos jesuítas em regime comunitário, tendo a terra e os meios de produção, pertencentes à comunidade. O trabalho era obrigatório a todos, em dias determinados, com a

---

<sup>87</sup> Nesse ano que fundam as Missões de São Francisco de Borja, São Nicolau, São Luiz Gonzaga e São Miguel. Logo em seguida foram fundadas São João Baptista, São Lourenço Mártir e Santo Ângelo Custódio.

finalidade de garantir o sustento dos incapacitados (órfãos, viúvas e doentes) e ocupantes de cargos de administração. À região foi incorporada a compreensão dominante na Igreja Católica da época de tratar o social pelo viés social-assistencial, cujos beneficiados eram definidos a partir da incapacidade física ou intelectual e do pertencimento à comunidade e cuja gestão era confiada a autoridades civis selecionadas entre os próprios índios de maior prestígio (PESAVENTO, 2014; SCHALLENBERGER e HARTMANN, 1981; ZARTH, 1997 apud ROTTA, 2007).

Os Sete Povos das Missões tornaram-se importantes centros econômicos, atraindo a atenção de Portugal e Espanha que, temendo a expansão de seu modelo social ao restante de suas colônias, passaram a articular a desagregação dos povoados. A região missioneira passou a ser uma área estratégica, representando uma ameaça política e tornando-se pauta das disposições do Tratado de Madri, assinado entre as Coroas portuguesas e espanhola em 1750. Esse tratado determinava a troca do território missioneiro pela Colônia do Sacramento e decretava a retirada dos índios e dos jesuítas da região das missões a fim de que Portugal implantasse um novo processo de colonização na região. Os índios insatisfeitos com o acordo, iniciaram o conflito conhecido como “guerra guaranítica” que decretou o fim da experiência missioneira (PESAVENTO, 2014; ROTTA, 2007).

Dos índios que se salvaram da guerra, alguns fugiram para a margem direita do rio Uruguai, outros passaram a viver dispersos refugiados na mata, e outros transformaram-se em peões de estância, mão-de-obra barata para o latifúndio pastoril. Essa desagregação das reduções gerou um processo de exclusão, manifestação da questão social que sofreu pouca ou nenhuma intervenção, sendo que apenas em meados do século XX foram criadas algumas reservas indígenas (a mais expressiva é a reserva da Guarita, que abrange área dos municípios de Tenente Portela, Miraguaí e Redentora) para tentar reagrupar esses povos dispersos (ROTTA, 2007).

Diante desta realidade, a Região das Missões foi reocupada por uma população muito diversa: índios missioneiros, indígenas não reduzidos, escravos, caboclos, tropeiros, descendentes de açorianos, paulistas e os militares-estancieiros. Nesse processo, Portugal fortalece os estancieiros distribuindo a eles grandes levas de terras, conhecidas por sesmarias, garantindo-lhes a posse e a ocupação produtiva e proporcionando que o modelo das estâncias influenciasse a região missioneira. Os estancieiros, apoiados inicialmente pela Coroa e posteriormente pelo Governo Imperial, detinham o poder político local, possuíam referência de autoridade e ocuparam cargos importantes na criação dos primeiros municípios da região

entre eles: Cruz Alta (1833), Santo Ângelo (1873), Palmeira das Missões (1874) e São Luís Gonzaga (1880) (FÉLIX, 1996; FINOKIET, 2003 apud ROTTA, 2007).

Sem acesso à terra, a população da região busca as últimas reservas de terras públicas ou as matas de difícil acesso que não interessavam aos militares-estancieiros, participando de outro processo de exclusão. Situação que se agrava em 1850 com a “Lei de Terras”, quando o Governo Imperial passa a exigir o registro das terras, cobrando por este serviço. Criou-se, na região, um “mercado de terras” que atraiu negociantes especializados em comprar grandes áreas dos estancieiros ou até mesmo do Estado e as revender para os colonos com enormes lucros após a realização de um trabalho mínimo de infraestrutura. A atuação destes negociantes era facilitada pela nova política oficial de colonização, que incentivava a vinda de colonos de descendência europeia não-ibérica para estabelecer um novo modelo de organização socioeconômica em todo o norte do Rio Grande do Sul (ROCHE, 1969; ZARTH, 1997 apud ROTTA, 2007).

Rotta (2007) refere que durante esse período de desagregação das reduções, marcado pelos modelos do extrativismo e das estâncias, que ora complementavam-se, ora tencionavam-se, rompeu-se com a forma “social-assistencial” de trato às manifestações da questão social existente nas reduções. Dessa forma, não foram construídas formas alternativas para pôr em seu lugar, deixando à mercê àqueles que necessitassem de qualquer assistência, sendo suas manifestações relegadas somente à esfera familiar.

O projeto de colonização afirmou-se com a criação de um conjunto de colônias oficiais e particulares entre o final do século XIX e início do século XX. Essas, representaram a consolidação dos interesses do Partido Republicano Rio-Grandense. Com a introdução de imigrantes europeus não-ibéricos e seus descendentes oriundos das Colônias Velhas, criou-se uma situação de escassez de terras. Com base nesta problemática e nos ideais positivistas<sup>88</sup>, o governo republicano gaúcho organizou um plano de ocupação das terras públicas ainda disponíveis (ROTTA, 2007).

A colonização da região, baseada na proposta dos republicanos positivistas, trouxe para a região uma nova forma de conceber o trabalho, a organização da sociedade e o próprio processo de reprodução da vida. Tais propostas vão entrar em conflito com a concepção de seus anteriores habitantes (ROTTA, 1999 apud ROTTA, 2007). Os novos “colonos” trouxeram à região uma experiência diferente de agricultura familiar, de comércio e de

---

<sup>88</sup> De acordo com os ideais positivistas, a busca da paz social, fundamental para alcançar o progresso econômico através do trabalho produtivo, só seria alcançada pela integração étnica e cultural e pela intervenção de um Estado forte (ROTTA, 2007, p. 175).

indústria que incorporava uma concepção de trabalho trazida da Europa e, em parte, já adaptada à realidade brasileira nas Colônias Velhas e nas Novas Colônias do Planalto (VEIGA, 1993 apud ROTTA, 2007).

O espaço antes ocupado somente pela religião, na definição da personalidade e dos valores, tem incorporado a ideia moderna de trabalho, revestida de um significado antropológico e social. Concepção de trabalho que serviu como fundamento para a construção de referenciais para as atividades econômicas, e também para a vida social, política e cultural, desenvolvendo-se assim uma verdadeira “ética do trabalho”<sup>89</sup> (VEIGA, 1993 apud ROTTA, 2007).

Diante deste modelo de sociedade que se estabeleceu e por se tratar de uma região afastada dos grandes centros, em um espaço de fronteira, cuja ação do Estado foi frágil e fragmentária, as próprias comunidades locais buscaram meios de organizar a prestação dos principais serviços, inclusive os ligados à área social. Organizou-se estruturas de atendimento à educação, via escolas comunitárias e confessionais; de atendimento à saúde, via hospitais comunitários e filantrópicos; de atendimento da cultura e do lazer, via clubes sociais, sociedades líricas e recreativas; de assistência social, via associações de auxílio aos mais necessitados, programas comunitários e religiosos de assistência, orfanatos, patronatos e lares para idosos; de financiamento para habitação e infraestrutura, via caixas comunitárias, cooperativas e associações.

Este modo de estruturação predominou por décadas na região, marcado pelo ideário associativo e comunitário. O controle da comunidade que, por um lado, gerava práticas participativas na gestão e um compromisso público pela manutenção dos serviços; por outro, constituía-se em um modelo no qual os critérios de inclusão e exclusão estavam muito bem definidos. Ou seja, aquele que participava do processo usufruía dos direitos, enquanto aquele que discordava ou não se “enquadrava” nos critérios postos pela comunidade era excluído; sendo essa exclusão justificada pela não participação na comunidade.

A existência de uma estrutura comunitária de políticas e serviços e a reduzida intervenção do Estado não foram suficientes para eliminar as manifestações dos processos de exclusão social. Ligados à estrutura desigual de posse da terra, possibilitava maior acúmulo de capital aos que possuíam maior quantidade de produto e acesso aos postos de trabalho, que

---

<sup>89</sup> Essa ética do trabalho estava fundada em três princípios básicos: a) quanto mais um indivíduo trabalha, mais ajuda a melhorar a vida da coletividade; b) quem trabalha pouco, ou não trabalha, prejudica a comunidade e não merece respeito; c) quem trabalha direito acaba tendo sucesso e quem não o alcança é por sua própria culpa (VEIGA, 1993 apud ROTTA, 2007, p. 177).

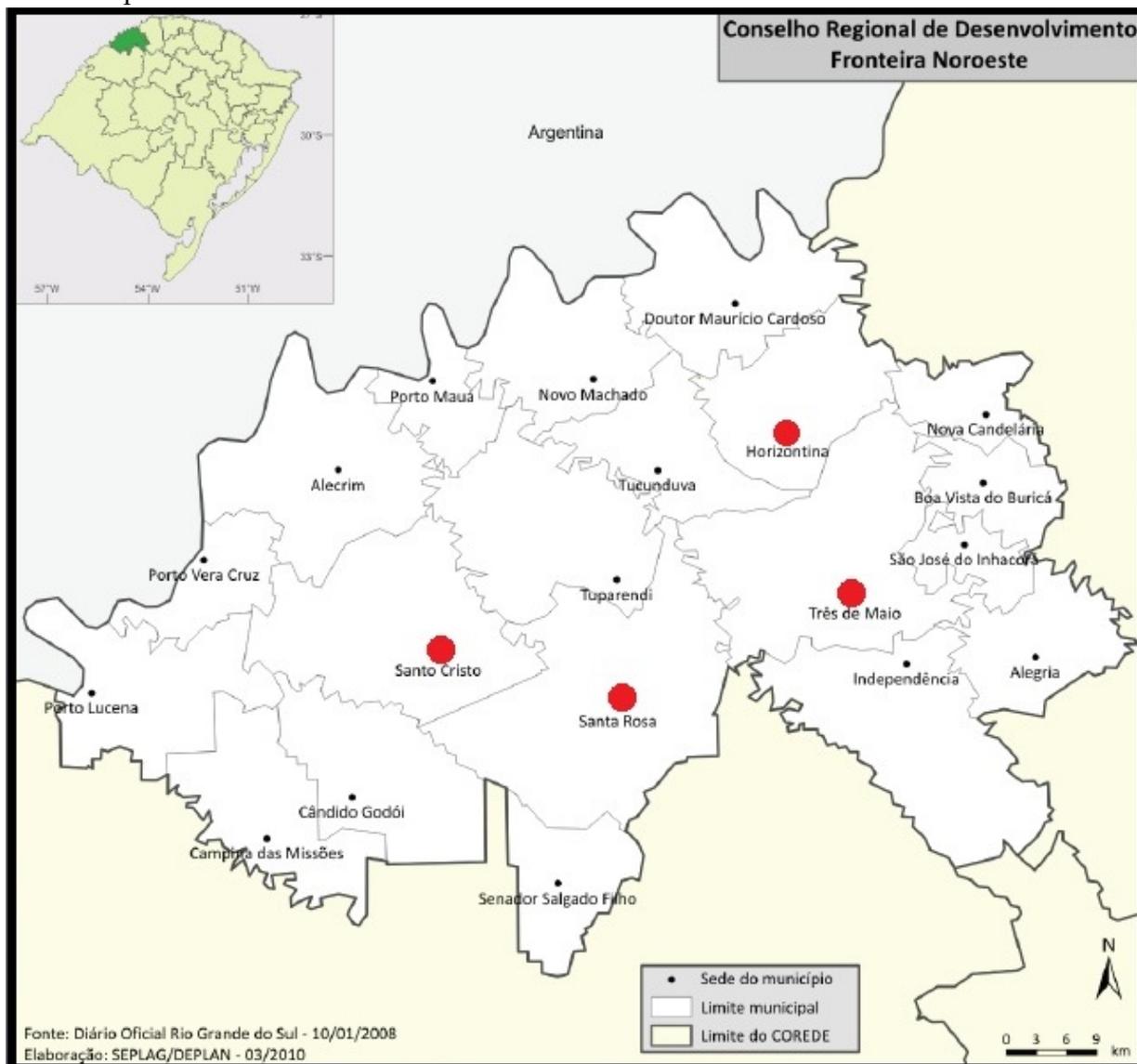
eram ofertados a partir de laços de parentesco, compadrio, origem étnica e a ética do trabalho (GEHLEN, 1998; ROTTA, 1999 apud ROTTA 2007).

A partir das décadas de 1960 e 1970 a região passa por um intenso processo de transformação, decorrente da modernização da agricultura e da agroindústria, que acabam gerando novas formas de organização socioeconômica e político-cultural. Marcadas pelos princípios da “sociedade capitalista moderna”, essa modernização leva à substituição dos padrões comunitários e associativos pelos alicerçados em uma cultura racional moderna. Criase uma situação onde predominam os interesses de classes e grupos profissionais em detrimento aos comunitários. Com isso tem-se uma transição nas formas de compreensão das políticas sociais que passam a ser vistas a partir da lógica dos direitos do cidadão, conquistados na ação organizada e tornando-se compromisso do Estado (em suas diferentes esferas) sua garantia e viabilização (ROTTA, 2007).

Nesta visão das políticas sociais como direitos, os municípios passam a ter papel fundamental na criação de estruturas capazes de garantir, no espaço local, a efetivação dos mesmos. A criação de estruturas na área da educação, da saúde e da assistência social transformou-se em desafios que os municípios passaram a enfrentar a partir das décadas de 1970 e 1980. No caso específico da assistência social, a Constituição de 1988, as legislações complementares, a PNAS/2004 e as Normas Operacionais que regulamentam a política serviram de base para nortear este processo.

A região do COREDE Fronteira Noroeste, na qual predominam municípios de pequeno porte I e II, vivencia grandes desafios nesse processo. Assim, este estudo concentra seu foco na resposta dada por quatro municípios de grande influência no COREDE: Santa Rosa, Três de Maio, Horizontina e Santo Cristo, no atendimento das demandas de seus habitantes na área da assistência social e busca a partir de suas experiências compreender o processo de implantação da PNAS/2004. O mapa abaixo situa a região do COREDE, seus municípios e destaca aqueles que foram a base do estudo.

Figura 1 - Mapa da região do Rio Grande do Sul, situando o COREDE Fronteira Noroeste e os municípios estudados



Fonte: Rio Grande do Sul, 2015.

No âmbito da política de assistência social, o COREDE apresenta apenas um município que se enquadra enquanto porte médio, um pequeno porte II e os demais são municípios de pequeno porte I. Apenas três municípios encontram-se no nível de gestão plena do SUAS, estando os demais em gestão básica. Todos os municípios possuem estruturas de PSB, implantadas por meio dos CRAS, mesmo que dispendo de infraestrutura e recursos humanos deficitários. A estrutura de PSE ainda encontra-se precária, havendo poucos CREAS, sendo essa demanda atendida junto aos CRAS ou à gestão.

A escolha dos municípios base deste estudo considerou, além da influência regional dos municípios, o porte populacional e o nível de gestão do SUAS em que se encontram, com vistas a possibilitar comparações. Dentre os quatro municípios escolhidos, Santa Rosa, Três

de Maio e Horizontina, enquadram-se no nível de Gestão do SUAS plena, constituindo município de médio, pequeno porte II e pequeno porte I, respectivamente. Constituem assim, representantes dos três portes que assumem o mesmo nível de gestão, possibilitando uma análise sobre diferenças quanto ao porte municipal.

O município de Santo Cristo por sua vez, cuja população é 14.687 habitantes, enquadra-se como pequeno porte I. Dentre os demais municípios do COREDE esse é o que apresenta a população mais próxima do município de Horizontina. Entretanto, Santo Cristo encontra-se no nível Gestão do SUAS básico, tornando-se possível o estudo de dois municípios compatíveis quanto ao porte e distintos quanto ao nível de gestão.

Dentre os municípios pesquisados, Santa Rosa está na base de formação da região Fronteira Noroeste, pois é de seu território inicial que se formam grande parte dos demais municípios (18 dos 20 pertencentes à região). Ainda hoje é comum, por parte dos moradores da região o uso da expressão “cidade mãe”, ao referir-se à Santa Rosa. Também é utilizado o termo região da Grande Santa Rosa, ao referir-se à região de abrangência do COREDE Fronteira Noroeste. Tem-se claro que a história dos municípios se confunde com a da própria região.

Santa Rosa pertenceu sucessivamente à Porto Alegre, Rio Pardo, Cruz Alta e Santo Ângelo. Após a desagregação da experiência missioneira permaneceu como território de fronteira, de refúgio dos caboclos e indígenas e de sucessivos conflitos pela terra e pela posse das riquezas naturais, especialmente a erva-mate e a madeira. Em 1876, o município de Santo Ângelo oficializou a criação do distrito de Santa Rosa, preparando a etapa seguinte da nova colonização, a partir de 1914, com a criação da Colônia 14 de Julho. Uma colônia pensada para assentar os “nacionais”<sup>90</sup>, mas também para atrair imigrantes de diversas etnias (alemães, italianos, russos, eslavos, entre outros). Também pretendia-se criar uma nova fronteira agrícola para abrigar pessoas provenientes das Colônias Velhas<sup>91</sup> e das Novas Colônias do Planalto<sup>92</sup> (ROTTA, 2007).

O rápido desenvolvimento da nova colônia levou à sua emancipação em 1931. Assentada na agropecuária familiar, desenvolvida em pequenas propriedades rurais (ampla maioria inferior à 30 hectares), no pequeno comércio e na agroindústria, o município

---

<sup>90</sup> Termo usado para designar os diversos grupos criados na miscigenação entre portugueses, indígenas e negros que passaram a habitar a região a partir da desagregação da experiência missioneira.

<sup>91</sup> Termo usado para designar as primeiras regiões de colonização alemã e italiana do RS, situadas na região do Vale do Rio dos Sinos e da Serra Gaúcha.

<sup>92</sup> Termo usado para designar as colônias que se criaram na região do Planalto Riograndense, à exemplo de Ijuí, Cruz Alta e Passo Fundo.

transformou-se em referência para um processo de modernização que se efetivou na segunda metade do século XX.

O município de Santa Rosa com uma população de 68.587 habitantes, constitui o principal centro urbano do COREDE Fronteira Noroeste, o qual em 2010, possuía uma população de 203.494 habitantes. Desse total, 68% habitavam as áreas urbanas e 32% as áreas rurais (IBGE, 2010). No município predomina a população urbana, a qual equivale à 88% (BERTÊ et al, 2016; IBGE, 2016). Santa Rosa, por se tratar de um município com maior participação industrial, foi um, dentre os dois municípios do COREDE que teve ganhos populacionais no período. A população do município ampliou, entre os Censos Demográficos de 2000 e 2010, à taxa de 0,53% ao ano, passando de 65.034 para 68.587 habitantes (BRASIL, 2010a; RIO GRANDE DO SUL, 2015).

De acordo com um estudo<sup>93</sup> do IBGE que estabeleceu uma classificação dos centros de gestão, Santa Rosa constitui o Centro Sub-Regional do COREDE. O município possui ligação direta com a capital do estado e exerce influência sobre doze municípios de seu entorno, incluindo um município do COREDE Missões (BERTÊ et al, 2016).

Considerando o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) do ano de 2014 Santa Rosa encontra-se no 64º lugar no Bloco Educação com índice de 0,78, no 135º lugar no Bloco Renda com índice de 0,75 e no 181º lugar no Bloco Saúde com índice de 0,85. Apresenta índices próximos, porém inferiores se comparados aos do COREDE nos Blocos Educação e Renda e encontra-se na classificação geral em 100º lugar no Estado, com índice de 0,79, valor igual ao IDESE do COREDE (FEE, 2017).

Em relação às características econômicas, no ano de 2012, o COREDE Fronteira Noroeste apresentou um Produto Interno Bruto (PIB) de aproximadamente R\$ 5 bilhões, o que representou 1,8% do total do Estado, sendo que Santa Rosa foi o município de maior PIB

---

<sup>93</sup> A hierarquização é definida por: 1. Metrópole – caracterizam-se por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si. Em geral, possuem extensa área de influência direta. Subdivididas em três subníveis (Grande metrópole nacional, Metrópole nacional e Metrópole); 2. Capital Regional – como as metrópoles, também se relacionam com o estrato superior da rede urbana. Com capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, têm área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios. Também subdivididas em três subgrupos, conforme número de habitantes e relacionamentos; 3. Centro Sub-Regional – centros com atividades de gestão menos complexas, têm área de atuação mais reduzida, e seus relacionamentos com centros externos à sua própria rede dão-se, em geral, apenas com as metrópoles. Divididos em A e B também conforme número de habitantes e relacionamentos; 4. Centro de Zona – cidades de menor porte e com atuação restrita à sua área imediata, exercem funções de gestão elementares. Igualmente divididos em A e B pelo mesmo critério; 5. Centro local – cidades cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes, têm população predominantemente inferior a 10 mil habitantes (BERTÊ et al, 2016, p. 260).

do COREDE com aproximadamente R\$ 1,9 bilhão (BERTÊ et al, 2016; RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Com relação aos setores do Valor Adicionado Bruto (VAB) do COREDE, Santa Rosa se destaca na indústria, com participação de 28,1%. Nos serviços, o município exerce liderança, juntamente com outros dois, com uma participação de 57,4%. Santa Rosa se destaca também no VAB da agropecuária, com a criação de suínos que detém 12,6% (BERTÊ et al, 2016; RIO GRANDE DO SUL, 2015).

No VAB da indústria, a indústria de transformação detém 76,6%, com destaque para o município de Santa Rosa (53,2%). A construção civil possui 14,2%, localizada principalmente nesse município (44%) e a produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana (Serviços Industriais de Utilidade Pública –SIUPs) possui 8,8%, ocorrendo também principalmente em Santa Rosa (45,6%). No setor de Serviços do COREDE, a administração pública apresenta 30,1%, com liderança de Santa Rosa. O comércio e serviços de manutenção e reparação apresentam 19,4%, com destaque também para este município (BERTÊ et al, 2016; RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Santa Rosa encontra-se em primeiro lugar no COREDE, com 49,4% do total de pessoal ocupado<sup>94</sup>, principalmente nos empregos da indústria de transformação, setor em destaque na região. O município possui a maior parte de seus empregos nas divisões de fabricação de máquinas e equipamentos e fabricação de produtos alimentícios (BERTÊ et al, 2016; RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Considerando o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), dados extraídos do PNUD, com referência ao ano de 2010, apontam que enquanto o país apresenta IDHM de 0,72, o estado do RS 0,74. Santa Rosa, por sua vez, apresenta índice superior, de 0,76, segundo melhor dentre os municípios pesquisados. O IDHM dimensão longevidade do município é de 0,87 e a esperança de vida ao nascer de 77,25, superiores aos índices nacional e estadual. O IDHM dimensão educação é de 0,69, também superior ao estadual e nacional e terceiro dentre os municípios base deste estudo (PNUD, 2013).

Em relação ao IDHM dimensão renda, Santa Rosa apresenta índices de 0,75, superior ao brasileiro que é de 0,73, mas inferior ao estadual que é de 0,76. A renda *per capita* no

---

<sup>94</sup> No ano de 2013, o COREDE Fronteira Noroeste apresentava 2,5% de seu pessoal ocupado na Agropecuária; 34%, na Indústria; e 63,5%, nos Serviços de acordo com dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Apresentou assim um perfil de empregos mais voltados ao setor industrial, com menor participação da Agropecuária e dos Serviços em relação à média do Estado, que possui 2,68% de seu pessoal ocupado na Agropecuária; 30,06%, na Indústria; e 67,25%, nos Serviços. No setor da Indústria, destaca-se a participação do nos empregos da Indústria de Transformação, de 29,6% (BERTÊ et al, 2016; RIO GRANDE DO SUL, 2015).

município é de R\$ 863,61 (oitocentos e sessenta e três reais e sessenta um centavos), constituindo a terceira maior renda *per capita* dentre os quatro municípios pesquisados. Em relação à proporção de pessoas extremamente pobres, Santa Rosa apresenta 0,55%, sendo o município com o menor percentual no grupo estudado. Quanto à proporção de pessoas pobres, Santa Rosa apresenta 3,96% e encontra-se em segundo lugar entre os quatro municípios pesquisados. Por fim, a proporção de pessoas vulneráveis à pobreza em Santa Rosa é de 15,25%, também em segundo lugar dentre os municípios base deste estudo (PNUD, 2013).

O índice de Theil<sup>95</sup> que mede a desigualdade na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*, excluídos aqueles com renda domiciliar *per capita* nula é de 0,68 no Brasil, 0,53 no RS, é de 0,38 em Santa Rosa, terceiro índice entre os estudados. O índice de Gini<sup>96</sup> que mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*, cujo valor é de 0 (zero) quando não há desigualdade e tende à 1 (um) na medida que a desigualdade aumenta, é de 0,60 no Brasil, 0,54 no RS, e 0,47 em Santa Rosa, também o terceiro entre os municípios estudados (PNUD, 2013).

Sobre os demais municípios pesquisados, Três de Maio, Santo Cristo e Horizontina, pertenceram à Santa Rosa e foram emancipados no ano de 1955. O território do município de Três de Maio pertenceu sucessivamente a Rio Pardo, Cruz Alta, Santo Ângelo e Santa Rosa. Em 1916 foi notificada a divisão territorial de Santa Rosa, criando-se o sétimo distrito, cuja sede era Três de Maio. Na década seguinte à emancipação de Santa Rosa, surge o movimento emancipacionista de Três de Maio, sendo que a partir da década de 1950 a ideia cria corpo entre os habitantes do distrito e é desencadeada uma campanha nesse sentido. Seus argumentos eram de que a agricultura atingira níveis de produção notavelmente elevados, o comércio desenvolvia-se à contento e a indústria nascia promissora. Após plebiscito, constatadas as condições para municipalização e demonstrada a vontade de seus habitantes, é criado em 1954 por Lei estadual, o município de Três de Maio, cuja instalação ocorreu em 1955 (IBGE, 2016; TRÊS DE MAIO, 2017).

Três de Maio é o segundo município mais populoso do COREDE Fronteira Noroeste possuindo 23.726 habitantes, com predomínio da população urbana, a qual equivale à 80% da população (BERTÊ et al, 2016; IBGE, 2010, 2016). Assim como a maioria dos municípios do

---

<sup>95</sup> O Índice de Theil mede a desigualdade na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*. É o logaritmo da razão entre as médias aritméticas e geométricas das rendas individuais, sendo nulo quando não existir desigualdade de renda entre os indivíduos e tendente ao infinito quando a desigualdade tende ao máximo.

<sup>96</sup> O Índice de Gini mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), à 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda).

COREDE, Três de Maio não teve ganhos populacionais no período entre 2000 e 2010, sendo sua maior perda populacional na área rural, a qual varia entre 25% e 28%. Entre os Censos Demográficos de 2000 e 2010 a população do município reduziu à taxa de -0,17% ao ano, passando de 24.138 para 23.726 habitantes. Taxa inferior àquela registrada no Estado, que ficou em 0,49% ao ano (BRASIL, 2010a; RIO GRANDE DO SUL, 2015).

O COREDE possui quatro municípios que exercem a função de Centro Zona, dentre eles Três de Maio classificado como Centro Zona A, o qual polariza quatro municípios da região (BERTÊ et al, 2016). O município apresenta índice do IDESE de 0,80, um pouco acima do COREDE que é de 0,79. Analisando-se os índices por Blocos também se percebe a proximidade destes. O município apresenta índices de 0,79 no Bloco Educação, de 0,75 no Bloco Renda e de 0,85 no Bloco Saúde. Sua classificação por Blocos é semelhante ao município de Santa Rosa, porém em sua classificação geral está melhor situado, encontrando-se em 90º lugar no estado (FEE, 2017).

Três de Maio apresenta o terceiro maior PIB do COREDE com R\$ 518 milhões no ano de 2012. A participação do município no VAB do COREDE, ocorre com maior expressão nos Serviços. No VAB da Agropecuária destaca-se a Criação de Bovinos e Outros Animais, onde o município possui participação significativa. Destaca-se também o Cultivo de Cereais e Grãos, especialmente milho e trigo, com liderança de Três de Maio e outro município. No VAB da Indústria, a Construção Civil possui 14,2% no COREDE, e além de estar localizada principalmente em Santa Rosa (44%), encontra-se também em Três de Maio (11,4%). Os SIUPs possuem 8,8% no COREDE, ocorrendo em Três de Maio (11,7%) (BERTÊ et al, 2016; RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Três de Maio encontra-se em terceiro lugar no COREDE, com 9,4% no que se refere ao total de pessoal ocupado nos empregos da Indústria de Transformação. Possui maior concentração na divisão de Fabricação de Produtos Alimentícios (BERTÊ et al, 2016; RIO GRANDE DO SUL, 2015). O IDHM de Três de Maio é de 0,75, superior ao nacional e estadual; terceiro no grupo de municípios estudados. O IDHM dimensão longevidade apresenta índice de 0,83 e a esperança de vida ao nascer é de 75,02 anos. Tais índices são superiores ao nacional e inferiores ao estadual. O IDHM dimensão educação de Três de Maio tem como índice 0,69, superior ao nacional e estadual e segundo dentre os estudados.

Em relação ao IDHM dimensão renda, Três de Maio apresenta índice de 0,75, superior ao nacional, mas inferior ao estadual, sendo o terceiro dentre os estudados, com renda *per capita* de R\$ 881,15 (oitocentos e oitenta um reais e quinze centavos). Na dimensão renda, dentre os municípios pesquisados, a proporção de pessoas extremamente pobres demonstra o

percentual mais expressivo em Três de Maio, com 1,20%, cuja renda *per capita* é de R\$ 25,17 (vinte e cinco reais e dezessete centavos).

Quanto à proporção de pessoas pobres, apresenta 4,70%, o maior valor dentre os municípios pesquisados. Por fim, a proporção de pessoas vulneráveis à pobreza é de 18,53%, índice muito próximo ao do estado de 18,65%, sendo também o maior dos municípios pesquisados. O índice de Theil – L é de 0,45 em Três de Maio, menor que o índice nacional e estadual, o primeiro entre os municípios estudados, assim como o índice de Gini que é de 0,50; indicando que Três de Maio é o município com maior desigualdade entre os municípios pesquisados (PNUD, 2013).

Horizontina, por sua vez, tem seu surgimento atrelado à processos de colonização implantados por iniciativas de particulares. No ano de 1927 o Engenheiro Frederico Jorge Logemann iniciou a colonização particular da chamada colônia Belo Horizonte. O Governo Estadual ao pagar dívidas para com o engenheiro, pelos serviços de construção de estradas e pontes na região, celebrou contrato com a firma Dahne Conceição & Cia. e a autorizou a medir, demarcar e colonizar por venda as terras devolutas de sua propriedade situadas entre os rios Uruguai e seus afluentes, Santa Rosa e Palmeira.

Em outubro de 1937, a colônia Belo Horizonte foi elevada à categoria de Distrito do município de Santa Rosa, passando a denominar-se Vila Horizonte, recebendo seu atual nome em 1943. Em 1953 foi escolhida a Comissão Pró-emancipacionista e, no mesmo ano, através da realização do Plebiscito foi autorizada a criação do município. Em 1954, através de Lei Estadual foi criado o Município de Horizontina que em 1955 teve como seu primeiro prefeito o Engenheiro Jorge Antônio Dahne Logemann (HORIZONTINA, 2017a, 2017b).

Horizontina, com 18.348 habitantes, constitui o terceiro município mais populoso do COREDE Fronteira Noroeste (IBGE, 2010). Há no município um predomínio da população urbana, que equivale à 70% do total (BERTÊ et al, 2016; IBGE, 2016). Assim como o município de Santa Rosa, Horizontina, devido a sua maior participação industrial, teve ganhos populacionais entre os anos de 2000 e 2010, destacando-se junto ao COREDE cuja taxa de crescimento foi negativa (BERTÊ et al, 2016).

Nesse período a população do município cresceu à taxa de 0,38% ao ano, passando de 17.670 para 18.348 habitantes, apresentando taxa foi inferior àquela registrada no Estado, que ficou em 0,49% ao ano (BRASIL, 2010a; RIO GRANDE DO SUL, 2015). Horizontina, assim como Três de Maio exerce na região a função de Centro Zona, porém é classificado enquanto

Centro de Zona B, por ser de menor porte e exercer polaridade sobre apenas um município da região (BERTÊ et al, 2016).

Entre os municípios pesquisados e também entre aqueles que compõe o COREDE, Horizontina destaca-se em relação aos índices do IDESE. O município encontra-se em 8º lugar no Bloco Educação com índice de 0,83; em 6º lugar no Bloco Renda com índice de 0,91 e 388º no Bloco Saúde com índice de 0,80. Apesar de não apresentar boa colocação no Bloco Saúde, os três índices são classificados como altos e os Blocos Renda e Educação proporcionam ao município a 9º posição no Estado, com índice de 0,85. Dentre os municípios pesquisados é o único que apresenta nível alto de desenvolvimento (FEE, 2017; BERTÊ et al, 2016).

Horizontina é o segundo município do COREDE com maior PIB, o qual no ano de 2012 foi de R\$ 809 milhões. A participação do município do VAB do COREDE ocorre com maior expressão na Indústria, juntamente com Santa Rosa e nos Serviços, onde lidera com Santa Rosa e Três de Maio. No VAB da Indústria, a Indústria de Transformação detém 76,6% no COREDE, sendo Horizontina o segundo município com maior participação (34,9%) e o terceiro em relação a Produção e Distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana (11,6%) (BERTÊ et al, 2016; RIO GRANDE DO SUL, 2015).

O município encontra-se em segundo lugar no COREDE, com 17,9%, no que se refere ao total de pessoal ocupado nos empregos da Indústria de Transformação. Ainda, possui quase totalidade de seus empregos na divisão de Máquinas e Equipamentos (BERTÊ et al, 2016; RIO GRANDE DO SUL, 2015).

O IDHM do município apresenta índice de 0,78, superior aos indicadores nacional e estadual, o maior dentre os municípios estudados. O IDHM dimensão longevidade que é de 0,85 e a esperança de vida ao nascer, também possuem indicadores superiores nacional e estadual. Outro indicador relevante e também superior ao nacional e estadual é o IDHM dimensão educação de Horizontina, o maior entre os municípios pesquisados, com índice de 0,71 (PNUD, 2013).

Em relação ao IDHM dimensão renda, o índice do município é de 0,78, superior aos indicadores nacional e o único município estudado com índice superior ao estadual. Apresenta uma renda *per capita* de R\$ 1.037,04 (mil e trinta e sete reais e quatro centavos). Na dimensão renda, em relação à proporção de pessoas extremamente pobres, Horizontina encontra-se em terceiro lugar entre os municípios pesquisados, com 0,58%. Quanto à proporção de pessoas pobres, o município possui o índice mais baixo entre os pesquisados de

2,47%, assim como em relação a proporção de pessoas vulneráveis à pobreza que é de 11,09%. Todos índices são inferiores aos nacional e estadual (PNUD, 2013).

O índice de Theil – L é de 0,42 em Horizontina, menor que o índice nacional e estadual, o segundo entre os pesquisados, assim como o índice de Gini, que é de 0,49 (PNUD, 2013).

Santo Cristo, o outro município pesquisado, assim como Horizontina, também teve seu surgimento atrelado à processos de colonização implantados a partir de iniciativas particulares. O município de Santo Cristo iniciou sua história por volta de 1910, quando o Dr. Horst Hofmann adquiriu do Governo estadual uma gleba rural que correspondia ao território do então município. A gleba denominava-se colônia de Boa Vista. Santo Cristo era sua sede e pertencia ao município de Santo Ângelo. A terra era composta de 1.222 lotes rurais que pertenciam a Companhia Colonizadora Rio-grandense situada em Porto Alegre.

Com a emancipação de Santa Rosa, Santo Cristo tornou-se distrito desta sendo elevado à categoria de Vila no ano de 1938. O desenvolvimento da vila possibilitou a realização de uma consulta plebiscitária. Com resultado favorável, sua emancipação ocorreu em 1953. Assim, Santo Cristo tornou-se município em 1955 (IBGE, 2016).

Santo Cristo é o quarto município mais populoso do COREDE Fronteira Noroeste com 14.378 habitantes (IBGE, 2010). Os demais municípios são de pequeno porte, com populações abaixo de 10 mil habitantes. Em comparação com os outros municípios pesquisados, Santo Cristo apresenta um maior equilíbrio entre populações rural e urbana, sendo 54% de população urbana (BERTÊ et al, 2016; IBGE, 2016).

Santo Cristo, assim como Três de Maio e o COREDE, não apresentou ganhos populacionais no período referente a primeira década dos anos 2000. A população do município reduziu entre os Censos Demográficos de 2000 e 2010, à taxa de -0,35% ao ano, passando de 14.890 para 14.378 habitantes (BRASIL, 2010a; RIO GRANDE DO SUL, 2006).

Santo Cristo é classificado regionalmente enquanto Centro Local e recebe a influência do município de Santa Rosa (BERTÊ et al, 2016). Dentre os municípios pesquisados, é o único que possui índice do IDESE abaixo do índice do COREDE. O município, encontra-se em 143º lugar no estado, com índice de 0,78. No Bloco Educação situa-se em 80º lugar, com índice de 0,77. Já no Bloco Renda sua posição é 157º, com índice de 0,73. No que diz respeito ao Bloco Saúde, Santo Cristo ocupa o 291º lugar, com índice de 0,83 (FEE, 2017).

Em relação ao PIB de Santo Cristo, o município encontra-se em nível mediano de arrecadação, apresentando um PIB entre 100 e 500 milhões, juntamente com outros seis

municípios do COREDE. A participação do município no VAB do COREDE ocorre com maior expressão na agropecuária. No VAB da agropecuária, onde destaca-se a criação de bovinos e outros animais com 43% no COREDE, Santo Cristo e Três de Maio exercem liderança. A criação de suínos que detém 12,6% no VAB agropecuária do COREDE, ocorre principalmente em três municípios, dentre eles Santo Cristo e Santa Rosa. Santo Cristo também exerce liderança na VAB referente à Outros Produtos de Lavoura temporária que ocupa 12,4%, principalmente com a produção de mandioca e fumo (BERTÊ et al, 2016; RIO GRANDE DO SUL, 2006).

Santo Cristo encontra-se em quarto lugar no COREDE, com 5,6%, no que se refere ao total de pessoal ocupado nos empregos da Indústria de Transformação. Possui quase a totalidade de seus empregos na divisão de Máquinas e Equipamentos, detendo maior número de empregados na Fabricação de Móveis e de Produtos Alimentícios (BERTÊ et al, 2016; RIO GRANDE DO SUL, 2015).

O município apresenta IDHM de 0,73, índice superior ao nacional que é de 0,72 e inferior ao estadual. Santo Cristo apresenta o menor índice entre os municípios pesquisados. O IDHM dimensão longevidade que é de 0,82, e a esperança de vida ao nascer, apresentam indicadores superiores ao nacional, mas inferior ao estadual e o menor dentre os estudados. O IDHM dimensão educação apresenta índice de 0,65, superior aos indicadores nacional e estadual e o menor dentre os estudados (PNUD, 2013).

Em relação ao IDHM dimensão renda, Santo Cristo com 0,74 apresenta índice superior ao nacional e inferior ao estadual. Trata-se do menor índice dos municípios pesquisados. Santo Cristo possui a menor renda *per capita* do grupo de municípios pesquisados, R\$ 832,40 (oitocentos e trinta e dois reais e quarenta centavos). Na dimensão renda, em relação à proporção de pessoas extremamente pobres, Santo Cristo com 0,79% encontra-se em segundo lugar no grupo pesquisado. Quanto à proporção de pessoas pobres, o município encontra-se em terceiro lugar com 3,54%, estando na mesma posição em relação a proporção de pessoas vulneráveis à pobreza, com 12,94%; apresentando em todos os casos indicadores menores aos nacional e estadual (PNUD, 2013).

O índice de Theil é de 0,34 em Santo Cristo, menor que o índice nacional e que o estadual, estando em último lugar dentre os municípios pesquisados, da mesma forma que o índice de Gini, que é de 0,44, indicando que entre os quatro municípios pesquisados, Santo Cristo é o que apresenta menor desigualdade (PNUD, 2013).

Em relação à Política de Assistência Social, os quatro municípios estudados apresentam estruturas destinadas à PSB. Os municípios de Três de Maio, Horizontina e Santo

Cristo possuem um CRAS cada, enquanto Santa Rosa possui dois equipamentos e conta com sete unidades referenciadas para a execução dos SCFV. Quanto à PSE média complexidade, Santo Cristo não conta com estrutura específica para o atendimento desta demanda. Horizontina, por sua vez, dispõe de um CREAS Regional, modalidade municipal e um Centro dia, Três de Maio dispõe de um CREAS Municipal e um Centro Dia e Santa Rosa conta com um CREAS Municipal e quatro Centros Dia.

A PSE de Alta Complexidade é estruturada apenas em Três de Maio, que possui duas Unidades de Acolhimento e em Santa Rosa que dispõe de cinco Unidades de Acolhimento. Horizontina e Santo Cristo contam com o atendimento da PSE de forma regional. A análise sobre estas estruturas, bem como o estudo sobre as formas de gestão e as trajetórias percorridas pelos municípios com vistas a implantação da PNAS/2004 constituirão os temas do próximo tópico.

### 3.2 ANÁLISE DO PROCESSO DA IMPLANTAÇÃO DA PNAS NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS

Tem-se presente que a análise do processo de implantação da Política Nacional de Assistência Social nos municípios de Santa Rosa, Três de Maio, Horizontina e Santo Cristo, se dá com base no estudo das trajetórias. Visa identificar os princípios e diretrizes que fundamentam a política, na análise das formas de gestão, com base nas estruturas administrativas, no controle social e nos serviços implantados, e na análise das experiências de implantação. Busca identificar as infraestruturas físicas e de pessoal constituídas para dar conta da política. Se faz uma opção por analisar o processo ocorrido nos municípios a partir dessas três categorias, procurando ao longo destas dar conta, também, do quarto objetivo específico (além dos três já contemplados nas categorias), que visa comparar as experiências, no sentido de apontar semelhanças, diferenças, limites e possibilidades vivenciadas no processo prático de implantação da PNAS/2004.

O nível de gestão do SUAS que “expressa a capacidade gerencial do município para implementar a PNAS” (COUTO et al, 2014, p. 92) e o porte populacional, constituíram parâmetros para a seleção dos municípios pesquisados. Assim, selecionou-se quatro municípios representantes dos três portes populacionais encontrados na região (Santa Rosa de médio porte, Três de Maio de pequeno porte II e Horizontina e Santo Cristo de pequeno porte I). Desses, três municípios encontram-se no nível de gestão plena e um encontra-se na gestão

básica, possibilitando comparações e identificando a existência ou não de diferenças entre os portes e os níveis de gestão.

O estudo tem como base o método dialético crítico e a metodologia de abordagem qualitativa. Pesquisou-se junto aos municípios as Leis e decretos municipais relacionados a Política de Assistência Social; as atas e as resoluções dos Conselhos Municipais de Assistência Social; os Censos SUAS/2016 referentes à gestão, CRAS, CREAS, Centros dia, Centros de Convivência e Unidades de Acolhimento, os Planos Plurianuais da Assistência Social vigentes e os Planos para cofinanciamento do Governo Federal referentes ao ano de 2017. Além da coleta de dados, também foram utilizados relatórios e informações disponibilizados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social (disponíveis por meio do site oficial); e dados obtidos junto à Rede SUAS, que contemplam informações sobre os serviços socioassistenciais, infraestrutura, recursos humanos.

Na sequência busca-se apresentar os resultados da pesquisa através de três tópicos principais. O primeiro irá destacar as trajetórias de implantação da Política de Assistência Social. O segundo as formas de gestão assumidas pelos municípios com base na infraestrutura administrativa dos órgãos gestores e no controle social. Por fim, o terceiro tópico apresenta a infraestrutura física e de recursos humanos disponível para o desenvolvimento dos Serviços ofertados e necessários a efetivação da Política.

### **3.2.1 Trajetórias de implantação da Política de Assistência Social nos municípios**

Para análise acerca das trajetórias de implantação da Política de Assistência Social nos municípios de Santa Rosa, Três de Maio, Horizontina e Santo Cristo, buscou-se junto as Prefeituras Municipais, especificamente junto aos órgãos gestores da política, materiais de domínio público que pudessem conter informações acerca da criação destes órgãos gestores. Órgãos como os Conselhos Municipais de Assistência Social, Fundos Municipais de Assistência Social, CRAS, CREAS e Unidades Socioassistenciais (Centros de Convivência, Centros Dia e Unidades de Acolhimento). Além das informações fornecidas *in loco*, analisou-se os dados disponibilizados pelos municípios nos Censos SUAS/2016 e os Planos Municipais de Assistência Social<sup>97</sup>, apesar das formatações diferenciadas destes últimos.

---

<sup>97</sup> Os Planos Municipais de Assistência Social são definidos no Capítulo III, da NOB SUAS/2012, a qual em seu artigo 18 descreve inclusive a sua estrutura, apesar disto encontrou-se planos com formatação e conteúdos

As informações obtidas foram organizadas em quadros, na ordem do município de maior porte para o menor, com a finalidade de auxiliar a comparação, buscando-se manter a perspectiva de um possível paralelo entre a criação destas estruturas nos municípios a fim de facilitar a visualização das semelhanças e diferenças. O quadro abaixo apresenta o processo de criação dos órgãos gestores responsáveis pela Política de Assistência Social, bem como a criação dos Conselhos Municipais e Fundos de Assistência Social.

Quadro 1 – Criação dos órgãos gestores, Conselhos e Fundos de Assistência Social

	Santa Rosa	Três de Maio	Horizontina	Santo Cristo
Órgão Gestor <sup>98</sup>	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social: 01.10.2013 Lei Municipal nº 5050/2013.	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social: Não existe legalmente.	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Habitação: 09.05.1994 Lei Municipal nº 1156/1994.	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social: Não informado.
Fundo Municipal de Assistência Social	25.05.1995 Lei Municipal nº 2858/1995 consolidado em 2013 pela Lei Municipal 5060/2013.	01.07.2002 Lei Municipal nº 1950/2002.	11.12.1995 Lei Municipal nº 1221/1995 reestruturado em 03.05.2010 pela Lei Municipal nº 3.143/2012.	05.12.1995 Lei Municipal nº 2145/1995.
Conselho Municipal de Assistência Social	25.05.1995 Lei Municipal nº 2857/1995 Consolidado em 2013 pela Lei Municipal 5060/2013.	1995 Lei Municipal nº 1427/1995 reestruturado em 01.07.2002 Lei Municipal nº 1950/2002.	11.12.1995 Lei Municipal nº 1221/1995 restruturado em 03.05.2010 pela Lei Municipal nº 3.143/2012.	07.04.1998 Lei Municipal nº 2359/1998.

Fonte: Sistematização do pesquisador.

Em relação aos órgãos gestores municipais da política de Assistência Social, percebem-se situações que expressam pouca importância dada à gestão da política. A LOAS, em seu artigo 11º coloca que as ações das três esferas de governo na área da 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. Dentre as atribuições dos municípios encontravam-se ações apenas referentes à execução, facultando-lhes o engajamento na Política ou o título de mero de executor. No ano de 2011, alterações na LOAS, por meio da Lei do SUAS, acrescentaram

---

diferenciados, com destaque ao município de Santo Cristo que não apresenta os itens obrigatórios solicitados na Normativa.

<sup>98</sup> Nomenclatura utilizada no ano de realização da pesquisa.

atribuições importantes aos municípios, que se referem ao aprimoramento da gestão, monitoramento e avaliação, atribuindo em lei, maior responsabilidade à municipalidade e a gestão local.

Dentre os municípios em gestão plena, Horizontina foi o primeiro a instituir uma Secretaria destinada, e na época exclusiva, ao atendimento da Política de Assistência Social. Isso ocorreu no ano de 1994, um ano após a LOAS, quando houve a separação das secretarias de saúde e de ação social. Santa Rosa, apesar de possuir secretaria que tratava da política de assistência social, promulgou de modo recente, no ano de 2013, Lei Municipal criando a atual estrutura administrativa da prefeitura municipal e assim regulamentando o órgão gestor da assistência social. Três de Maio por sua vez, não dispõe de legislação específica criando a secretaria responsável pela Política de Assistência Social, apesar de firmadas suas competências em legislação municipal no ano de 2002. O município em gestão básica, Santo Cristo, sequer dispõe de informações acerca do órgão gestor.

O comando único da Política de Assistência Social em cada esfera de governo, constitui uma das diretrizes a PNAS/2004 e do SUAS e encontra-se estabelecida junto à LOAS, PNAS/2004 e NOB SUAS/2012. Indica que a gestão dessa Política deve ser atribuída a um único órgão capaz de desenvolver seus objetivos, supondo assim que este órgão seja exclusivo. Em Horizontina desde sua criação até o ano de 2013 o órgão gestor da assistência social caracterizava-se como secretaria municipal exclusiva e a partir de 2014 tornou-se conjunta com outras políticas setoriais, neste caso, habitação. Em Santa Rosa e Três de Maio os órgãos gestores sempre foram exclusivos. Já em Santo Cristo o órgão gestor tornou-se exclusivo no ano de 2014, quando desvinculou-se da política de saúde.

Apesar de Horizontina retroceder deixando de possuir secretaria exclusiva, cabe ressaltar que o fato de atender outra política, tendo em sua estrutura um Departamento de Habitação, não se equivale à retornar no tempo quando a Política de Assistência Social era conduzida em conjunto com a Política de Saúde e reduzida a um Departamento. Destacamos que uma análise aprofundada das estruturas será realizada no próximo tópico. Percebe-se que, de modo geral, os municípios de gestão plena criaram estruturas próprias para gerir a Política de Assistência Social. Isso ocorreu ainda na década de 1990 e início dos anos 2000, enquanto o município de gestão básica teve tal desvinculação de modo recente, três anos após a promulgação da conhecida “Lei do SUAS”.

Ao analisar o processo de implantação dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e dos Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS), percebe-se o entrelaçamento desses dois órgãos. Este processo ocorrido nos municípios é reflexo de um

processo nacional que se tornou imprescindível enquanto condição para o recebimento de repasses conforme determina a LOAS. A Lei em questão define que os estados, municípios e DF instituíam e mantinham em funcionamento o Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; o Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos e o Plano de Assistência Social.

Com a promulgação da LOAS em 1993 e a regulamentação em âmbito federal do Fundo Nacional de Assistência Social pelo Decreto nº 1605/95 (BRASIL, 2004b), dois municípios criaram no ano de 1995 seus respectivos Conselhos Municipais e FMAS. Santo Cristo regulamentou seu Conselho em 1998, três anos após a criação de seu FMAS e Três de Maio teve a regulamentação de seu FMAS tardia, em 2002.

Neste sentido pontua-se que a criação, tanto dos conselhos quanto dos fundos, ocorreu com a finalidade de adequação à legislação federal e cumprimento de uma das diretrizes da PNAS/2004, que prevê a participação da população na formulação da política e no controle das ações. Mas também com vistas a manutenção e/ou recebimento do repasse dos recursos, muitas vezes imprescindíveis para a execução dos serviços nos municípios.

Esses serviços são organizados segundo a LOAS por meio das Proteções Sociais Básica e Especial e ofertados junto aos CRAS, CREAS e/ou entidades de assistência social vinculadas a esses equipamentos. Cabe aos municípios, com base nas legislações e normativas da política, a criação dessas unidades e o referenciamento das entidades. Na sequência apresenta-se a criação dessas estruturas nos municípios. Inicia-se com uma análise acerca dos equipamentos de PSB existentes, após, apresenta-se o Serviço ofertado e o ano de sua criação, conforme quadro abaixo.

Quadro 2 - Criação das estruturas de Proteção Social Básica (PSB).

	Santa Rosa	Três de Maio	Horizontina	Santo Cristo
CRAS/ PAIF	Aldi Pedro Brandão 01.03.2006  Cruzeiro 03.11.2010	Casa da família 01.04.2005	Centro Familiar 15.12.2008	Cras 17.12.2009
Centros de Convivência/ SCFV	Centro assistencial Sagrada Família: 21.02.1971  Amigos do bem: 22.02.1984  Sagrada Família: 01.03.1986	Estrutura existente município.  não no	Estrutura existente município.  não no	Estrutura existente município.  não no

	Pelotão Mirim 19º RCMEC: 02.09.1994  Projeto Brigada Mirim: 05.03.2003  Associação Beneficente São Francisco de Assis: 27.12.2007  Sociedade Batista de Beneficência TABEA, Espaço Criança Feliz: 03.04.2009			
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--

Fonte: Sistematização do pesquisador.

Em relação aos CRAS, os municípios iniciaram o processo de implantação<sup>99</sup> dos equipamentos no ano seguinte à publicação da Política Nacional. O município de Três de Maio foi o primeiro, seguido por Santa Rosa, Horizontina, Santo Cristo e novamente Santa Rosa, com a implantação de seu segundo CRAS. Percebe-se assim que os municípios em gestão plena foram os primeiros a estabelecer suas estruturas e, se comparados os municípios de mesmo nível de gestão, percebe-se que o último a estabelecer o CRAS foi o de menor porte.

No ano de 2004 a PNAS/2004 estabeleceu que a PSB fosse executada de forma direta junto aos CRAS. Também, deveria ser executada junto à outras unidades básicas e públicas da assistência social, podendo ainda ser ofertada de forma indireta em entidades e organizações de assistência social situadas na área de abrangência dos CRAS (BRASIL, 2004b). No que se refere às outras estruturas de PSB, apenas Santa Rosa dispõe destas unidades que executam os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Nos demais municípios estes serviços são prestados diretamente pelos CRAS.

Em Santa Rosa, do total de sete unidades cadastradas como Centros de Convivência que ofertam SCFV referenciados aos CRAS de sua área de abrangência, duas estão vinculadas ao CRAS Cruzeiro e cinco vinculadas ao CRAS Aldi Brandão. Cinco Centros de Convivência foram criados antes da PNAS/2004, três Centros criados antes mesmo da LOAS e da Constituição Federal; sendo que três possuem orientação religiosa mantendo o serviço nos mesmos moldes desde sua criação.

<sup>99</sup> Refere-se processo de implantação, porque somente nos anos seguintes surgiram normativas referentes ao espaço físico e recursos humanos pressupondo assim que a estrutura implantada sofreu aprimoramentos.

Esta realidade, verificada junto a Santa Rosa, vai ao encontro da análise regional realizada nos tópicos anteriores. Demonstra o movimento da sociedade em criar estruturas capazes de atender suas demandas sociais em um momento em que o Estado ainda não o fazia. Essas estruturas, passados os anos, foram mantidas pela sociedade e atualmente buscam, em alguns casos, adequar-se à Política de Assistência Social, visando tanto a manutenção da estrutura quanto dos atendimentos aos usuários.

Por um lado, esta realidade impressa no município torna-se necessária para a manutenção das estruturas, que por décadas acolheram as demandas e também, para a manutenção dos serviços, os quais o município de forma direta não daria conta de atender. Por outro lado, executar os serviços da política de forma indireta pode precarizar os serviços e fragilizar o trabalho social desenvolvido com as famílias.

O risco é tornar precário os serviços, ao passo que a coordenação destes, cuja atribuição é municipal a partir da ótica da descentralização e primazia do Estado, torna-se distante das equipes de referência. Essa situação pode ainda, fragilizar o trabalho social com as famílias, uma vez que o acesso de um membro da família a um SFCV constitui um importante vínculo com a equipe de referência, por meio do qual é possibilitado o conhecimento de sua realidade e efetivada a intervenção.

Em relação a PSE, a fim de possibilitar uma melhor visualização e comparação, a dividimos em dois quadros. O primeiro, mostra a criação das estruturas de PSE de média complexidade nos municípios, os serviços ofertados e o ano de sua criação. O segundo segue a mesma dinâmica, porém refere-se a PSE de alta complexidade.

Quadro 3 - Criação das estruturas de Proteção Social Especial (PSE) de média complexidade

	Santa Rosa	Três de Maio	Horizontina	Santo Cristo
CREAS/PAEFI	Creas Central 18.12.2008	Creas 01.09.2005	Creas 01.06.2013	Estrutura não existente no município.
Centro dia e Similares/ Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas famílias	Associação de Pais e Amigos dos Deficientes Visuais (APADEV): 29.10.1996.  Associação de Familiares e Amigos de Pessoas com Necessidades	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE): 29/10/1969 <sup>100</sup> .	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE): 24.08.1976.	Estrutura não existente no município.

<sup>100</sup> Pontua-se que o município de Três de Maio não preencheu ou não disponibilizou à pesquisadora o Censo SUAS/2016 referente ao Centro dia ou Similares, com informações sobre a instituição, sendo estas retiradas do Plano Municipal de Assistência Social.

	Especiais (AFAPENE): 05.09.1996.  Associação de Pais e Amigos dos Deficientes Auditivos (APADA): 27.09.1986.  Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE): 02.08.1967.			
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--

Fonte: Sistematização do pesquisador.

Para uma análise acerca da implantação das estruturas de PSE de média complexidade, em especial das unidades públicas, ou seja, dos CREAS torna-se imprescindível algumas pontuações iniciais. A implantação dos CREAS até o ano de 2013 considerava a demanda a ser atendida, mas principalmente o porte dos municípios. Desta forma municípios de pequeno Porte I possuíam como referência a cobertura por um CREAS regional. A implantação de um CREAS Municipal, existia quando a demanda justificasse tal necessidade, sendo que não havia nenhum CREAS nesses formatos em municípios de pequeno porte I na região Fronteira Noroeste.

Para municípios de pequeno porte II e médio porte o parâmetro era de implantação de um CREAS. Desta forma, os municípios de Santa Rosa (porte médio) e Três de Maio (pequeno porte II) dispuseram de meios mais eficientes, uma vez que o porte municipal por si só justificava a demanda, para a implantação de seus CREAS, que ocorrem respectivamente nos anos de 2008 e 2005.

Em outubro de 2013 o CNAS publicou a Resolução nº 31, que aprovou os princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do SUAS. A resolução estabeleceu os parâmetros para a oferta regionalizada do PAEFI e do Serviço de Acolhimento para crianças, adolescentes e jovens de até vinte e um anos. Além disso, determinou os critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada desses Serviços (CNAS, 2013a). Desta forma, a regionalização dos serviços de PSE tornou-se estratégia de efetivação dos princípios da PNAS/2004, por meio da garantia da universalização do acesso aos serviços especializados do SUAS.

A estratégia de regionalização do PAEFI, ofertado junto aos CREAS, em municípios de pequeno porte I, atribuiu responsabilidades aos governos estaduais. Ademais, determinou

que o processo poderia ocorrer com a regionalização tanto da oferta, mediante a implantação de CREAS regional, quanto do cofinanciamento, mediante a implantação de CREAS municipais. Esse caso se verifica no município de Horizontina, o qual implantou sua unidade no ano 2013. Desta forma, o princípio da universalização materializou-se no município por meio da estratégia da regionalização.

Em relação às outras estruturas que ofertam serviços de PSE de média complexidade, Santa Rosa, Horizontina e Três de Maio possuem Centro Dias ou similares destinados ao atendimento desta demanda. Assim como as estruturas de PSB que ofertam os SCFV, essas unidades de PSE também foram constituídas antes da implantação dos CREAS aos quais estão referenciados. As APAEs são as entidades mais antigas, criadas nas décadas de 1960 e 1970, seguidas pelas demais fundadas nas décadas de 1980 e 1990. Antecederam as legislações acerca da Política de Assistência Social, demonstrando a capacidade da sociedade de organizar-se para atender as demandas sociais.

Atenta-se aqui à possibilidade de haver uma relação entre a existência destas entidades e a implantação da PSE nos três municípios que possuem CREAS. Estas entidades, criadas a partir do empenho da sociedade com vistas a buscar atendimento para as demandas sociais, principalmente as que referem às pessoas com deficiência, indicam a existência de demandas e possibilitam aos municípios embasamento e mecanismos de estruturação da PSE. Neste sentido, não está se afirmando que a criação dos CREAS ocorreu pelo fato de haver instituições, mas sim que estas demonstram a existência de uma demanda municipal. Além disso, atenta-se ao fato de que por meio da estratégia de regionalização, tanto o município de Horizontina como o de Santo Cristo poderiam estruturar um CREAS, o qual se efetivou apenas no município que encontra-se em gestão plena.

De acordo com informações obtidas junto ao Censo SUAS/2016 as questões referentes às violações de direitos no município de Santa Rosa, além de serem atendidas pelo CREAS, também são atendidas pelo Centro de Referência Regional de Atendimento à Mulher Vítima de Violência (CRRMV). Essa unidade presta um serviço de PSE à mulheres em situação de violência de abrangência regional, sendo referência para os demais municípios pesquisados, apesar destes não haverem o considerado. Horizontina e Três de Maio apontaram que essas questões são atendidas somente pelos CREAS e Santo Cristo informou que o CRAS é responsável por tal demanda, demonstrando assim o pouco acesso a esta unidade regional, análise que ressurgirá em debate nas pontuações acerca das estruturas de PSE de alta complexidade.

Quadro 4 – Criação das estruturas de Proteção Social Especial (PSE) de alta complexidade

	Santa Rosa	Três de Maio	Horizontina	Santo Cristo
Serviço de Acolhimento Institucional: Modalidade abrigo institucional/ Unidades de acolhimento para Crianças e adolescentes	Patronato Agrícola Santa Rosa: 27.06.1953.  Associação de proteção à menina de Santa Rosa: 04.01.1995.	Estrutura não existente no município.	Estrutura não existente no município.	Estrutura não existente no município.
Serviço de Acolhimento Institucional: Modalidade abrigo institucional/ Unidade de acolhimento para mulheres	Casa de abrigo e passagem oito de março: 24.03.2011.	Estrutura não existente no município.	Estrutura não existente no município.	Estrutura não existente no município.
Serviço de Acolhimento Institucional: Modalidade abrigo institucional/ Unidade de acolhimento para idosos	Associação damas de caridade de santa Rosa: 24.06.1950.	Associação Tresmaiese de Amigos dos Idosos: 22.10.1996 <sup>101</sup> .	Estrutura não existente no município.	Estrutura não existente no município.
Serviço de Acolhimento Institucional: Casa lar / Unidade de acolhimento para crianças e adolescentes	Casa lar: 19.02.2015.	Estrutura não existente no município.	Estrutura não existente no município.	Estrutura não existente no município.
Serviço de Acolhimento Institucional: Modalidade Casa de passagem/ Unidades de acolhimento para Crianças e adolescentes	Estrutura não existente no município.	Unidade de acolhimento casa de passagem: 11.08.1998	Estrutura não existente no município.	Estrutura não existente no município.

Fonte: Sistematização do pesquisador.

Percebe-se que a implantação das estruturas de PSE de alta complexidade não segue exatamente a mesma linha das estruturas de média complexidade. No município de Santa

<sup>101</sup> Atenta-se para o fato de que o município não disponibilizou ou não realizou o preenchimento do Censo SUAS/2016 desta Unidade, sendo as informações retiradas do Plano Municipal de Assistência Social 2014-2017.

Rosa encontram-se cinco instituições que ofertam serviços de alta complexidade. Destas, três são de natureza não-governamental e foram implantadas nas décadas de 1950 e 1990. Duas são governamentais, implantadas em os anos de 2011 e 2015. Esse panorama demonstra as possibilidades assumidas após a PNAS/2004, normativas e legislações posteriores que vem efetivando o Estado enquanto executor das políticas, principalmente no que se refere ao atendimento das demandas de alta complexidade.

Apesar da maioria das instituições que prestam esses serviços serem de natureza não-governamental, merece destaque o fato de não possuírem orientação religiosa. Por tanto, respeitam o direito social e institucional ao protagonismo e manifestação dos interesses de seus usuários (BRASIL, 2004b). O município de Três de Maio possui duas instituições que ofertam serviços de PSE de alta complexidade, uma governamental e outra não-governamental.

Chama atenção o fato de haver uma concentração de instituições no município de Santa Rosa e a ausência destas em outros municípios, como Horizontina e Santo Cristo. Entretanto, essa ausência de instituições não indica a ausência de oferta dos serviços e por isso dois pontos merecem destaque. O primeiro é que das cinco instituições localizadas em Santa Rosa apenas uma, cuja natureza é governamental, não possui convênios com outros municípios, ou seja, destina-se exclusivamente a atender a demanda municipal. As demais atendem municípios da região como é o caso da Casa de abrigo e passagem Oito de Março, que mesmo de natureza governamental, é referência para a região do COREDE Fronteira Noroeste. A casa é referência inclusive, para os municípios de Horizontina, Três de Maio e Santo Cristo no atendimento de mulheres em situação de violência desde sua criação.

O segundo ponto em destaque é que informações obtidas junto ao Censo SUAS/2016 apontam que Santa Rosa e Horizontina fazem parte de consórcio público com outros municípios para oferta de serviços de acolhimento de mulheres em situação de violência<sup>102</sup>. Três de Maio informou não possuir consórcio público com outros municípios para oferta de serviços de acolhimento.

Horizontina além de possuir consórcio para o atendimento de mulheres em situação de violência, também possui uma instituição consorciada para atendimento de crianças,

---

<sup>102</sup> Três de Maio e Santo Cristo apesar de serem municípios atendidos pela Unidade de Acolhimento Regional Casa de Abrigo e Passagem Oito de Março, conforme informações prestadas pela unidade junto ao Censo SUAS/2016, não declararam possuir esse Serviço indicando assim que supostamente não fazem uso desta estrutura, divergência ou carência de informações, que demonstra a falta de informações na hora do preenchimento desse instrumental de suma importância que é o Censo SUAS e indica a precariedade da vigilância socioassistencial e da equipe técnica junto aos órgãos gestores.

adolescentes e duas instituições para atendimento de pessoas idosas<sup>103</sup>. Santo Cristo possui consórcio para o atendimento de crianças, adolescentes e pessoas idosas, não havendo especificação de quantidade de instituições em seu Plano Municipal de Assistência Social.

Percebe-se que as estruturas de PSE de alta complexidade tiveram maiores condições de organização nos municípios de maior porte populacional. Santa Rosa enquanto município de médio porte não somente possui o maior número de estruturas, como oferta alguns destes serviços de forma regional aos demais municípios. Três de Maio, pequeno porte II tem presente em seu município estruturas de PSE de alta complexidade e Horizontina e Santo Cristo contam somente com serviços regionais.

Após essa apresentação do processo de criação dos órgãos gestores e estruturas de PSB e PSE de média e alta complexidade, torna-se necessário um debate acerca da maneira como a Política de Assistência Social foi e vem sendo implementada desde sua criação nos municípios. Considera-se que a forma de gestão assumida pelos municípios, o que engloba a estrutura administrativa dos órgãos gestores e o controle social exercido no município, vai representar possibilidades de efetivação da PNAS/2004. Isso se dá principalmente em relação as estruturas que ofertam de PSB e PSE de média complexidade, especificamente nos casos dos CRAS e CREAS. O estudo sobre estas estruturas encontra-se detalhadamente apresentado na sequência.

### **3.2.2 As formas de gestão: infraestrutura administrativa e controle social**

Este tópico busca apresentar uma análise sobre o modo como a Política de assistência social é operacionalizada e gerida junto aos municípios estudados. Para tanto, apresentam-se as bases legais para a efetivação da política, as estruturas administrativas encontradas nos município com base nas áreas essenciais do SUAS e ênfase na vigilância socioassistencial, a presença estatal enquanto apoio técnico e financeiro. Apresenta-se ainda, o Pacto de Aprimoramento do SUAS 2014-2017 enquanto mecanismo de indução ao aprimoramento da

---

<sup>103</sup> Junto ao Plano Municipal de Assistência Social de Horizontina 2013 – 2017 encontra-se o termo convênio para indicar a relação estabelecida entre o município e as instituições que prestam serviços de PSE de alta complexidade e não o termo consórcio encontrado junto ao Censo SUAS 2016. Diante dessa diversidade de instrumentos utilizados para firmar as relações entre as Organizações da Sociedade Civil - OSCs e o Estado, surgiu uma agenda de discussão acerca de um novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), objetivando aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às OSCs e suas relações de parceria com o entes federados. Em 2014 essa discussão se concretizou com a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 que passou à valer nos municípios a partir de janeiro de 2017 e que trouxe mudanças ao antigo processo de convênios/consórcios, estabelecendo a obrigatoriedade de chamamento público para a realização de parcerias e a criação de novos instrumentos jurídicos, como o Termo de fomento, o Termo de colaboração e o Acordo de cooperação, este último para parcerias realizadas sem transferência de recursos (BRASIL, 2014a).

gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, as fontes de recursos disponíveis e a forma como organizam-se e atuam os Conselhos Municipais de Assistência Social.

A NOB SUAS/2012, em seu artigo 12, estabelece as responsabilidades comuns à União, aos Estados, Distrito Federal e municípios em relação à Gestão do SUAS, dentre elas

- I – organizar e coordenar o SUAS em seu âmbito, observando as deliberações e pactuações de suas respectivas instâncias;  
[...]
  - III – normatizar e regular a política de assistência social em cada esfera de governo, em consonância com as normas gerais da União;  
[...]
  - V – garantir o comando único das ações do SUAS pelo órgão gestor da política de assistência social, conforme preconiza a LOAS;  
[...]
  - XIX – estruturar, implantar e implementar a Vigilância Socioassistencial;  
[...]
  - XXXI – implementar a gestão do trabalho e a educação permanente;  
[...]
- (BRASIL, 2013b).

Corroborando com os incisos supra descritos, no ano de 2013 foi aprovado por meio da Resolução do CNAS nº 18, de 15 de julho de 2013, o Pacto de Aprimoramento do SUAS referente ao quadriênio 2014-2017 (CNAS, 2013b). O Pacto também estabelecido pela NOB SUAS/2012, em seu artigo 23, é um instrumento pelo qual se materializam as metas e as prioridades nacionais no âmbito do SUAS, constituindo desta forma mecanismo de indução ao aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais (BRASIL, 2013b). Possui força cogente com fulcro no inciso I, do artigo 18 da LOAS, sendo assim de observância obrigatória (BRASIL, 1993). Destinado à Gestão Municipal, prevê, dentre outras adequações que serão abordadas adiante, a adequação da legislação municipal ao SUAS, tendo como meta a atualização ou instituição por todos os municípios de lei que dispõe acerca deste Sistema.

Neste mesmo sentido, no ano de 2014, a CIT por meio da Resolução nº 12, de 04 de dezembro de 2014, pactuou uma orientação aos municípios sobre a regulamentação do SUAS, cabendo principalmente ao MDS torna-la pública (CIT, 2014). Com base no exposto, ao buscar junto aos municípios pesquisados uma Lei Municipal regulamentando o SUAS, percebe-se que nenhum dos municípios pesquisados possui a referida regulamentação de forma atualizada em consonância com a Orientação da CIT.

Em Horizontina e Três de Maio encontram-se apenas legislações municipais que versam sobre o “sistema municipal de assistência social” ou sobre a secretaria responsável

pela política e que se resumem à estabelecer as competências dos órgãos gestores da Política. O município de Santa Rosa, foi o único que declarou junto ao Censo SUAS/2016 possuir lei de regulamentação do SUAS, cuja última atualização ocorreu no ano de 2013.

Trata-se da Lei Municipal nº 5.060, de 30 de outubro de 2013 que dispõe sobre o Conselho Municipal de Assistência Social, o Fundo Municipal de Assistência Social e regulamenta a política municipal do SUAS. Esta legislação após suas disposições preliminares, versa sobre o Conselho Municipal de Assistência Social, sobre o Fundo Municipal de Assistência Social, sobre a concessão dos benefícios eventuais e sobre o Programa Bolsa Família. No entanto, ela não considera a amplitude do Sistema, suas diretrizes, seus objetivos e seus princípios.

Entende-se que os municípios são dotados de uma auto-organização manifesta por meio da elaboração de leis orgânicas, ordinárias ou complementares. São essas que possibilitam a autonomia federativa e a tutela de suas diversidades, proporcionando o tratamento adequado às necessidades específicas e adaptando às peculiaridades da região as competências que lhe cabem no âmbito da assistência social. Contudo, tal possibilidade não é explorada pelos municípios pesquisados.

Junto à Lei municipal do SUAS ou regulamentado em Lei Municipal específica dever-se-ia encontrar os benefícios eventuais. Esses são os benefícios de caráter suplementar e provisório prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte e outras situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. No que tange esses benefícios, a modalidade de auxílio funeral é concedido por todos os municípios.

Em Santa Rosa, Três de Maio e Horizontina o auxílio funeral é concedido em unidades da rede socioassistencial. Em Santo Cristo é concedido na sede do órgão gestor, não possuindo regulamentação. O benefício eventual na modalidade de auxílio natalidade, é ofertado da mesma forma nos três municípios de gestão plena, sendo que em Santo Cristo esta modalidade não é ofertada.

A modalidade de benefício para situações de calamidade pública é ofertada em todos municípios e também não possui regulamentação somente em Santo Cristo. Em Santa Rosa e Três de Maio esse benefício é concedido junto as unidades socioassistenciais, em Santo Cristo junto ao órgão gestor e em Horizontina em ambos os locais.

Há ainda a oferta de outros benefícios para famílias em situação de vulnerabilidade temporária. Essa oferta ocorre em todos municípios e também não possui regulamentação em Santo Cristo, sendo concedido da mesma forma da modalidade anterior. A ausência de oferta

de uma modalidade de benefícios eventuais em Santo Cristo, demonstra, mais uma vez, a inobservância das legislações e normativas acerca da Política de Assistência Social.

A não regulamentação das modalidades concedidas e o fato da concessão ocorrer junto ao órgão gestor, pressupõe que ainda ocorra no município traços assistencialistas. Isso pois, o gestor pode dispensar o benefício de acordo com seus interesses e julgamento. Nesse caso não há o amparo legal, atendimento técnico nem o estabelecimento de critérios por meio da atuação do controle social.

A orientação acerca da minuta do projeto de Lei do SUAS para os municípios apresenta com base nas leis, normativas e resoluções vigentes observações ao longo do texto. Dessas, destacamos a encontrada junto ao Capítulo III – Da gestão e organização da Política Municipal de Assistência Social. Tal lei impõe que as estruturas das secretarias municipais devem contemplar as áreas essenciais do SUAS: PSB, PSE (média e alta complexidade), Gestão do SUAS (gestão do trabalho, regulação do SUAS, vigilância socioassistencial), Gestão financeira e orçamentária e Gestão de Benefícios.

Neste sentido, analisando a estrutura administrativa dos municípios constata-se, como mencionado anteriormente, que o município de Horizontina não possui Secretaria exclusiva para área de assistência social, estando associada à habitação.<sup>104</sup>

Em relação à estrutura dos órgãos gestores da Política de Assistência Social, percebe-se que apenas algumas áreas essenciais do SUAS encontram-se formalmente constituídas nos municípios. A PSB, enquanto subdivisão administrativa no órgão gestor, aparece constituída na estrutura formal nos municípios de Horizontina e Santo Cristo e constituída de maneira informal em Santa Rosa e Três de Maio. Mesmo havendo CRAS, unidades de PSB em todos os municípios, dois municípios ainda não possuem de fato uma subdivisão responsável por esta proteção.

A PSE, enquanto subdivisão administrativa no órgão gestor, encontra-se constituída formalmente no município de Horizontina. Já em Santa Rosa e Três de Maio está constituída de maneira informal. Em Santo Cristo, por sua vez, não está constituída. Neste último município, onde não há CREAS, as questões relativas às violações de direitos, cumprimento de medidas socioeducativas de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço Comunitário (PSC), são atendidas pelo CRAS, havendo um acúmulo de funções dos técnicos de referência.

---

<sup>104</sup> Atenta-se ao fato de que no nível estadual o comando único da política de assistência social está de fato efetivando-se de modo muito recente com a unificação de Secretarias originando a Secretaria de Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos (SDSTJDH), que conta com o Departamento de Assistência Social, criado em 1996, para atuar como responsável pela coordenação da Política em nível estadual.

A gestão do SUAS enquanto subdivisão administrativa no órgão gestor, aparece constituída de maneira informal em três dos municípios pesquisados, todos de gestão plena. São eles Santa Rosa, Três de Maio e Horizontina. Apenas Santo Cristo encontra-se formalmente adequada em sua estrutura de órgão gestor.

A gestão do Trabalho que surge principalmente a partir da NOB RH/2006 como eixo imprescindível e essencial à prestação dos serviços com qualidade. Essa é reforçada pela LOAS que institui entre os objetivos da gestão do SUAS, a implementação da gestão do trabalho e da educação permanente da assistência social. Esse mecanismo de gestão encontra-se constituída de maneira informal nos municípios de Santa Rosa, Três de Maio e Santo Cristo e não está constituída em Horizontina.

O trato à gestão do trabalho, necessário enquanto questão estratégica para a implementação do SUAS e para o alcance dos objetivos previstos na PNAS/2004, não se identifica presente de maneira efetiva nos municípios pesquisados. A regulação do SUAS encontra-se constituída formalmente em Três de Maio, de maneira informal em Santa Rosa e Santo Cristo e não constituída em Horizontina. E a Vigilância socioassistencial encontra-se constituída de maneira informal nos municípios de Santa Rosa, Horizontina e Santo Cristo e não constituída em Três de Maio.

Destaca-se que a LOAS estabelece a vigilância socioassistencial como um dos objetivos da assistência social. Essa visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e de danos. Além disso, é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território (BRASIL, 1993).

A Vigilância Socioassistencial, juntamente com a proteção social e a defesa de direitos constituem as funções da política de assistência social. A NOB SUAS/2012, em seu artigo 87, a evidencia dessa forma

Art. 87. A Vigilância Socioassistencial é caracterizada como uma das funções da política de assistência social e deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, e trata:

- I - das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios;
- II - do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede Socioassistencial (BRASIL, 2013b, p. 40).

A PNAS/2004, na perspectiva do SUAS, ressalta o campo da informação e as práticas de monitoramento e da avaliação como meios estratégicos para uma melhor atuação da política. Esses são apreendidos como práticas permanentes e comprometidas com as garantias

de proteção social e defesa de direitos socioassistenciais. A Vigilância Socioassistencial é fundamental para as atividades de planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais. Para que este processo ocorra é de responsabilidade comum aos entes instituírem uma área de Vigilância Socioassistencial. Essa deve ser constituída em estreita relação com as áreas que ofertam os serviços socioassistenciais de PSB e PSE (BRASIL, 2013a).

A NOB SUAS/2012 traz de forma clara a operacionalização da vigilância socioassistencial e as responsabilidades de cada ente, deixando explícito que

Art. 90. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir a área da Vigilância Socioassistencial diretamente vinculada aos órgãos gestores da política de assistência social, dispondo de recursos de incentivo à gestão para sua estruturação e manutenção (BRASIL, 2013b, p. 41).

Apesar de desempenhar papel imprescindível para a execução da Política de Assistência Social e contar com a utilização dos recursos federais, como o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGD/SUAS), a Vigilância Socioassistencial não se encontra constituída de maneira formal na estrutura administrativa dos órgãos gestores municipais. Dentre os municípios pesquisados, apenas Três de Maio possui um profissional de nível médio exclusivamente dedicado às atividades de Vigilância. Curiosamente o único município que não apresenta a vigilância socioassistencial estruturada, nem mesmo de maneira informal.

Outra área essencial do SUAS é a gestão financeira e orçamentária. Essa área encontra-se organizada de maneira formal nos municípios de Santa Rosa, Três de Maio e Santo Cristo e de maneira informal no município de Horizontina. E a gestão de benefícios organiza-se de maneira informal nos municípios de Três de Maio e Horizontina e de maneira formal em Santa Rosa e Santo Cristo.

Percebe-se que nenhuma das áreas essenciais do SUAS aparece implantada de maneira formal em todos os municípios pesquisados. Santa Rosa é o único município que contempla formal ou informalmente todas as áreas. Os dados coletados indicam que não é possível afirmar que o porte do município influencia na organização da estrutura do órgão gestor, da mesma forma não há relação entre o nível de gestão e a organização das estruturas. Essas, de um modo geral são precárias e compostas por departamentos e/ou coordenadorias que não se enquadram e não constituem áreas essenciais para o Sistema.

Há a necessidade de os municípios cumprirem com as determinações buscando adequações. Quanto ao estado, esse precisa cumprir suas competências monitorando e avaliando a política, apoiando tecnicamente e assessorando os municípios no sentido de construir bases legais para a efetivação da PNAS/2004 e do SUAS. Assim determina a LOAS.

A LOAS também prevê a repartição de competências entre os entes federados para o alcance dos objetivos da assistência social. Dessa forma, estabelece normas essenciais a implementação do SUAS e às suas ofertas. Além disso, determina que as ações socioassistenciais, nas três esferas de governo, se realizem de forma articulada e que cada ente estabeleça sua respectiva política.

O papel do estado é reforçado pela NOB SUAS/2012, principalmente em relação ao apoio técnico e acompanhamento das prioridades e metas estabelecidas pelo Pacto de Aprimoramento. A normativa deixa claro que, no âmbito municipal, cabe aos estados a realização do processo de acompanhamento<sup>105</sup> da gestão, dos serviços, dos programas, dos projetos e dos benefícios socioassistenciais no âmbito do SUAS. Esse acompanhamento tem como objetivo verificar o alcance das metas pactuadas, dos indicadores do SUAS e da observância das normativas.

Durante o período de um ano,<sup>106</sup> Santa Rosa e Horizontina receberam de duas à três visitas dos técnicos da Secretaria do Estado e Três de Maio e Santo Cristo não receberam nenhuma visita. Nesse mesmo período Horizontina e Três de Maio não participaram de nenhuma atividade de orientação e apoio técnico promovido pelo Estado, Santo Cristo participou uma vez e Santa Rosa participou mais de seis vezes.

Santo Cristo teve como forma de apoio técnico, o assessoramento à distância. Três de Maio contou com a elaboração de materiais de orientação ao município. Horizontina contou com um assessoramento presencial. Neste sentido, Santa Rosa foi o município que usufruiu de mais formas de apoio, contou com produção e distribuição de material didático, elaboração de orientações, capacitações presenciais, assessoramento técnico presencial e a distância e

---

<sup>105</sup> A NOB SUAS/2012, em seu artigo 36, parágrafo segundo, estabelece que o processo de acompanhamento ocorrerá por meio de:

- “I - monitoramento do SUAS;
  - II - visitas técnicas;
  - III - análise de dados do Censo SUAS, da Rede SUAS e de outros sistemas do MDS ou dos Estados;
  - IV - apuração de denúncias;
  - V - fiscalizações e auditorias;
  - VI - outros que vierem a ser instituídos.”
- (BRASIL, 2013b).

<sup>106</sup> Período equivalente aos 12 meses antecessores ao preenchimento do Censo SUAS/2016, que ocorreu em dezembro de 2016 no município de Santa Rosa; em novembro de 2016 em Horizontina; em outubro de 2016 em Três de Maio e em Santo Cristo em outubro de 2016.

oficinas regionalizadas. Também constitui o único município que teve representantes junto as reuniões da CIB, de 7 à 10 vezes no ano de 2015. Percebe-se que a presença do Estado ocorre de maneira singela nos municípios de pequeno porte e também estes demonstram não buscar, além dos limites de seu município, o apoio necessário.

Santa Rosa como o maior município dentre os pesquisados, não somente recebeu uma maior atenção estatal, como também participou de um maior número de atividades ofertadas. A pouca participação em atividades fornecidas pelo Estado pode ser explicada, nos municípios de pequeno porte I e II, pelo número reduzido de técnicos que não possuem condições de afastar-se do município para capacitar-se. Cabe citar ainda, os gastos que isso envolve, uma vez que requer deslocamento à capital do Estado.

O acompanhamento e o apoio técnico por parte do Estado tornam-se imprescindível, diante da ausência de legislação atualizada regulamentando o SUAS nos municípios. Outro fator é a precariedade encontrada em suas estruturas administrativas, e a não observância das normativas vigentes, tanto no que se refere à gestão, quanto aos recursos humanos para execução dos serviços, programas e projetos. Ainda, a dificuldade em atingir as metas estabelecidas pelo Pacto de Aprimoramento.

Retomando esse instrumental tão importante com vistas à qualificação da política de assistência social, apresenta-se no quadro abaixo as 21 prioridades estabelecidas pelo Pacto, suas metas e o cumprimento destas por parte dos municípios pesquisados. Tem-se como referência dados obtidos até dezembro de 2016 junto ao Registro Mensal de Atendimento (RMA) do CRAS e do CREAS, Censo SUAS 2016, Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e sistemas específicos da Rede SUAS.

Quadro 5 - Prioridades e metas de Pacto de Aprimoramento do SUAS 2014-2017 e seu cumprimento nos municípios pesquisados.

Prioridade	Meta	Santa Rosa	Três de Maio	Horizontina	Santo Cristo
1- Acompanhar pelo PAIF as famílias com até ½ salário mínimo registradas no Cadastro Único.	Atingir taxa de acompanhamento de 15% para municípios de pequeno porte I e de 10% para os demais portes.	Meta 10%; Acompanhou 8%.  Não atingiu a meta.	Meta 10%; Acompanhou 0%.  Não atingiu a meta.	Meta 15%; Acompanhou 4%.  Não atingiu a meta.	Meta 15%; Acompanhou 0%.  Não atingiu a meta.
2- Acompanhar pelo PAIF as famílias com	Atingir taxa de acompanhamento de 25 % para municípios	Meta 10%; Acompanhou 2%.	Meta 10%; Acompanhou 0%.	Meta 25%; Acompanhou 1%.	Meta 25%; Acompanhou 0%.

membros integrantes do BPC.	de pequeno porte I e de 10% para os demais portes.	Não atingiu a meta.	Não atingiu a meta.	Não atingiu a meta.	Não atingiu a meta.
3-Cadastrar famílias com beneficiários do BPC no Cadastro Único.	Atingir os seguintes percentuais: município pequeno porte I 70%; pequeno porte II 70%; médio porte 60%; grande porte 60%; e metrópole 50%.	Meta 60%; Cadastrou 43%.  Não atingiu a meta.	Meta 70%; Cadastrou 59%.  Não atingiu a meta.	Meta 70%; Cadastrou 46%.  Não atingiu a meta.	Meta 70%; Cadastrou 37%.  Não atingiu a meta.
4-Acompanhar pelo PAIF as famílias beneficiárias do PBF que apresentem outras vulnerabilidades sociais, para além da insuficiência de renda.	Atingir taxa de acompanhamento de 15% para os municípios de pequeno porte I e 10% para os demais portes.	Meta 10%; Acompanhou 7%.  Não atingiu a meta.	Meta 10%; Acompanhou 0%.  Não atingiu a meta.	Meta 15%; Acompanhou 3%.  Não atingiu a meta.	Meta 15%; Acompanhou 1%.  Não atingiu a meta.
5-Acompanhar pelo PAIF as famílias beneficiárias do PBF em fase de suspensão por descumprimento de condicionais, com registro no respectivo sistema de informação, cujos motivos sejam da assistência social.	Atingir 50% de taxa de acompanhamento.	Média anual de acompanhamento 76,82%.  Atingiu a meta.	Média anual de acompanhamento 1,00%.  Não atingiu a meta.	Média anual de acompanhamento 0,00%.  Não atingiu a meta.	Média anual de acompanhamento 0,00%.  Não atingiu a meta.
6-Reordenar os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV).	Atingir o percentual de 50% de inclusão do público prioritário no SCFV.	Meta 50%; Incluiu 59%.  Atingiu a meta.	Meta 50%; Incluiu 45%.  Não atingiu a meta.	Meta 50%; Incluiu 49%.  Não atingiu a meta.	Meta 50%; Incluiu 77%.  Atingiu a meta.
7-Ampliar a cobertura da Proteção Social Básica	Referenciar 100% da população constante no	Não se aplica	Não se aplica.	Não se aplica.	Não se aplica.

nos municípios de grande porte e metrópoles.	CadÚnico com ½ salário mínimo ou 20% dos domicílios do município aos CRAS.				
8-Aderir ao Programa BPC na Escola.	Alcançar 100% de adesão dos municípios ao Programa.	Atingiu a meta.	Atingiu a meta.	Atingiu a meta.	Não atingiu a meta.
9-Ampliar a cobertura do PAEFI nos municípios com mais de 20.000 habitantes.	Implantar 1 CREAS em todos os municípios entre 20 e 200 mil habitantes e no mínimo de 1 CREAS para cada 200 mil habitantes.	Atingiu a meta.	Atingiu a meta.	Não se aplica.	Não se aplica.
10-Identificar e cadastrar famílias no Cadastro Único com a presença de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil.	Atingir 70% de cadastro até 2016 nos Municípios com alta incidência que aderiram ao cofinanciamento das ações estratégicas do PETI em 2013. Atingir 70% de cadastro até 2017 nos Municípios com alta incidência que aderiram ao cofinanciamento das ações estratégicas do PETI em 2014. Atingir 50% de identificação e cadastro do trabalho infantil para os demais municípios <sup>107</sup> .	Meta 50%; Cadastrou 0,44%.  Não atingiu a meta.	Meta 50%; Cadastrou 0,89%.  Não atingiu a meta.	Meta 50%; Cadastrou 0,45%.  Não atingiu a meta.	Meta 70%; Cadastrou 0%.  Não atingiu a meta.
11-Cadastrar a população em situação de rua no Cadastro Único.	Identificar e cadastrar 70% das pessoas em situação de rua em acompanhamento pelo	Não se aplica.	Não se aplica.	Não se aplica.	Não se aplica.

<sup>107</sup> Os municípios de Santa Rosa, Três de Maio e Horizontina não possuem alta incidência de trabalho infantil. Conforme Censo (IBGE, 2010), estes municípios possuem uma estimativa de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil de 449,73, 223,86 e 224,48, respectivamente. Santo Cristo, por sua vez, possui alta incidência de trabalho infantil, com estimativa conforme o Censo (IBGE, 2010), de 467,41 indivíduos sendo o único município dentre os pesquisados que recebe cofinanciamento federal para ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, no âmbito da PSE, cujo repasses mensais no ano de 2016 totalizando R\$ 54.000,00 (cinquenta e quatro mil reais).

	Serviço Especializado ofertado no Centro Pop.				
12-Existência de serviços para a população em situação de rua nos municípios de 100 mil habitantes e de regiões metropolitanas com 50 mil habitantes ou mais.	Implantar 100% dos Serviços para população de rua nos municípios com mais de 100 mil habitantes e municípios de regiões metropolitanas com 50 mil habitantes ou mais.	Não se aplica.	Não se aplica.	Não se aplica.	Não se aplica.
13-Acompanhar pelo PAEFI as famílias com crianças e adolescentes em serviços de acolhimento.	Acompanhar 60% das famílias com criança ou adolescente nos serviços de acolhimento.	Meta 60%; Acompanhou 119,4%.  Atingiu a meta.	Meta 60%; Acompanhou 200%. <sup>108</sup>  Atingiu a meta.	Não se aplica.	Não se aplica.
14-Reordenar os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes.	Reordenar 100% dos serviços de acolhimento para crianças e adolescente em conformidade com as pactuações da CIT e resoluções do CNAS.	Informação indisponível.	Informação indisponível.	Informação indisponível.	Informação indisponível.
15-Acompanhar pelo PAEFI as famílias com violação de direitos em decorrência do uso de substâncias psicoativas.	Realizar o acompanhamento em 100% dos CREAS.	Atingiu a meta.	Atingiu a meta.	Não se aplica.	Não se aplica.
16-Implantar 100% das residências inclusivas, conforme pactuado na	Implantar 100% das unidades de acolhimento (residência inclusiva), conforme	Não se aplica.	Não se aplica.	Não se aplica.	Não se aplica.

<sup>108</sup> Torna-se importante ressaltar que a meta refere-se à um percentual do total de famílias, o qual tem como referência o ano de 2014. Neste sentido, os municípios que incluíram famílias no acompanhamento superaram as metas definidas pelo pacto.

CIT e deliberado pelo CNAS.	pactuado na CIT e deliberado pelo CNAS.				
17- Desprecarizar os vínculos trabalhistas das equipes que atuam nos serviços socioassistenciais e gestão do SUAS.	Atingir percentual mínimo 60% de trabalhadores do SUAS de nível superior e médio com vínculo de servidor estatutário ou empregado celetista.	Meta 60%; Atingiu 87%.  Atingiu a meta.	Meta 60%; Atingiu 76%.  Atingiu a meta.	Meta 60%; Atingiu 65%.  Atingiu a meta.	Meta 60%; Atingiu 75%.  Atingiu a meta.
18-Estruturar as SMAS com formalização das áreas essenciais.	100% dos municípios de pequeno porte I e II e médio porte com instituição formal, na estrutura do órgão gestor, das áreas constituídas como subdivisões administrativas: PSB, PSE e a área de Gestão do SUAS com competência de Vigilância Socioassistencial <sup>109</sup> .	Não atingiu a meta.			
19-Adequar a legislação municipal à legislação do SUAS.	100% dos municípios com Lei que regulamenta a Assistência Social e o SUAS atualizada.	Atingiu a meta <sup>110</sup> .	Não atingiu a meta.	Não atingiu a meta.	Não atingiu a meta.
20-Ampliar a participação dos usuários e trabalhadores nos Conselhos Municipais de Assistência	Atingir 100% dos CMAS com representação da sociedade civil composta por representantes de usuários e	Atingiu a meta.	Atingiu a meta.	Atingiu a meta.	Atingiu a meta.

<sup>109</sup> No caso de grande porte e metrópole, 100% dos municípios com instituição formal, na estrutura do órgão gestor de assistência social, áreas constituídas como subdivisões administrativas a Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, com subdivisão de Média e Alta Complexidade, Gestão Financeira e Orçamentária, Gestão de Benefícios Assistenciais e Transferência de Renda, área de Gestão do SUAS com competência de: Gestão do Trabalho, Regulação do SUAS e Vigilância Socioassistencial.

<sup>110</sup> Considerando a Lei Municipal nº 5.060/2013.

Social (CMAS).	dos trabalhadores do SUAS.				
21- Regularizar o CMAS como instância de Controle Social do Programa Bolsa Família.	Atingir 100% dos CMAS como instância de controle social do PBF.	Atingiu a meta.	Atingiu a meta.	Atingiu a meta.	Atingiu a meta.

Fonte: Sistematização do pesquisador.

A análise do alcance das metas do Pacto de Aprimoramento do SUAS/2014-2017 aponta que o cumprimento destas ocorreu em maior quantidade nos municípios de porte médio e pequeno Porte II. Não há diferenças entre os municípios de pequeno porte I que se encontram em gestão plena e básica do SUAS. Das 21 metas estabelecidas pelo Pacto, 16 foram aplicadas ao município de Santa Rosa que atingiu 10 metas. Em Três de Maio também foram aplicadas 16 metas, sendo que o município atingiu 7. Em Horizontina e Santo Cristo foram aplicadas 13 metas, sendo que os municípios atingiram 4 metas cada um.

Em relação à PSB, que equivale a grande parte das prioridades do Pacto, apenas uma prioridade não é aplicada aos municípios pesquisados. As metas referentes à PSB proporcionalmente são as menos atingidas pelos municípios. Isso é reflexo da fragilidade das equipes de referência, em relação à sua composição e principalmente da falta de conhecimento e comprometimento com a alimentação dos sistemas.

Percebe-se que os dados são extraídos do RMA dos CRAS e CREAS, do CadÚnico e dos sistemas específicos (como no caso do acompanhamento das condicionalidades do PBF e do BPC na Escola), contudo à exceção dos manuais sobre o preenchimento destes, pouco se trabalha com os profissionais acerca da correta utilização, do preenchimento e da real importância desses sistemas. Refere-se ainda que as precárias instalações de internet presentes nas estruturas públicas da região dificultam e ocasionam a morosidade ao acesso e alimentação dos sistemas.

Em relação à PSE, das prioridades existentes, muitas não são aplicadas aos municípios pesquisados. Três são aplicadas apenas para Santa Rosa e Três de Maio, que atingem as metas. Uma é aplicada à todos os municípios pesquisados, sendo que não é atingida. Esta prioridade de PSE, cuja meta não é atingida em nenhum município pesquisado, refere-se a identificação e cadastramento de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil.

Nem mesmo Santo Cristo, onde há incidência de trabalho infantil e ocorrem ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), cumpriu a referida meta. Neste sentido, duas dificuldades devem ser pontuadas. A primeira é a identificação destas crianças e adolescentes junto ao CadÚnico. Isso ocorrerá somente no momento em que o responsável familiar realizar o cadastramento ou atualização de seu cadastro e declarar tal informação. Nesse momento surge a segunda dificuldade, que se refere à concepção que o trabalho possui nesta região, perpassando questões inerentes a sua formação social e histórica que dificultam a identificação do trabalho infantil e assim o alcance de metas.

Em relação à gestão, três prioridades são aplicadas aos municípios. A primeira refere-se a desprecarização dos vínculos dos trabalhadores do SUAS. Essa meta foi alcançada pelos municípios e diante da realidade encontrada, representa a maior possibilidade de efetivação da política de assistência social. A segunda refere-se à estrutura do órgão gestor, contemplando as áreas essenciais do SUAS. Essa, constitui uma prioridade do Pacto de Aprimoramento do SUAS 2014-2017 e não foi alcançada por nenhum município. A terceira refere-se a criação e atualização de legislação municipal do SUAS, meta alcançada apenas pelo município de Santa Rosa. Esse município considerou que sua Lei municipal atualizada no ano de 2013 contempla as necessidades do SUAS. Em relação a atuação dos CMAS, destaca-se que foram duas as prioridades aplicadas, sendo as metas cumpridas em todos os municípios.

Os dados referentes às metas dos municípios têm como referência o ano de 2016, ou seja, ao longo do ano de 2017, os municípios tiveram a possibilidade de adequar-se e buscar atingir todas as metas estabelecidas pelo Pacto, sob risco de sofrer as penalidades impostas pela NOB SUAS/2012. Reflete-se que a troca de gestores no início do ano de 2017 e principalmente a ausência da vigilância socioassistencial nos municípios dificulta esse processo de acompanhamento das metas e impede a criação de mecanismos para que estas possam ser atingidas. Fatores que somados a precária presença do Estado, o qual presta seu apoio técnico de forma insatisfatória, ocasionam fragilidade à Política.

A presença do Estado não se mostra precária somente em relação ao apoio técnico. O apoio financeiro<sup>111</sup> necessário para a oferta de serviços, programas e projetos em âmbito local

---

<sup>111</sup> Art. 54. Os Estados devem destinar recursos próprios para o cumprimento de suas responsabilidades, em especial para:

- I - a participação no custeio do pagamento de benefícios eventuais referentes aos respectivos municípios;
- II - o apoio técnico e financeiro para a prestação de serviços, programas e projetos em âmbito local e regional;
- III - o atendimento às situações emergenciais;
- IV - a prestação de serviços regionalizados de proteção social especial de média e alta complexidade, quando os custos e a demanda local não justificarem a implantação de serviços municipais;
- V - o provimento da infraestrutura necessária ao funcionamento do Conselho Estadual de Assistência Social; (BRASL, 2013b).

e regional mostra-se irrisória diante da necessidade dos municípios. Essa situação também se verifica no custeio do pagamento dos benefícios eventuais. No ano de 2015, apesar de haver a adesão dos municípios ao repasse dos recursos estadual, o total de valor destinado pelo Estado foi nulo em Santo Cristo, que afirma não receber repasses do Estado.

O quadro abaixo, elaborado com base no Plano de Ação para cofinanciamento do Governo Federal do ano de 2017, apresenta um panorama atualizado e comparativo entre os recursos destinados por cada ente para a Política de Assistência Social.

Quadro 6 - Total de recursos à serem repassados/alocados no FMAS no exercício de 2017.

	Santa Rosa	Três de Maio	Horizontina	Santo Cristo
Total de recursos do FMAS para o exercício.	R\$ 2.381.501,84	R\$ 1.914.763,54	R\$ 2.452.372,95	R\$ 596.135,79
Valor previsto a ser repassado pelo FNAS.	R\$ 1.234.782,89	R\$ 513.404,54	R\$ 304.099,89	R\$ 257.963,75
Percentual do valor previsto a ser repassado pelo FNAS.	51,84%	26,81%	12,40%	43,21%
Recursos próprios à serem alocados no FMAS.	R\$ 1.135.600,00	R\$ 1.423.859,00	R\$ 2.144.586,84	R\$ 338.172,04
Percentual de recursos próprios à serem alocados no FMAS.	47,86%	74,36%	87,45%	56,72%
Valor previsto à ser repassado pelo FEAS.	R\$11.118,95	R\$ 4.500,00	R\$ 3.686,22	R\$ 0,00
Percentual do valor previsto à ser repassado pelo FEAS.	0,46%	0,23%	0,15%	0%

Fonte: Sistematização do pesquisador.

A análise referente aos recursos destinados à Política de Assistência Social, demonstra que a presença estatal se encontra deficitária também em relação ao aporte financeiro aos municípios. O percentual de recursos investidos pelo estado a nível de cofinanciamento da Política de Assistência Social não representa sequer 0,50% do total de recursos alocados nos FMAS. Além disto, o processo para recebimento deste repasse, o qual entre os anos 2013/2014 passou à modalidade fundo a fundo, requer dos municípios o envio anual de documentação para adesão e para a prestação de contas, sem haver informatização alguma desse processo.

Sobre os demais recursos, percebe-se que com exceção de Santa Rosa, nos demais municípios o maior percentual de recursos alocados no FMAS são oriundos de recursos próprios. Horizontina destaca-se neste sentido, possuindo o maior percentual, reflexo das características econômicas do município, da estrutura administrativa cujo órgão gestor não é exclusivo e das ações realizadas.

O valor repassado pelo Governo Federal aumenta de acordo com o porte dos municípios. No caso de municípios de mesmo porte, Horizontina e Santo Cristo, o repasse no município de nível de gestão plena é maior. No município de Santa Rosa o repasse refere-se ao Bloco da PSB (PAIF e SCFV), Bloco da PSE de média complexidade (PAEFI, Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de Medidas Socioeducativas de LA e PSC e Serviço de PSE para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias). Também para o Bloco da PSE de Alta Complexidade (Serviço de acolhimento a crianças e adolescentes, Serviço de acolhimento a outros públicos), Bloco programas e projetos ( BPC na Escola) e Bloco da Gestão ( Índice da Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família – IGD PBF e Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGD SUAS).

Em Três de Maio o repasse do FNAS refere-se ao: Bloco da PSB (PAIF e SCFV), Bloco da PSE de média complexidade (PAEFI, Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de Medidas Socioeducativas de LA e PSC e Serviço de PSE para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias), Bloco programas e projetos (BPC na Escola) e Bloco da Gestão (IGD PBF e IGD SUAS).

Em se tratando dos municípios de pequeno porte I, como o caso de Horizontina, o repasse do Governo Federal refere-se ao: Bloco da PSB (PAIF e SCFV), Bloco da PSE de média complexidade (PAEFI – com subsídio estadual, Serviço de PSE para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias). Ainda, ao Bloco programas e projetos (BPC na Escola) e Bloco da Gestão (IGD PBF e IGD SUAS) e no caso de Santo Cristo refere-se ao: Bloco da PSB (PAIF e SCFV), Bloco programas e projetos (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI) e Bloco da Gestão (IGD PBF e IGD SUAS).

Os municípios de Santa Rosa e Horizontina possuem Adesão Federal ao Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Programa Acessuas Trabalho)<sup>112</sup>. Esse programa não possui previsão de repasses para o ano de 2017. Também aderiram para,

---

<sup>112</sup> O Programa Acessuas Trabalho, instituído pela Resolução do CNAS nº18, de 24 de maio de 2012, e alterado pela Resolução do CNAS nº25, de 15 de dezembro de 2016, promove a inclusão dos usuários do SUAS no mundo do trabalho. Este programa traz consigo, um conjunto de ações de articulação de políticas públicas e de mobilização, encaminhamento e acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade e/ou risco social para o acesso a oportunidades de trabalho e emprego. Seus usuários podem ser: pessoas com deficiência, pessoas inscritas no CadÚnico, jovens do SCFV, beneficiários do PBF entre outros (CNAS, 2012).

executar no ano de 2017, ao Programa Primeira Infância no SUAS – Programa Criança Feliz<sup>113</sup>, contando com cofinanciamento federal para as ações. Percebe-se que além dos repasse referentes à PSB, outro recurso dispensado à todos os municípios é o constante no Bloco da Gestão, composto pelo IGD PBF e pelo IGD SUAS.

O Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGD SUAS) foi instituído pela Lei nº 12.435/2011. Essa lei altera a LOAS e foi regulamentada pelo Decreto nº 7.636/2011 e pelas Portarias do MDS vigentes que dispõem sobre o apoio financeiro à gestão descentralizada. Trata-se de um índice que avalia a qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Ao mesmo tempo, avalia a articulação intersetorial em âmbito municipal, do DF e estadual. Varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que quanto mais próximo de 1 (um) estiver o índice, melhor é o desempenho da gestão e maior poderá ser o valor do apoio financeiro<sup>114</sup>. O apoio é repassado aos entes pela União como forma de incentivo ao aprimoramento da gestão. Apresenta-se em duas modalidades: o Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios (IGD SUAS-M) e o Índice de Gestão Descentralizada dos Estados (IGD SUAS-E) (BRASIL, 1993, 2011a).

O IGD SUAS-M, aplicado aos municípios e ao DF, tem como base para seu cálculo o Índice de Desenvolvimento do Centro de Referência de Assistência Social (IDCRAS), coletado a partir de dados do último Censo SUAS. Considera também, a execução financeira do FMAS, coletado a partir das informações do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico e Financeira. Tal instrumento serve para a prestação de contas do cofinanciamento

---

<sup>113</sup> O Programa Criança Feliz (PCF), foi instituído pelo Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016 com a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida. O Programa tem como objetivos: promover o desenvolvimento humano a partir do apoio e do acompanhamento do desenvolvimento infantil integral na primeira infância; apoiar a gestante e a família na preparação para o nascimento e nos cuidados perinatais; colaborar no exercício da parentalidade, fortalecendo os vínculos e o papel das famílias para o desempenho da função de cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de até seis anos de idade; mediar o acesso da gestante, das crianças na primeira infância e das suas famílias à políticas e serviços públicos de que necessitem; e integrar, ampliar e fortalecer ações de políticas públicas voltadas para as gestantes, crianças suas famílias. O público-alvo do Programa é composto por: gestantes, crianças de até três anos e suas famílias beneficiárias do PBF; crianças de até seis anos e suas famílias beneficiárias do BPC; e crianças de até seis anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção. No Rio Grande do Sul, o PCF é executado em articulação com o PIM (Programa Primeira Infância Melhor) (BRASIL, 2016a).

<sup>114</sup> Conforme as alterações feitas pela Lei n.º 12.435/11 à LOAS, as transferências para apoio à gestão descentralizada do SUAS adotarão a sistemática do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD PBF), previsto no art. 8º da Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e serão efetivadas por meio de procedimento integrado àquele índice. O IGDSUAS será repassado mensalmente aos entes, desde que estes cumpram os critérios para o recebimento dos recursos na modalidade fundo à fundo e os recursos serão depositados especificamente para fins de execução das atividades vinculadas ao aprimoramento da gestão do SUAS (BRASIL, 1993, 2004a).

federal. O valor do índice corresponde ao resultado da média aritmética ponderada<sup>115</sup> do IDCRAS com peso 4, e da execução financeira ajustada com peso 1 (um).

O IDCRAS, criado no ano de 2008, é um indicador sintético que tem por objetivo sistematizar as características de funcionamento dos CRAS<sup>116</sup> e aprimorar o processo de monitoramento. É composto pela combinação de três indicadores dimensionais: serviços e benefícios, recursos humanos e estrutura física. Cada dimensão enquadra-se em cinco níveis de desenvolvimento e o indicador sintético final, é obtido por meio de média aritmética simples, ou seja, somando os níveis atingidos em cada uma das dimensões e dividindo o resultado pelo número de dimensões que compõe o IDCRAS<sup>117</sup>.

O outro componente de cálculo do IGDSUAS-M é a execução financeira do município. O cálculo da execução financeira ajustada considera o total de recursos repassados pela União ao município para execução dos serviços do SUAS durante o exercício financeiro e a proporção de recursos gastos no mesmo período. Essa proporção é ajustada e enquadra-se de três maneiras: municípios com percentual igual ou inferior a 20% de execução recebem valor final igual a 0; municípios com percentual igual a 100% recebem valor final igual a 1; e municípios com execução entre 20% e 100% terão seu valor de execução financeira ajustada a proporção de recursos gastos (BRASIL, 2011a).

A execução financeira ajustada dos municípios estudados, com referência no mês de dezembro de 2016 mostrou-se variável. Santa Rosa e Três de Maio apresentam valor igual à 1,00, Horizontina apresenta 0,94 e Santo Cristo apresenta 0,49. Com base no índice de execução financeira percebe-se que os municípios em nível de gestão plena apresentam uma melhor gestão financeira e orçamentária.

Por sua vez, o IGDSUAS dos municípios, composto pela execução financeira ajustada e pelo IDCRAS, que exerce maior influência e será detalhado no próximo tópico, não segue a mesma linha. Santa Rosa apresenta IDGSUAS 1,00, seguido por Horizontina com 0,99, Santo Cristo com 0,76 e Três de Maio com 0,60. De acordo com esse índice o município que apresenta a melhor gestão é Santa Rosa seguido por Horizontina. Santo Cristo, apesar de não

---

<sup>115</sup> De acordo com o Caderno de Orientações sobre o IDG SUAS (BRASIL 2012a, p. 12) “existem dois tipos de média aritmética: a simples e a ponderada. A média aritmética simples é obtida dividindo-se a soma das observações pelo número delas. A média aritmética ponderada envolve números sujeitos a um peso. Seu resultado é a soma de cada observação, multiplicados por seus respectivos pesos, dividido pela soma dos pesos. Por exemplo: O IGDSUAS é igual ao IDCRAS multiplicado pelo peso 4 somado à execução financeira ajustada multiplicada pelo peso 1, dividido pela soma dos pesos, ou seja,  $5 (IDCRAS \times 4 + \text{execução financeira ajustada} \times 1 / 5)$ ”.

<sup>116</sup> Caso o município tenha mais de um CRAS, o IDCRAS médio será calculado a partir da média aritmética simples do IDCRAS de cada unidade CRAS, ou seja, a soma simples dos IDCRAS dividido pela quantidade de CRAS do município.

<sup>117</sup> O IDCRAS dos municípios pesquisados será apresentado à seguir.

possuir boa execução financeira, a partir do IDCRAS, elevou seu IGDSUAS estando à frente de Três de Maio.

Após a criação do IDCRAS e do IDCREAS criou-se também o Indicador de Desenvolvimento dos Conselhos de Assistência Social (IDConselho). Trata-se de um indicador sintético, ou seja, é formado por uma composição de variáveis para aferir o desenvolvimento dos Conselhos Municipais e Estaduais de Assistência Social. O IDConselho é composto por três dimensões<sup>118</sup>. Para fundamentar a construção do Indicador e escolher as variáveis mais adequadas, foram utilizadas normativas como as Resoluções da CIT e do CNAS e as orientações técnicas do MDS e de outros órgãos, como o Tribunal de Contas da União. Essas normativas auxiliaram a construir uma gradação de requisitos em cada dimensão.

Para o IDConselho o nível 1 representa as situações mais distantes do padrão almejado enquanto o nível 5 representa as situações que mais se aproximam dos padrões de qualidade desejáveis. Os municípios estudados, encontram-se em níveis diversos e apresentaram índices distintos. O quadro abaixo apresenta o nível de cada Conselho Municipal em cada dimensão e o IDConselho de cada município, segundo dados do Censo SUAS 2016 (BRASIL, 2017c).

Quadro 7 - Índice de Desenvolvimento dos Conselhos (IDConselho), dos Conselhos Municipais, referente ao ano de 2016.

	Santa Rosa	Três de Maio	Horizontina	Santo Cristo
Dimensão: estrutura administrativa	3	2	3	1
Dimensão: dinâmica e funcionamento	5	2	4	4
Dimensão: composição do Conselho	5	1	3	1
IDConselho	4,33	1,67	3,33	2,00

Fonte: Sistematização do pesquisador.

Percebe-se que o município de Santa Rosa dispõe de Conselho com o melhor grau de desenvolvimento, seguido por Horizontina, Santo Cristo e Três de Maio. Assim como as estruturas dos órgãos gestores, também os Conselhos Municipais de Assistência Social

<sup>118</sup> De modo similar ao IDCRAS e ao IDCREAS, o IDConselho foi construído de forma a agrupar as variáveis em três dimensões: estrutura administrativa, dinâmica de funcionamento; e composição do Conselho. Cada dimensão varia entre 1 (menor desenvolvimento) e 5 (maior desenvolvimento), a partir de informações extraídas dos questionários do Censo SUAS. O IDConselho final será igual à média do resultado das três dimensões.

(CMAS), responsáveis pelo controle social da Política de Assistência Social, demonstram a forma como o município conduz a assistência social e a importância da política. Na sequência busca-se detalhar essas dimensões e apontar outros aspectos considerados relevantes na constituição dos Conselhos.

Os Conselhos de todos os municípios possuem Regimento Interno. Em Santa Rosa a última atualização ocorreu em 1997 e em Três de Maio em 1995. Já em Horizontina a última atualização ocorreu no ano de 2015 e em Santo Cristo em 1998. Três de Maio e Santo Cristo mantêm o mesmo Regimento Interno desde a criação dos Conselhos. Santa Rosa o fez ou atualizou dois anos após a criação e Horizontina o revisou de modo recente. Refere-se que desde o processo nacional que instigou a criação destes conselhos até os dias atuais, muitas legislações, normativas e orientações foram alteradas e criadas, suscitando a revisão destas instâncias com vistas a atualizá-las e adequá-las. O quadro abaixo apresenta os principais aspectos referentes à estrutura organizacional do CMAS e o local onde encontram-se regulamentados.

Quadro 8 - Principais aspectos da estrutura dos CMAS e local onde se encontram.

	Santa Rosa	Três de Maio	Horizontina	Santo Cristo
Processo de eleição da presidência e vice-presidência.	- Lei do Conselho; - Regimento Interno;	- Lei do Conselho;	- Lei do Conselho; - Regimento Interno;	- Regimento Interno;
Processo de eleição dos conselheiros representantes da sociedade civil.	- Lei do Conselho;	- Lei do Conselho;	- Lei do Conselho;	- Regimento Interno;
Alternância na presidência do Conselho entre representantes do governo e da sociedade civil.	- Lei do Conselho;	- Lei do Conselho;	- Regimento Interno;	- Regimento Interno;
Trâmites para substituição de conselheiros e perda de mandatos.	- Lei do Conselho;	- Lei do Conselho;	- Regimento Interno;	- Regimento Interno;
Atribuições da presidência e vice-presidência do Conselho.	- Lei do Conselho;	- Lei do Conselho;	- Regimento Interno;	- Regimento Interno;
Atribuições da Secretaria Executiva.	- Lei do Conselho;	- Lei do Conselho;	- Regimento Interno;	- Regimento Interno;
Quantidade de vagas destinadas à representantes de	- Lei do Conselho;	- Lei do Conselho;	- Lei do Conselho; - Regimento Interno;	- Regimento Interno;

usuários ou organizações de usuários.				
Quantidade de vagas destinados à representantes de trabalhadores ou de organizações de trabalhadores do SUAS.	- Lei do Conselho;	- Lei do Conselho;	- Lei do Conselho; - Regimento Interno;	- Regimento Interno;
Quantidade de vagas destinadas à representantes de entidades de assistência social.	- Lei do Conselho;	- Lei do Conselho;	- Lei do Conselho; - Regimento Interno;	- Regimento Interno;
Periodicidade das reuniões ordinárias.	- Lei do Conselho; - Regimento Interno;	- Lei do Conselho;	- Lei do Conselho; - Regimento Interno;	- Regimento Interno;
Formas de funcionamento das comissões permanentes.	- Lei do Conselho;	- Lei do Conselho;	- não está normatizado;	- Regimento Interno;
Antecedência de divulgação da pauta das reuniões ordinárias.	- outras formas;	- Lei do Conselho;	- Regimento Interno;	- Regimento Interno;
Forma de publicização das atas do Conselho.	- não está normatizado;	- Lei do Conselho;	- Regimento Interno;	- Regimento Interno;
Meio em que são publicizadas as resoluções do Conselho.	- não está normatizado;	- Lei do Conselho;	- Não está normatizado;	- Regimento Interno;

Fonte: Sistematização do pesquisador.

Percebe-se que grande parte dos itens estão normatizados, a maioria junto a Lei de criação dos Conselhos ou em seu regimento Interno. Santa Rosa não possui regulamentação referente a forma de publicização das atas e resoluções do Conselho, assim como Horizontina no que se refere as resoluções. Três de Maio atende a todos os aspectos, os quais estão normatizados junto à Lei do Conselho, assim como Santo Cristo, que tem esses aspectos definidos junto Regimento Interno. O porte dos municípios e seu nível de gestão não exerce influência em relação aos aspectos do Conselho.

Em relação a infraestrutura dos CMAS, apenas o município de Santo Cristo não dispõe, junto a Lei orçamentária de 2016, previsão de recursos específicos do órgãos gestor destinados à sua manutenção e funcionamento, responsabilidade assumida pelo município conforme inciso V, artigo 53<sup>119</sup> da NOB SUAS/2012 (BRASIL, 2013b).

<sup>119</sup> Art. 53. Os Municípios e o Distrito Federal devem destinar recursos próprios para o cumprimento de suas responsabilidades, em especial:

I - custeio dos benefícios eventuais;

Em todos os municípios pesquisados o CMAS constitui a Instância de Controle Social (ICS) do Programa Bolsa Família. Tem como base a Resolução do CNAS nº 15, de 5 de junho de 2014 que orienta os Conselhos de Assistência Social quanto à sua organização e ao seu funcionamento como instância de participação e de controle social do Programa Bolsa Família (PBF). Desta forma em todos municípios são destinados, para o custeio das despesas referentes ao funcionamento do CMAS, o equivalente de no mínimo 3% do valor dos recursos dos Índices de Gestão Descentralizada (IGD PBF e IGD SUAS)<sup>120</sup>(CNAS, 2014a).

Os locais de funcionamento dos CMAS, nos municípios pesquisados, são os mais diversos. Em Santa Rosa está situado junto à Secretaria Municipal de Assistência Social e a outros Conselhos. Em Três de Maio está junto à outra unidade administrativa. Em Horizontina junto ao CRAS e em Santo Cristo junto ao CRAS e à Secretaria Municipal de Assistência Social. Em todos os municípios cada CMAS dispõe de uma sala de uso compartilhado com capacidade de no máximo 15 pessoas. Apenas Três de Maio disponibiliza ao Conselho uma sala de uso exclusivo para mais de 15 pessoas.

Todos os Conselhos possuem banheiros e rotas acessíveis aos espaços, além de dispor de material de escritório, veículos, computadores e telefones compartilhados. Apenas em Santa Rosa há telefone e computadores exclusivos para o Conselho. Percebe-se que os municípios de maior porte, Santa Rosa e Três de Maio, dispõem de melhores estruturas para o funcionamento dos Conselhos, ao ofertar espaços separados daqueles onde há a oferta dos serviços e por consequência grande fluxo de pessoas.

O Conselho de Santa Rosa é o único que dispõe de Secretaria Executiva com secretário(a) trabalhando exclusivamente no CMAS. O Conselho de Horizontina possui Secretaria Executiva, porém não há trabalhador exclusivo. Os Conselhos dos demais

II - cofinanciamento dos serviços, programas e projetos socioassistenciais sob sua gestão;

III - atendimento às situações emergenciais;

IV - execução dos projetos de enfrentamento da pobreza;

V - provimento de infraestrutura necessária ao funcionamento do Conselho de Assistência Social Municipal ou do Distrito Federal (BRASIL, 2013b).

<sup>120</sup> De acordo com Resolução do CNAS nº 15, de 5 de junho de 2014, em seu

Art. 5º O Conselho de Assistência Social (CAS), na participação e no controle social do PBF, deverá articular-se com os conselhos setoriais existentes, sobretudo com os conselhos de saúde e educação, bem como com outras interfaces de participação, de maneira a integrar e acompanhar a oferta de serviços públicos às famílias beneficiárias do PBF

[...]

§ 3º Caberá aos Conselhos de Assistência Social:

[...]

II – no que se refere ao apoio financeiro à gestão do PBF e ao Índice de Gestão Descentralizada – IGD/PBF:

a) planejar e deliberar sobre os gastos de no mínimo 3% dos recursos do IGD PBF, destinados ao desenvolvimento das atividades do respectivo conselho de assistência social; e,

b) acompanhar e fiscalizar a gestão e a aplicação dos recursos do apoio financeiro à gestão municipal do PBF (CNAS, 2014a).

municípios sequer possuem a referida Secretaria, apesar de estabelecidas suas atribuições em Lei e em Regimento Interno. Destaca-se mais uma vez o município de Santa Rosa, o qual dispõe ao Conselho recurso humano necessário ao efetivo funcionamento do CMAS.

Quanto ao funcionamento, o CMAS de Santa Rosa desenvolve suas atividades cinco dias por semana, oito horas por dia. Em Três de Maio o funcionamento ocorre cinco dias por semana, quatro horas por dia. Em Horizontina um dia por semana, quatro horas por dia. Em Santo Cristo um dia por semana, uma hora por dia. O funcionamento das instâncias de controle social reflete as precariedades físicas e de pessoal as quais estão condicionados e que interferem de modo significativo na sua atuação.

Todos os CMAS possuem calendário anual de reuniões ordinárias estabelecidas. O Conselho de Horizontina foi o que mais esteve reunido, no total de dezesseis vezes durante o ano de 2015. Três de Maio e Santa Rosa doze vezes e Santo Cristo dez vezes. As atas oriundas destas reuniões ficam disponíveis nos Conselhos em local de livre acesso para população usuária em três municípios. Apenas em Três de Maio não são publicizadas.

Considera-se que a determinação de um calendário anual de reuniões possibilita a participação dos usuários, usuários e/ou seus representantes nas reuniões. Além disso, a disponibilização da ata das reuniões em local de livre acesso garante a todos o conhecimento dos assuntos abordados e das deliberações do Conselho.

Sobre os temas abordados e principalmente deliberados, destaca-se que todos os Conselhos deliberaram sobre os Planos de Assistência Social de seus municípios. O CMAS de Santa Rosa conhece e acompanha as metas do Pacto de Aprimoramento. Horizontina e Santo Cristo conhece, mas não acompanha e Três de Maio não conhece e não acompanha. Todos os Conselhos deliberaram sobre a proposta anual de orçamento do executivo para o ano de 2015. Os Conselhos de Santa Rosa e Santo Cristo deliberam sobre os critérios de repasse de recursos para entidades. Neste sentido, também o Conselho de Santa Rosa demonstra ser o mais atuante. O conhecimento e o acompanhamento das metas do pacto de Aprimoramento revelam a preocupação com a qualidade da gestão e do planejamento.

Quanto aos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, os CMAS de Santa Rosa e Três de Maio fiscalizam a rede socioassistencial pública e privada. Os Conselhos de Horizontina e Santo Cristo fiscalizam apenas a rede pública. A fiscalização ocorre na maioria dos casos por meio de visitas e análise de documentos, de forma semestral e trimestralmente.

Sobre a aplicação dos recursos dos FMAS, os CMAS de Santa Rosa e de Três de Maio apreciam relatórios trimestralmente, o de Santo Cristo semestralmente e o de Horizontina

anualmente. Em relação aos benefícios eventuais, apenas o Conselho de Santo Cristo não os regulamentou por meio de resolução própria, não cumprindo o estabelecido no parágrafo segundo, artigo 1º, do Decreto 3.307/2007<sup>121</sup>(BRASIL, 2007). Percebe-se aqui que não somente o porte populacional, mas também o nível de gestão do município tem influência nas atividades dos CMAS referentes aos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Os municípios de gestão plena, em especial o de médio porte, se mostram mais atuantes em relação à fiscalização, seguido por um maior empreendimento de Três de Maio e após Horizontina. Entende-se que quanto maior a quantidade de Serviços ofertados tanto de PSB quanto de PSE de média e alta complexidade, maiores são as demandas, sendo imprescindível a estruturação física e de pessoal dos Conselhos.

Somente o Conselho de Santa Rosa acompanha os processos de pactuação da CIB e da CIT e acompanha com regularidade os processos de pactuação do CNAS e do CEAS. O Conselho de Horizontina acompanha somente este último, porém sem regularidade. O Conselho de Santa Rosa possui três comissões permanentes: de financiamento, de acompanhamento de benefícios de transferência de renda e de fiscalização, monitoramento e cadastro de entidades. O CMAS de Horizontina possui uma comissão permanente de acompanhamento de benefícios de transferência de renda e os demais conselhos não possuem comissões permanentes.

Acerca do processo participativo, o Conselho de Santa Rosa realiza semestralmente reuniões ampliadas, com a presença de membros da sociedade civil que não sejam conselheiros. Os CMAS de Três de Maio e de Santo Cristo realizam reuniões ampliadas anualmente e o de Horizontina não as realizou. Em relação às reuniões descentralizadas, realizadas fora da sede do Conselho, nenhum CMAS as realizou no ano de 2015.

As ações de mobilização social também não foram realizadas pelo Conselho de Santo Cristo. O CMAS de Santa Rosa e Horizontina realizam anualmente e Três de Maio semestralmente. O Conselho de Santa Rosa acompanha mensalmente as votações e discussões do Poder Legislativo local, o de Horizontina anualmente, e os demais não acompanham. O acompanhamento do cumprimento das deliberações das Conferências Municipais ocorre de forma diversificada: em Santa Rosa por meio de relatórios de gestão, em Santo Cristo por meio de comissão não específica, em Horizontina por outros meios e em Três de Maio não

---

<sup>121</sup> De acordo com o Decreto, Art. 1, parágrafo 2º “A concessão e o valor dos auxílios por natalidade e por morte serão regulados pelos Conselhos de Assistência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS” (BRASIL, 2007).

são acompanhadas.

Em relação a quantidade de entidades que possuem inscrição junto aos Conselhos, percebe-se que quanto maior o porte do município, maior a quantidade de entidades. Santa Rosa possui 20 entidades inscritas, Três de Maio 8, Horizontina 2 e Santo Cristo 1. Os Conselhos de Três de Maio, Horizontina e Santo Cristo regulamentaram por meio de resolução própria a inscrição das entidades, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Apenas o CMAS de Horizontina estabeleceu o Plano de Acompanhamento e Fiscalização das entidades. Santa Rosa, Horizontina e Santo Cristo acompanham a execução dos Planos de Ação apresentados pelas entidades inscritas.

Sobre a composição do Conselhos, o CMAS de Santa Rosa é o maior composto por 32 membros titulares e 32 suplentes. OS CMAS de Três de Maio e o de Horizontina são compostos por 12 membros titulares e 12 suplentes e o CMAS de Santo Cristo por 14 membros titulares e 14 suplentes; sendo todos os conselhos de composição paritária com metade de seus representantes da sociedade civil e outra metade governamental.

O mandato dos conselheiros nos CMAS de todos os municípios é de dois anos. Em Santa Rosa e Três de Maio é permitida uma única recondução, enquanto em Horizontina e Santo Cristo esta matéria não está estabelecida. A alternância na presidência entre representantes governamentais e da sociedade civil ocorre nos Conselhos de Santa Rosa e Horizontina, sendo que em Três de Maio e Santo Cristo, apesar de estar definido respectivamente em Lei e em Regimento Interno, não há essa alternância.

O Conselho de Santo Cristo é o único que não possui representantes de usuários, em Santa Rosa estes representantes são beneficiários do PBF, beneficiários ou família de beneficiários do BPC e usuários dos serviços de PSB e de PSE. Em Três de Maio e Horizontina são representantes de associações comunitárias ou de moradores e representantes de fórum ou coletivo de usuários. Os representantes de trabalhadores nos Conselhos de Santa Rosa e Horizontina são representantes de conselho de classe profissional. Em Três de Maio ainda são representantes de associação, fórum ou coletivo de trabalhadores e em Santo Cristo representante de sindicato de trabalhadores.

O município de Santa Rosa, ao dispor de profissional exclusivo para atuar na secretaria executivo no CMAS, garante assim uma melhor atuação deste se comparado aos demais. Há no município um maior período de atendimento do Conselho, tanto em relação aos dias, quanto aos horários, possibilitando um maior acesso da população usuária. Além disso, proporciona um melhor desempenho em relação ao acompanhamento do Pacto de Aprimoramento, fiscalização da rede socioassistencial pública e privada e comissões

permanentes e específicas.

De um modo geral, analisando os Conselhos em sua composição, processo participativo, atuação por meio de deliberações, acompanhamentos e fiscalizações percebe-se que os municípios que se encontram em gestão plena possuem um controle social com melhor atuação, e que está é reforçada de acordo com o porte do município. Concluídas as análises acerca dos órgãos gestores da Política e dos Conselhos Municipais de Assistência Social, busca-se apresentar no próximo tópico, um estudo sobre as estruturais estatais responsáveis pela PSB e PSE de média complexidade que atuam diretamente com a população demandante e operacionalizam os serviços, programas, projetos e benefícios da Política de Assistência Social nos municípios.

### 3.2.3 A PNAS nos municípios: sua infraestrutura física e de recursos humanos

Entende-se que atualmente os equipamentos primordiais para a execução da Política de Assistência Social nos municípios são os CRAS e os CREAS. Assim, busca-se realizar na sequência uma análise dessas estruturas em cada município, tanto no que se refere a estrutura física quanto aos profissionais disponíveis. A estruturação dessas unidades reflete tanto a concepção dos gestores e da população sobre a Política e sobre o trabalho social desenvolvido com as famílias, como as condições físicas e financeiras dos municípios.

As Cartilhas de Orientações Técnicas das unidades expressam a preocupação com a estrutura dos equipamentos, com vistas à garantia de espaços adequados à oferta dos Serviços e abordam como se constituem os espaços físicos considerados adequados<sup>122</sup> (BRASIL, 2009a; 2011c). Abaixo apresenta-se um quadro contendo aspectos constitutivos das estruturas físicas dos CRAS nos municípios.

Quadro 9 - Infraestrutura física dos CRAS.

	Santa Rosa	Três de Maio	Horizontina	Santo Cristo
	- CRAS Aldi Pedro Brandão - CRAS Cruzeiro	- CRAS Casa da família	- CRAS Centro Familiar	- CRAS Cras
Situação do imóvel.	- Próprio. - Próprio.	- Próprio.	- Próprio.	- Próprio.

<sup>122</sup> As estruturas físicas das unidades, juntamente com as atividades realizadas, o horário de funcionamento e os recursos humanos, constituem as dimensões para o IDCRAS e IDCREAS, o qual será abordado adiante.

Funcionamento compartilhado.	- Não. - Não.	- Não.	- Sim.	- Sim.
Quantidade de salas com capacidade máxima para 5 pessoas.	- 6 (seis). - 7 (sete).	- 1 (uma).	- 2 (duas).	- 5 (cinco).
Quantidade de salas com capacidade para 6 a 14 pessoas.	- 3 (três). - 2 (duas).	- 3 (três).	- 1 (uma).	- 2 (duas).
Quantidade de salas com capacidade para 15 a 29 pessoas.	- 1 (uma). - 0 (zero).	- 0 (zero).	- 1 (uma).	- 2 (duas).
Quantidade de salas com capacidade para 30 pessoas ou mais.	- 1 (uma). - 1 (uma).	- 0 (zero).	- 0 (zero).	- 1 (Uma).
Salas exclusivas para coordenação, equipe técnica ou administração.	- 2 (duas). - 2 (duas).	- 1 (uma).	- 0 (zero).	- 2 (duas).
Quantidade de banheiros.	- 10 (dez). - 15 (quinze).	- 4 (quatro).	- 3 (três).	- 5 (cinco).
Recepção.	- Sim. - Sim.	- Sim.	- Sim.	Sim.
Espaço externo para atividades de convívio.	- Sim. - Sim.	- Não.	- Não.	- Não.
Acesso principal adaptado com rampas e rota acessível.	- Não possui - Sim, de acordo com a Norma da ABNT <sup>123</sup> .	- Sim, de acordo com a Norma da ABNT.	- Sim, de acordo com a Norma da ABNT.	- Sim, mas não de acordo com a Norma da ABNT.
Rota acessível aos espaços internos do CRAS.	- Sim, de acordo com a Norma da ABNT. - Sim, de acordo com a Norma da ABNT.	- Sim, de acordo com a Norma da ABNT.	- Sim, de acordo com a Norma da ABNT.	- Sim, de acordo com a Norma da ABNT.
Banheiro adaptado para pessoas com deficiência.	- Sim, mas não estão de acordo com a Norma da ABNT. - Sim, de acordo com a Norma da ABNT.	- Sim, de acordo com a Norma da ABNT.	- Sim, de acordo com a Norma da ABNT.	- Sim, de acordo com a Norma da ABNT.

<sup>123</sup> As normas de acessibilidade são regulamentadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), sendo que a norma referente à acessibilidade em edificações, mobiliários, espaços e equipamentos urbanos é a NBR 9050.

Possui placa de identificação.	- Sim, conforme modelo padronizado pelo MDS.  - Não possui.	- Sim, conforme modelo padronizado pelo MDS.	- Sim, conforme modelo padronizado pelo MDS.	- Sim, conforme modelo padronizado pelo MDS.
--------------------------------	-------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------	----------------------------------------------	----------------------------------------------

Fonte: Sistematização do pesquisador.

O espaço físico dos CRAS é fator determinante para o reconhecimento da unidade enquanto o local onde os direitos socioassistenciais são assegurados e reflete a concepção acerca da política. Sendo importante que não esteja instalado em locais inadequados, improvisados e até mesmo alugados, evitando trocas de endereço, as quais colocam em risco a referência das pessoas. Recomenda-se que o CRAS esteja em imóvel estatal adquirido para esta finalidade, por considerar que a propriedade do imóvel é importante para que a unidade se constitua enquanto referência à população (BRASIL, 2009a).

Percebe-se que os municípios observam essa recomendação e todos possuem seus CRAS em espaços físicos próprios. Contudo, dois municípios dispõem de espaço físico compartilhado. O CRAS de Horizontina situa-se em imóvel compartilhado com o Conselho Municipal de Assistência Social e com o Centro de Convivência Antenor Montigny da Silva, compartilhando a entrada/porta de acesso, a recepção, algumas salas de atendimento e os banheiros. E o CRAS de Santo Cristo, além de compartilhar o espaço com o Conselho Municipal de Assistência Social também o divide com a Secretaria de Assistência Social; compartilhando a entrada/porta de acesso, a recepção, a cozinha, algumas salas de atendimento, salas administrativas, banheiros, área externa e almoxarifado.

O compartilhamento do espaço físico é permitido, desde que a identidade da unidade seja preservada. Para tanto, o CRAS deve possuir entrada exclusiva para acesso, garantia e exclusividade dos ambientes destinados ao PAIF e identificação adequada, o que não ocorre nos municípios de Horizontina e Santo Cristo, onde há o compartilhamento do acesso. No município de Santo Cristo, a estrutura aparece de modo ainda mais comprometida, pois o CRAS compartilha seu espaço com o órgão gestor da política, o que não é admitido, mesmo diante da possibilidade de criação de acessos diferenciados (BRASIL, 2009a).

Passadas quase três décadas após a Constituição Federal de 1988, sob o amparo da LOAS, o SUAS avançou na direção da ordenação do modelo descentralizado, reforçando seu aparato normativo. No caso dos municípios, a implantação dos CRAS, significou a descentralização local da política, cujo desafio passou a ser desagregar as funções relativas aos órgãos gestores locais da política de assistência, daquelas relacionadas à oferta de serviços

continuados de Proteção Social Básica. O compartilhamento do espaço físico entre CRAS e gestão, encontrado no município de Santo Cristo, mostra-se como um aspecto logístico prejudicial à política, pois possibilita disfunções e a neutralização do papel do CRAS.

Os CRAS devem possuir espaço físico suficiente para as atividades referentes ao PAIF e, quando ofertar SCFV na unidade, dispor de espaço adequado para este serviço. Todos os CRAS devem dispor de espaços considerados essenciais, os quais variam em quantidade de acordo com o porte do município/número de famílias referenciadas. São eles: uma recepção, uma sala de atendimento com capacidade para 10 (dez) pessoas nos municípios de pequeno porte I e II e duas salas nos municípios de médio porte; uma sala de uso coletivo com capacidade para 30 pessoas nos municípios de pequeno porte I e II e duas salas nos municípios de médio porte; uma sala administrativa, copa e conjunto de banheiros (BRASIL, 2009a).

A recepção constitui um espaço destinado ao acolhimento e atendimento inicial à famílias e indivíduos e é um espaço contemplado pelos CRAS de todos os municípios. A sala administrativa é um espaço para uso da coordenação e realização de reuniões com equipe técnica, destinado as atividades de registro de informações, produção de dados, arquivo de documentos, alimentação dos sistemas. Este espaço é contemplado em três municípios: Três de Maio que possui uma sala, Santa Rosa e Santo Cristo que possuem duas salas em cada CRAS. A análise sobre este espaço constitutivo da estrutura mínima do CRAS, possibilita algumas inferências. O fato de Santo Cristo possuir duas salas e não possuir coordenador no CRAS, indica que estes espaços sejam utilizados pelo órgão gestor, reforçando a ideia de ausência de delimitação de funções e de identidade da estrutura. O município de Horizontina por sua vez, possui um coordenador e não dispõe de sala administrativa, indicando que este profissional atua em salas de atendimento, prejudicando o desempenho de suas funções.

As salas de atendimento individualizado de famílias ou indivíduos é um espaço utilizado pela equipe de referência, devendo resguardar o sigilo das intervenções. Constitui um espaço disponível em todos os CRAS, com destaque às unidades de Santa Rosa, as quais possuem grande quantidade de salas. As salas de uso coletivo são destinadas às atividades grupais, prioritariamente aos grupos do PAIF, podendo ser utilizadas para palestras, reuniões, exposições, apresentações, entre outros. Por outro lado, é um espaço que não é disponibilizado nos CRAS de Três de Maio e Horizontina, sendo que os CRAS de Santa Rosa dispõem de uma sala, enquanto deveriam possuir duas. Percebe-se que a estrutura, apesar de contar com espaços para o atendimento ao público, dispõe de locais pequenos indicando que

atividades coletivas são realizadas com número restrito de participantes ou em outros locais, fragilizando a referência do CRAS.

O CRAS deve possuir estrutura física adequada para o atendimento de pessoas com deficiência, dedicando atenção especial à acessibilidade, atendendo assim as normas da ABNT, possuindo principalmente: acesso principal adaptado com rampas, com rota acessível desde a calçada até a recepção; rota acessível aos espaços internos e banheiro adaptado para pessoas com deficiência (BRASIL, 2009a). Em relação ao primeiro item, percebe-se que o CRAS Aldi Brandão de Santa Rosa não o contempla, o CRAS de Santo Cristo contempla, porém não de acordo com a ABNT e os demais estão de acordo. Quanto ao segundo item todos os equipamentos estão de acordo com a ABNT e em relação ao terceiro, todos possuem banheiro adaptado, apenas o CRAS Aldi Brandão de Santa Rosa não está de acordo com a ABNT. A acessibilidade enquanto forma de viabilizar os princípios da Política de Assistência Social, no que se refere ao respeito da dignidade e igualdade no acesso ao atendimento, é considerada de modo geral por todos os municípios.

Outro item considerado obrigatório, no âmbito das estruturas físicas, é a placa de identificação. Cumprindo as prerrogativas do SUAS, o CRAS deve possuir a mesma nomenclatura e significado em todo o país e, dessa forma, a placa de identificação da unidade possui uma identidade visual que deve seguir o modelo padrão disponibilizado pelo MDS, o que não ocorre apenas no CRAS Cruzeiro de Santa Rosa.

Por fim, destaca-se que além dessa estrutura e organização considerada obrigatória, os CRAS podem dispor de locais complementares, como espaços externos, destinados às atividades ao ar livre, espaços disponibilizados somente pelos CRAS de Santa Rosa. Ainda devem possuir meios para executar os serviços, como computadores e veículos, sendo que em Santa Rosa o CRAS Aldi Brandão possui um veículo de uso exclusivo e oito computadores conectados à internet e o CRAS Cruzeiro possui um veículo de uso exclusivo e cinco computadores conectados à internet.

Já, o CRAS de Três de Maio possui veículo de uso compartilhado e quatro computadores conectados à internet. O CRAS de Horizontina possui veículos de uso exclusivo e compartilhado e sete computadores conectados à internet. Por fim, o CRAS de Santo Cristo possui veículo de uso exclusivo e seis computadores com acesso à internet. Nesse sentido, percebe-se que os municípios, independente do porte populacional ou nível de gestão que assumem, buscam meios de garantir as equipes de referência condições para a realização de visitas domiciliares, para deslocamentos para reuniões, para eventos, bem como,

meios para a realização de consultas e pesquisas, alimentação dos sistemas e até mesmo aperfeiçoamento à distância.

Verifica-se, em relação as infraestruturas dos CRAS, que os municípios ainda carecem de algumas melhorias afim de efetivar a PSB prestada nas unidades de acordo com os princípios da política e suas normativas. O município que assume o nível de gestão básica do SUAS, Santo Cristo, é aquele que possui a estrutura mais deficitária, principalmente por haver compartilhamento do espaço com a gestão. Este município e Horizontina, os dois de pequeno porte I, são os municípios que apresentam estruturas compartilhadas. A ausência de espaços públicos suficientes para alocação dos serviços surgidos nas últimas décadas e a visão da assistência social, enquanto política não prioritária corrobora para a essa situação. De modo geral, os municípios carecem de estruturas com salas amplas, que possibilitem o desenvolvimento de atividades coletivas e o envolvimento das famílias.

Além de espaço físico apropriado, os equipamentos também necessitam de profissionais para o desenvolvimento dos Serviços. Na sequência, apresenta-se um quadro com os recursos humanos disponíveis nos CRAS dos municípios, que ocupam a função de coordenadores das unidades.

Quadro 10 - Recursos humanos dos CRAS – Função coordenador.

	Santa Rosa	Três de Maio	Horizontina	Santo Cristo
	- CRAS Aldi Pedro Brandão - CRAS Cruzeiro	- CRAS Casa da família	- CRAS Centro Familiar	- CRAS Cras
Escolaridade	- Especialização. - Especialização.	- Médio completo.	- Superior completo.	- Não possui coordenador.
Profissão	- Assistente Social. - Pedagogo.	- Profissional de nível médio.	- Assistente social.	
Vínculo	- Servidor estatutário. - Servidor estatutário.	- Servidor temporário.	- Servidor estatutário.	
Carga horária semanal	- 40 horas semanal. - 40 horas semanal.	- 40 horas semanal.	- 40 horas semanal.	
Início do exercício da função.	- 26.05.2011. - 02.02.2015.	- 01.05.2012.	- 01.01.2013.	

Fonte: Sistematização do pesquisador.

A NOB RH SUAS/2006 estabelece que independente do porte em que se encontra o município, as equipes técnicas de referência para os CRAS devem contar sempre com um coordenador (BRASIL, 2006). Neste sentido, percebe-se a fragilidade do município de Santo Cristo, o qual não possui profissional para desempenhar a função de coordenador junto ao CRAS.

Nos CRAS do município de Santa Rosa os profissionais que desempenham a função de coordenadores acumulam suas funções com as de técnicos das unidades. Tal situação não consta como expressamente vedada nas normativas, porém está claro que a equipe técnica deve contar com um coordenador, ou seja, outro profissional, que irá desempenhar atribuições inerentes à esta função, tornando-se inviável o acúmulo de funções.

A NOB RH SUAS/2006 também estabelece que o coordenador seja um técnico de nível superior, concursado e com experiência na área em que irá atuar. Situação diversa da encontrada junto ao município de Três de Maio, o qual dispõe de profissional de nível médio e servidor temporário atuando na função de coordenador do CRAS (BRASIL, 2006).

Dos municípios estudados Horizontina, apresenta, a priori, uma adequação à normativa e as orientações. Contudo, estudos aprofundados demonstram sua fragilidade apontando que o profissional que desempenha a função de coordenação do CRAS, apesar de possuir qualificação profissional e ser servidor estatutário, não foi concursado para tal área, contando com aporte do município – função gratificada (FG) – para desempenhar a função, o que não o torna efetivo na função.

A análise dos dados demonstra pouca preocupação com a coordenação e planejamento das ações à serem executadas junto aos CRAS. Com exceção de Santo Cristo que sequer possui coordenador junto a unidade, os demais municípios não possuem profissional que se enquadre de forma efetiva nos requisitos para o desempenho da função. A determinação de que as equipes técnicas e coordenadores sejam trabalhadores concursados, é fundamental para a garantia da continuidade, da eficácia e da efetividade dos serviços e ações ofertadas no CRAS (BRASIL, 2009a). Passados mais de dez anos da aprovação da NOB RH SUAS/2006, os municípios ainda não se adequaram às exigências, optando pelo acúmulo de funções ou por medidas temporárias, esquecendo-se que os trabalhadores são imprescindíveis para a política de assistência social.

No quadro a seguir, apresenta-se os recursos humanos disponíveis nos CRAS dos municípios, os quais exercem as funções de técnicos de nível superior.

Quadro 11 - Recursos humanos dos CRAS – Função Técnicos de nível superior.

	Santa Rosa	Três de Maio	Horizontina	Santo Cristo
	- CRAS Aldi Pedro Brandão  - CRAS Cruzeiro	- CRAS Casa da família	- CRAS Centro Familiar	- CRAS Cras
Quantidade.	- Três técnicos nível superior.  - Quatro técnicos de nível superior.	- Três técnicos de nível superior.	- Três técnicos de nível superior.	- Um técnico de nível superior.
Escolaridade.	- Dois Superior completo e um especialização.  - Dois superior completo e dois especialização.	- Três superior completo.	- Três superior completo.	- Superior completo.
Profissão.	- Um pedagogo, um assistente social e um psicólogo.  - Três assistentes sociais e um psicólogo.	- Um psicólogo e dois assistentes sociais.	- um psicólogo e dois assistentes sociais;	- Assistente social;
Vínculo.	- Um CLT e dois Servidores estatutários.  - Quatro servidores estatutários.	- Três servidores estatutários.	- Três servidores estatutários.	- Servidor estatutário.
Carga horária semanal.	- Três 40 horas semanais.  - Quatro 40 horas semanais.	- Três 40 horas semanais.	- Um 40 horas e dois 20 horas semanais.	- 40 horas semanais.

Fonte: Sistematização do pesquisador.

A equipe de referência do CRAS é composta por profissionais responsáveis pela gestão do território no âmbito da PSB, pela organização dos serviços ofertados e referenciados à unidade e pela oferta do PAIF. Sua composição mínima é regulamentada pela NOB RH SUAS/2006 de acordo com o número de famílias referenciadas/porte do município<sup>124</sup> e no caso dos técnicos de nível superior constitui-se da seguinte maneira: dois técnicos para municípios pequeno porte I, três técnicos para municípios de pequeno porte II e quatro técnicos para municípios de médio porte. A NOB RH SUAS/2006 prevê como perfil

<sup>124</sup> A NOB RH SUAS/2006 refere-se especificamente a capacidade de atendimento anual de cada CRAS, que pode ser de 500, 750 ou 1000 famílias. A fim de facilitar compreensão, buscou-se estabelecer também uma relação quanto ao porte dos municípios, tendo como base que os municípios de pequeno porte I (Horizontina e Santo Cristo) possuem capacidade de atendimento de 500 famílias, o município de pequeno porte I (Três de Maio) possui capacidade de atendimento de 750 famílias e o município de médio porte (Santa Rosa) possui capacidade de atendimento de 1000 famílias em cada unidade (BRASIL, 2006).

desses técnicos escolaridade mínima de nível superior, com formação em serviço social, psicologia ou outra profissão que compõe o SUAS de acordo com o porte do município, contudo a Resolução do CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011<sup>125</sup>, ratifica as equipes de referência e determina que compõem obrigatoriamente as equipes da PSB, assistente social e psicólogo (CNAS, 2011b).

Nos municípios de pequeno porte I, Horizontina dispõe da equipe técnica necessária, ou seja, 40 horas de profissional psicólogo e 40 horas de profissional assistente social, havendo no município uma peculiaridade em relação aos demais, pois os profissionais assistentes sociais possuem carga horária semanal de 20 horas, necessitando de dois profissionais para o cumprimento das exigências. Em Santo Cristo, a equipe técnica é deficitária sendo composta apenas pelo profissional assistente social.

Três de Maio dispõe de três técnicos conforme determinado, sendo um psicólogo e dois assistentes sociais. Santa Rosa dispõe da equipe mínima junto ao CRAS Cruzeiro, que conta com três assistentes sociais e um psicólogo e apresenta ausência de um técnico junto ao CRAS Aldi Brandão que dispõe de três profissionais: um assistente social, um psicólogo e um pedagogo. Esta unidade também não considera a Resolução do CNAS nº17/2011, ao possuir em sua equipe um pedagogo. Em relação a escolaridade dos técnicos, pontua-se que somente no município de Santa Rosa estes possuem especialização.

A NOB RH SUAS/2006 determina que as equipes de referência sejam compostas por servidores públicos efetivos, entendendo a baixa rotatividade de profissionais enquanto fundamental para a garantia de continuidade, eficácia e eficiência dos serviços, programas e projetos ofertados junto ao CRAS. De um modo geral, os municípios adequaram-se à essa exigência, sendo que apenas o CRAS Aldi Brandão de Santa Rosa possui um profissional cujo vínculo trabalhista é CLT, ou seja, contratado para função por meio do registro em sua carteira de trabalho (BRASIL, 2006).

Em relação aos técnicos de nível superior que compõem as equipes de referência dos CRAS, percebe-se uma maior fragilidade no município de gestão básica, Santo Cristo. O fato de quase a totalidade desses profissionais estarem na função de modo efetivo, demonstra uma preocupação dos municípios na efetivação da política, a qual ocorre por meio dos serviços ofertados de forma continuada e indica os primeiros passos rumo à desprecarização dos vínculos dos trabalhadores do SUAS. Enquanto limitações, percebe-se a carência de incentivo

---

<sup>125</sup> A Resolução do CNAS nº 17/2011 ratifica a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB RH SUAS/2006) e reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (CNAS, 2011b).

à formação permanente dos profissionais, os quais ingressam no SUAS e nele permanecem apenas com sua graduação, reflexo de órgãos gestores que não implementaram em suas estruturas a gestão do trabalho e a educação permanente dos profissionais.

As equipes de referência dos CRAS, também são compostas por outros profissionais de nível superior, médio e fundamental, que exercem funções complementares. O quadro abaixo apresenta a realidade dos municípios.

Quadro 12 - Recursos humanos dos CRAS – demais profissionais que compõem a equipe de referência.

	Santa Rosa	Três de Maio	Horizontina	Santo Cristo
	- CRAS Aldi Pedro Brandão - CRAS Cruzeiro	- CRAS Casa da família	- CRAS Centro Familiar	- CRAS Cras
Quantidade.	- Dez trabalhadores. - Quatorze trabalhadores.	- Cinco profissionais.	- Doze profissionais.	- Dois profissionais.
Função.	- Dois serviços gerais, cinco outros, dois apoio administrativo e um estagiário. - Dois serviços gerais, cinco outros, três apoio administrativo, três educadores sociais e um estagiário.	- Um apoio administrativo e quatro educadores sociais.	- Três serviços gerais, um apoio administrativo, sete educadores sociais e um técnico de nível médio.	- Serviços gerais e outros.
Escolaridade.	- Dois fundamental completo, um ensino médio incompleto, dois ensino médio completo, três superior incompleto dois superior completo. - Um fundamental completo, um médio incompleto, cinco médio completo, quatro superior incompleto, dois superior completo e um especialização.	- Um médio completo, um superior incompleto e três superior completo.	- Um fundamental completo, um médio incompleto, quatro médio completo, dois superior incompleto e quatro superior completo.	- Fundamental completo e médio completo.
Profissão.	- Cinco sem formação	- Um sem formação profissional, um	- Seis sem formação	- s dois sem formação

	profissional e cinco profissionais de nível médio.  - seis sem formação profissional e oito profissionais de nível médio.	profissional de nível médio, dois pedagogos e um com outra formação profissional de nível superior.	profissional, três outra formação profissional de nível superior e três profissionais nível médio.	profissional.
Vínculo.	- Nove servidores estatutários e um com outro vínculo não permanente.  - Treze servidores estatutários e um com outro vínculo não permanente.	- Dois servidores estatutários, um com outro vínculo não permanente e dois trabalhadores de empresa/cooperativa/entidade prestadora de serviços.	- Nove servidores estatutários, dois servidores sem vínculo e um comissionado.	- Servidor estatutário e terceirizado.
Carga horária semanal.	- Três menor que 20 horas, um vinte horas, um 30 horas semanais e cinco 40 horas.  - Três menor que 20 horas, dois 20 horas, um 30 horas, sete 40 horas e um maior que 40 horas semanais.	- Dois menor que 20 horas, um 40 horas e dois maior que 40 horas semanais.	- Dois 30 horas, sete 40 horas e três maior que 40 horas semanais.	- 20 horas e 40 horas semanais.

Fonte: Sistematização do pesquisador.

A quantidade de profissionais de nível médio necessária para compor as equipes de referência, assim como dos profissionais de nível superior, varia de acordo com a capacidade de atendimento/porte do município. A NOB RH SUAS/2006 estabelece enquanto equipe mínima: dois profissionais de nível médio para municípios de pequeno porte I, três profissionais para municípios de pequeno porte II e quatro para municípios de médio porte (BRASIL, 2006).

A Resolução do CNAS nº 09, de 15 de abril de 2014, ratifica e reconhece as ocupações e as áreas de ocupações dos profissionais de escolaridade de ensino médio e fundamental completos que compõem as equipes de referência do SUAS, previstas NOB RH SUAS/2006 e entende a função como o conjunto de atividades ou tarefas executadas de forma sistemática pelo trabalhador de uma determinada ocupação (CNAS, 2014b).

De acordo com essa Resolução, o cuidador social e o orientador social/educador social, constituem as ocupações profissionais com escolaridade de ensino médio, que desempenham funções de apoio ao provimento dos serviços, programas, projetos e benefícios, transferência de renda e ao CadÚnico, diretamente relacionadas às finalidades do SUAS.

Constituem áreas de ocupações profissionais de ensino médio, aquelas relacionadas às funções essenciais da gestão, que exercem: funções administrativas; funções de gestão financeira e orçamentária e funções de gestão da informação, monitoramento, avaliação, vigilância socioassistencial, de benefícios, transferência de renda e CadÚnico. E constituem áreas de ocupações de ensino fundamental, aquelas relacionadas às funções essenciais de apoio ao funcionamento operacional da gestão, das Unidades socioassistenciais e das instâncias de pactuação e deliberação do SUAS, que exercem: funções de limpeza; funções de lavanderia; funções de cozinha; funções de copeiragem; funções de transporte e funções de segurança (CNAS, 2014b).

Destaca-se que o registro dos profissionais junto ao CadSuas, cadastro utilizado como base de informações para os Censos SUAS, possibilita que os profissionais sejam cadastrados de formas diversas, carecendo de sua adequação com base na Resolução supra descrita. O CadSuas, por exemplo, permite o cadastro de profissionais cuja função se denomina “outros”, comprometendo a análise neste sentido. Contudo, o mesmo cadastro identifica quais os profissionais enquanto nível superior (apresentando algumas categorias ou outra formação de nível superior), nível médio e sem formação profissional.

Com base no quadro acima, percebe-se que o CRAS Aldi Brandão de Santa Rosa possui cinco profissionais de nível médio e cinco profissionais sem formação profissional. Destes, dois desempenham funções de apoio administrativo, dois de serviços gerais, cinco outras atividades e um realiza estágio. Desta forma, este CRAS atende aos requisitos da NOB RH SUAS/2006, ao possuir mais do que quatro técnicos de nível médio junto a equipe de referência.

Os profissionais que são a maioria efetivos, sendo apenas um com outro vínculo não permanente, apesar de concursados para cargos de nível fundamental e médio, demonstram que estão em um contínuo processo de aprendizagem. Dentre os dez profissionais, dois se mantêm com escolaridade ensino fundamental completo, um possui ensino médio incompleto, dois com ensino médio completo, três com ensino superior incompleto e dois com ensino superior completo.

Destaca-se que a carga destes profissionais é muito diversificada. Três profissionais possuem carga horária semanal menor que 20 horas, um possui carga horária igual a 20 horas, um igual a 30 horas e cinco profissionais com carga igual a 40 horas. Estes horários diferenciados indicam tanto para a possibilidade de compartilhamento dos profissionais com outras unidades ou setores da administração, quanto para o investimento em cargos de menor carga horária. Tanto uma quanto outra possibilidade apontam para a necessidade de uma

maior quantidade de profissionais para o desenvolvimento dos serviços, programas e projetos, precarizando os vínculos com os demandantes, a continuidade, o planejamento das ações e a efetivação da PNAS/2004.

O outro equipamento de PSB do Município de Santa Rosa, o CRAS Cruzeiro, também dispõe dos profissionais de nível médio necessários. Possui seis colaboradores sem formação profissional e oito profissionais de nível médio, dentre os quais três desempenham a função de apoio administrativo, dois de serviços gerais, três são educadores sociais, cinco desempenham outras funções e um atua enquanto estagiário.

Os profissionais deste CRAS, também são em sua grande maioria efetivos, sendo que apenas um possui vínculo não permanente, e também se destacam em relação à escolaridade. Dentre os quatorze profissionais, um possui ensino fundamental completo, um ensino fundamental incompleto, cinco ensino médio completo, quatro ensino superior incompleto, dois ensino superior completo e um especialização.

A carga horária dos profissionais de nível fundamental e médio do CRAS Cruzeiro, assim como do CRAS Aldi Brandão, é variada. Três profissionais possuem carga horária semanal menor que 20 horas, dois possuem igual a 20 horas, um igual a 30 horas, sete igual a 40 horas e um superior a 40 horas. Percebe-se que o município de Santa Rosa, em relação aos profissionais de nível fundamental e médio atuantes nos equipamentos de PSB, atende as normativas em relação a quantidade de profissionais necessários, apresentando enquanto possibilidades a estabilidade dos profissionais e a escolaridade dos mesmos e tendo como fragilidade suas cargas horárias semanais.

O CRAS do município de Três de Maio, cuja capacidade de atendimento anual é de 750 famílias, deve possuir na composição de sua equipe de referência conforme a NOB RH SUAS/2006, no mínimo três técnicos com nível médio. Percebe-se que o CRAS dispõe de cinco profissionais, sendo: um sem formação profissional, um profissional de nível médio, dois pedagogos e um profissional com outra formação de nível superior. Dentre estes profissionais um desempenha a função de apoio administrativo e quatro de educadores sociais. Desta forma, apesar do cadastro apresentar-se de formas diversas quanto à profissão, de acordo com a Resolução do CNAS nº 09/2014 aponta-se que, dos cinco trabalhadores, quatro constituem ocupações profissionais com escolaridade de ensino médio (educadores sociais) e um atua em área de ocupações profissionais de ensino médio (apoio administrativo), atendendo assim as normativas. Ressalta-se ainda, que o coordenador desta equipe é um servidor temporário, profissional de nível médio.

Em relação ao vínculo destes profissionais, que é variado, apenas dois são efetivos, um tem vínculo não permanente e dois são trabalhadores de empresa/cooperativa/entidade prestadora de serviços. Quanto à escolaridade, um possui ensino médio, um ensino superior incompleto e três ensino superior completo. E a carga horária, também se apresenta de maneira diversificada, dois possuem carga horária semanal menor que 20 horas, um carga horária igual a 40 horas e dois carga horária maior que 40 horas.

Percebe-se que no município de Três de Maio, não há profissionais de nível fundamental atuando no equipamento de PSB. Estes apesar de não comporem as equipes de referência e não serem obrigatórios, constituem trabalhadores necessários às unidades ao desempenhar funções essenciais de apoio. Dentre as fragilidades identificadas, cita-se ainda a que se refere à precariedade dos vínculos, devido a forma de contratação dos trabalhadores, acarretando na perda de vínculos com a população demandante e descontinuidade das ações e ao que se refere a carga horária dos profissionais.

Quanto ao registro dos trabalhadores na profissão de pedagogos e outra formação profissional, este possibilita duas interpretações. A primeira de que os profissionais sejam concursados enquanto profissionais de nível superior e assumam funções de nível médio. E a segunda de que sejam concursados enquanto nível médio, assumam tal função, mas devido a sua escolaridade teriam sido cadastrados enquanto profissionais de nível superior.

Destaca-se que sendo a segunda interpretação a realidade do município, deve a gestão atentar-se as responsabilidades assumidas enquanto gestora do CadSuas. Apesar destas incertezas, percebe-se que os quatro educadores sociais, tratam-se de profissionais de nível superior e médio (o profissional sem formação profissional atua na função de apoio administrativo), e mesmo se tratando de trabalhadores sem vínculo efetivo, atuam junto aos SCFV, demonstrando preocupação em relação à qualidade dos serviços prestados.<sup>126</sup>

O CRAS do município de Horizontina, cuja capacidade de atendimento anual é de 500 famílias, deve possuir na composição de sua equipe de referência conforme a NOB RH SUAS/2006, no mínimo dois técnicos de nível médio. Percebe-se que o equipamento dispõe de doze profissionais de nível fundamental e médio, sendo: seis profissionais sem formação profissional, três de nível médio e três profissionais de nível superior.

Dentre os profissionais citados, três desempenham funções de serviços gerais, um de apoio administrativo, um técnico de nível médio e sete educadores sociais. Percebe-se que

---

<sup>126</sup> A Resolução CNAS nº 17/2011, define em seu Artigo 2º, parágrafo 3º, que “São categorias profissionais de nível superior que, preferencialmente, poderão atender as especificidades dos serviços socioassistenciais: Antropólogo; Economista Doméstico; Pedagogo; Sociólogo; Conselho Nacional de Assistência Social; Terapeuta ocupacional; e Musicoterapeuta (CNAS, 2011b).

assim como no CRAS de Três de Maio, a forma como os trabalhadores são registrados em suas profissões, não permite uma correlação com suas funções. Novamente, considerando a Resolução do CNAS nº 09/2014, identifica-se que sete trabalhadores constituem ocupações profissionais com escolaridade de ensino médio (educadores sociais), dois atuam em área de ocupações profissionais de ensino médio (apoio administrativo), e três atuam em área de ocupações profissionais de ensino fundamental (serviços gerais).

Quanto ao vínculo destes profissionais, nove são estatutários, dois servidores sem vínculo e um comissionado. A carga horária de dois profissionais é de 30 horas semanais, de sete é de 40 horas e do restante maior de 40 horas. Em relação a escolaridade, um possui ensino fundamental completo, um ensino médio incompleto, quatro ensino médio completo, dois ensino superior incompleto e quatro ensino superior completo.

O equipamento destaca-se em relação a quantidade de educadores sociais envolvidos nas atividades de SCFV e aos trabalhadores que são em sua maioria efetivos e não apresentam carga horária reduzida. Reflete-se em relação a qualidade das informações prestadas e ao desempenho da gestão no cumprimento de suas atribuições referentes ao CadSuas, lançando possibilidades de interpretações semelhantes às propostas ao CRAS de Três de Maio.

O CRAS do município de Santo Cristo, assim como o de Horizontina, cuja capacidade de atendimento anual é de 500 famílias, deve possuir na composição de sua equipe de referência conforme a NOB RH SUAS/2006, no mínimo dois técnicos com nível médio. No entanto, o equipamento dispõe de apenas dois colaboradores sem formação profissional. O trabalhador que atua na função de serviços gerais possui ensino médio completo (ocupa função de ensino fundamental) e o trabalhador que atua em outras funções possui ensino fundamental. Desta forma, o equipamento não dispõe de técnicos de nível médio para compor a equipe de referência.

Dentre os profissionais apenas um é efetivo sendo o outro terceirizado e apenas um possui carga horária de 40 horas semanais, o outro de 20 horas. Ainda, percebe-se que em relação aos serviços/atividades ao qual o profissional está vinculado, nenhum atua com o SCFV ou PAIF. O equipamento destaca-se em relação à sua fragilização de recursos humanos, não há profissional de nível médio e dentre os dois trabalhadores da unidade, um possui vínculos precários e carga horária reduzida.

A análise dos dados demonstra que mesmo passada mais de uma década da NOB RH SUAS/2006, o município de pequeno porte I e que se encontra em nível de gestão básica, ainda possui dificuldades expressivas de compor a equipe de referência da PSB. A Resolução do CNAS nº 09/2014 surge de modo recente buscando padronizar e nortear o trabalho dos

técnicos de nível de médio que compõem as equipes, porém percebe-se que o desconhecimento desta normativa ou falta de empenho em adequar-se ainda traduz em respostas diversificadas. Pontua-se ainda que os profissionais de nível fundamental não se encontram como trabalhadores partícipes do processo de implantação da PNAS/2004, apesar de desenvolverem funções de apoio imprescindíveis aos equipamentos e serviços, programas e projetos por ele ofertados.

Analisando-se as estruturas de PSB dos quatro municípios, percebe-se que estes ainda carecem de algumas melhorias a fim de efetivar a Política de Assistência Social prestada por meio destas unidades de acordo com seus princípios e suas normativas. Os municípios de pequeno porte I, Horizontina e Santo Cristo, são os que apresentam as estruturas mais precárias principalmente devido ao seu compartilhamento. Santo Cristo, que assume o nível de gestão básica do SUAS, é aquele cuja estrutura é a mais deficitária, por compartilhar o espaço com a gestão. Verifica-se em todos os municípios, a ausência de espaços públicos amplos e adequados para à alocação dos serviços de PSB surgidos nas últimas décadas e a visão da assistência social enquanto política não prioritária corrobora para a essa situação.

Em relação aos recursos humanos, percebe-se pouca preocupação com a coordenação e o planejamento das ações à serem executadas junto aos CRAS. O município de gestão básica sequer possui coordenador junto a unidade e os demais municípios não possuem profissional que se enquadre de forma efetiva nos requisitos para o desempenho da função. Os coordenadores dos equipamentos de PSB acumulam essa função com a de técnico ou assumem o cargo de forma temporária por meio de função gratificada.

Quanto aos técnicos de nível superior que compõem as equipes de referência dos CRAS, percebe-se uma maior fragilidade no município de gestão básica, os demais municípios possuem a equipe necessária, apesar de Três de Maio não se adequar a Resolução do CNAS nº 17/2011, mantendo um pedagogo como técnico de nível superior da equipe de referência. Como possibilidade de efetivação da PNAS/2004 percebe-se que grande parte desses profissionais são efetivos, e como limitações, destaca-se a carência de incentivo à formação permanente dos trabalhadores e o desconhecimento ou não adequação as resoluções do CNAS.

Quanto aos técnicos de nível médio, a maior fragilidade encontra-se no município de pequeno porte I e em nível de gestão básica, os municípios em gestão plena apresentam a equipe mínima e ainda buscam atuar com profissionais de nível superior junto aos serviços socioassistenciais, carecendo apenas de adequações em relação a Resolução do CNAS nº 09/2014. Os profissionais de nível fundamental, apesar de não fazerem parte das equipes

obrigatórias, desenvolvem funções de apoio imprescindíveis aos equipamentos e aos serviços, programas e projetos por ele ofertados, e assim tornam-se necessários, estando presentes em apenas duas unidades de PSB de municípios em gestão plena, Santa Rosa e Horizontina.

O IDCRAS, composto pela combinação de três indicadores dimensionais: serviços e benefícios, recursos humanos e estrutura física, corrobora com as considerações efetuadas acerca dos CRAS. Santa Rosa e Horizontina destacam-se nesse indicador, demonstrando que estão em um bom estágio de desenvolvimento, enquanto Santo Cristo apresenta o menor índice indicando um estágio de desenvolvimento aquém do esperado.

O IDCRAS de Santa Rosa é de 4,00 e 4,33, de Horizontina 4,33, de Três de Maio 3 e de Santo Cristo 1,67. Na dimensão serviços e benefícios Santa Rosa encontra-se no nível 3,00, assim como Três de Maio e Santo Cristo, e Horizontina encontra-se no nível 5,00. Na dimensão recursos humanos Santa Rosa e Horizontina encontram-se no nível 5,00, Três de Maio no nível 3,00 e Santo Cristo no nível 1,00. E na dimensão estrutura física Santa Rosa encontra-se em níveis 4,00 e 5,00, Horizontina no nível 3,00, Três de Maio no nível 3,00 e Santo Cristo no nível 1,00 (BRASIL, 2017c).

Realizadas as considerações necessárias acerca das estruturas físicas e de pessoal dos equipamentos de PSB, busca-se estabelecer uma análise destes mesmos pontos junto as unidades de PSE de média complexidade, especificamente junto ao CREAS. O quadro abaixo apresenta as infraestruturas físicas dos equipamentos, nos municípios de Santa Rosa, Três de Maio e Horizontina considerando que Santo Cristo não estruturou esta unidade.

Quadro 13 - Infraestrutura física dos CREAS.

	Santa Rosa - CREAS Central	Três de Maio - CREAS	Horizontina - CREAS	Santo Cristo - estrutura não existente no município.
Situação do imóvel.	- Alugado.	-Alugado.	- Alugado.	
Funcionamento compartilhado.	- Não.	- Não.	- Não.	
Quantidade de salas com capacidade máxima para 5 pessoas.	- 3 (três).	- 2 (duas).	- 3 (três).	
Quantidade de salas com capacidade para 6 a 14 pessoas.	- 0 (zero).	- 0 (zero).	- 1 (uma).	

Quantidade de salas com capacidade para 15 a 29 pessoas	- 0 (zero).	- 0 (zero).	- 0 (zero).	
Quantidade de salas com capacidade para 30 pessoas ou mais.	- 0 (zero).	- 0 (zero).	- 0 (zero).	
Salas exclusivas para coordenação, equipe técnica ou administração.	- 0 (zero).	- 1 (uma).	- 1 (uma).	
Quantidade de banheiros.	- 2 (duas).	- 1 (uma).	- 2 (duas).	
Recepção.	- Sim.	- Sim.	- Sim.	
Espaço externo para atividades de convívio.	- Não.	- Não.	- Não.	
Acesso principal adaptado com rampas e rota acessível.	- Sim, de acordo com a Norma da ABNT.	- Sim, mas não estão de acordo com a Norma da ABNT.	- Sim, de acordo com a Norma da ABNT.	
Rota acessível aos espaços internos do CREAS.	- Sim, de acordo com a Norma da ABNT.	- Não possui.	- Sim, de acordo com a Norma da ABNT.	
Banheiro adaptado para pessoas com deficiência.	- Sim, mas não estão de acordo com a Norma da ABNT.	- Não possui.	- Sim, mas não estão de acordo com a Norma da ABNT.	
Possui placa de identificação.	- Sim, conforme modelo padronizado pelo MDS.	- Sim, conforme modelo padronizado pelo MDS.	- Sim, conforme modelo padronizado pelo MDS.	

Fonte: Sistematização do pesquisador.

O espaço físico dos CREAS deve dispor de ambientes para promoção de acolhida adequada e de escuta qualificada aos demandantes, assegurando espaços para a realização de atendimentos familiar, individual e em grupo, em condições de sigilo e privacidade. O equipamento deve ser previsto em imóvel próprio e adequado, evitando o deslocamento da Unidade para outros locais, tornando-se referência para as famílias e os indivíduos do seu território de abrangência. Mudanças no local de funcionamento podem acarretar em dificuldades de acesso por parte dos demandantes e até mesmo em descontinuidade do atendimento, nos casos em que a unidade seja deslocada para um local distante (BRASIL, 2011c). Porém, percebe-se que a situação dos imóveis onde o CREAS estão implantados é alugado, em todos os municípios do estudo.

Diante da representatividade assumida pelo CREAS em seu território, é importante que o equipamento seja implantado em imóvel exclusivo. O compartilhamento será permitido somente quando assegurados ao equipamento o uso de placa de identificação e de espaços exclusivos ao desenvolvimento de suas atividades; não sendo recomendado compartilhar o espaço com unidades administrativas, ONGs, Serviço de Acolhimento e órgãos de defesa de Direitos (BRASIL, 2011c). Neste sentido, observa-se que todos os municípios se adequaram as recomendações.

A infraestrutura física do CREAS deve ser compatível com os serviços ofertados, recursos humanos disponíveis e capacidade instalada para atendimento às demandas de seu território de abrangência, sendo ampliada sempre que necessário e contando com os seguintes espaços essenciais: recepção; salas específicas para uso da coordenação, equipe técnica ou administração; salas de atendimento (individual, familiar e grupal), em quantitativo condizente com o(s) serviço(s) ofertado(s) e a capacidade de atendimento (é recomendado para municípios de pequeno porte I e II e médio porte no mínimo 3 salas de atendimento); no mínimo 2 (dois) banheiros coletivos, com adaptação para pessoas com mobilidade reduzida (BRASIL, 2011c).

A sala destinada ao atendimento individual e familiar deve garantir privacidade para que as famílias e os indivíduos possam dialogar com a equipe técnica em condições de sigilo. Percebe-se que os municípios de Santa Rosa e Horizontina dispõem de três salas de atendimento, em conformidade com o preconizado. A oferta de sala para atividades em grupo, destinada à realização de atividades coletivas, recomendada para acomodar no mínimo 15 (quinze) pessoas, não é obrigatória e apenas o equipamento de Horizontina dispõe deste tipo de sala.

A sala específica para uso da coordenação, equipe técnica ou administração, destinada às atividades da coordenação e atividades administrativas pertinentes à equipe, constitui um espaço comum à equipe, onde podem ser guardados os relatórios e os prontuários das famílias, e os arquivos com registros e relatórios de gestão da Unidade (BRASIL, 2011c). Este espaço não é contemplado no equipamento do município de médio porte, Santa Rosa, onde o coordenador acumula as funções de técnico e coordenador, e a ausência de sala espaço exclusivo para as atividades de coordenação e gestão, indicam a limitação de sua atuação.

A recepção, ambiente destinado à acolhida das famílias e indivíduos, onde geralmente ocorre o primeiro contato das famílias com a equipe e a unidade é contemplada em todos os CREAS em estudo. No que se refere aos banheiros, o equipamento de Três de Maio não dispõe da quantidade mínima de 2 (dois) banheiros coletivos, feminino e masculino. Também

não assegura acessibilidade para pessoas com mobilidade reduzida nestes locais. Os equipamentos de Santa Rosa e Horizontina dispõem da quantidade necessária e asseguram a acessibilidade que, no entanto, não está de acordo com as normas da ABNT.

A estrutura dos equipamentos deve estar adaptada para o atendimento aos usuários nos diferentes ciclos de vida e oferecer acessibilidade às pessoas com mobilidade reduzida, como pessoas com deficiência, idosos e gestantes. Além dos banheiros acessíveis, o equipamento deve dispor de acesso principal adaptado com rampas, rota acessível desde a calçada até a recepção e rota acessível aos principais espaços (BRASIL, 2011c). Percebe-se que todas as unidades são acessíveis, sendo que em Três de Maio não estão de acordo com as normas da ABNT. Os CREAS de Santa Rosa e Horizontina possuem rota acessível a todos os espaços do equipamento de acordo com as Normas da ABNT, enquanto Três de Maio não dispõe de acessibilidade.

Além dos espaços essenciais, as unidades de PSE poderão contar com outros espaços, dependendo das possibilidades e necessidades apresentadas, como espaço externo para atividade de convívio, o que não é disponibilizado em nenhum município.

Independente da fonte de financiamento todos os CREAS devem possuir afixado placa de identificação conforme modelo padrão disponibilizado pelo MDS, em local visível, de modo a dar visibilidade a unidade e garantir seu fácil reconhecimento e identificação pelos usuários, pela rede e pela comunidade; recomendação seguida pelos equipamentos em todos municípios.

Para além do espaço físico, o desenvolvimento das ações junto a unidade exige a disponibilização de equipamentos e recursos materiais, necessários para contribuir na qualificação das ações e assegurar sua efetividade. Destaca-se a necessidade de conectividade para uma maior agilidade nos processos de trabalho e maior integração e articulação com a rede, o que vem sendo disponibilizado pelos municípios junto aos equipamentos, que independente do porte populacional, possuem linha telefônica e acesso à internet.

Outro item relevante é o veículo, com o qual a equipe realiza as visitas domiciliares, acompanha famílias e indivíduos em áreas afastadas no território. O automóvel também auxilia em questões como participação de reuniões e encontros com a rede e nos deslocamentos necessários para o trabalho de abordagem de rua e/ou busca ativa. Observou-se que esse item foi disponibilizado aos CREAS de todos os municípios de forma compartilhada, o que pode prejudicar o desenvolvimento das ações.

Percebe-se em relação às estruturas físicas dos CREAS que estas ainda permanecem em estruturas alugadas, o que fragiliza a referência desta unidade em relação aos seus

demandantes. Por outro lado, os espaços não são compartilhados, garantindo o sigilo dos atendimentos realizados e a identificação dos usuários com a unidade. A qualidade das estruturas, no que se refere à quantidade de salas de atendimentos, sala de coordenação e banheiros não estabelece relação com o porte populacional dos municípios.

Percebe-se que Horizontina, enquanto município de pequeno porte I apresenta-se melhor estruturado do que Três de Maio, de pequeno porte II e em alguns itens melhor do que Santa Rosa. A acessibilidade é item fundamental que deve ser observado nessas estruturas, e que não se apresenta como o esperado no equipamento de Três de Maio. De um modo geral, as estruturas carecem de espaços amplos, destinados a realização de trabalhos coletivos, percebendo-se assim uma oferta dos serviços com base principalmente nos atendimentos individualizados.

Para o desenvolvimento das ações junto aos equipamentos de CREAS, os municípios também devem dispor de recursos humanos necessários e condizentes com as demandas. Os recursos humanos são imprescindíveis para a efetividade do trabalho e para a qualidade dos serviços prestados pelo CREAS. A vinculação destes profissionais com a família/indivíduo constitui um dos principais elementos que qualificam a oferta do trabalho social especializado. Deste momento em diante, busca-se apresentar os recursos humanos disponibilizados em cada município. O quadro abaixo apresenta um estudo sobre o trabalhador na função de coordenador das unidades de CREAS.

Quadro 14 - Recursos humanos dos CREAS – Função coordenador.

	Santa Rosa - CREAS Central	Três de Maio - CREAS	Horizontina - CREAS	Santo Cristo - Estrutura não existente no município.
Escolaridade.	- Especialização.	- Superior completo.	- Superior completo.	
Profissão.	- Assistente Social.	- Assistente Social.	- Advogado.	
Vínculo.	- Servidor estatutário.	- Servidor estatutário.	- Comissionado.	
Carga horária semanal.	- 40 horas semanal.	- Maior que 40 horas semanal.	- 40 horas semanal.	
Início do exercício da função.	- 11.06.2012.	- 06.01.2012.	- 26.09.2014.	

Fonte: Sistematização do pesquisador.

O coordenador do CREAS é o trabalhador responsável, dentre outras atividades, por coordenar as rotinas administrativas, os processos de trabalho e os recursos humanos da

unidade. Além disso, tem a função de participar da elaboração, acompanhamento, implementação e avaliação dos fluxos e procedimentos. Cabe ainda, coordenar as articulações entre o CREAS e as unidades referenciadas, o CRAS, os serviços socioassistenciais, os Serviços de Acolhimento, as demais políticas públicas e os órgãos de defesa de direitos. Além disso, esse profissional deve coordenar a oferta e o acompanhamento do(s) serviço(s), incluindo o monitoramento dos registros de informações e a avaliação das ações desenvolvidas (BRASIL, 2011c).

Para tanto, deve tratar-se de profissional com escolaridade mínima de nível superior de acordo com a NOB RH SUAS/2006, e estar em conformidade com o disposto pela Resolução do CNAS nº 17/2011 (BRASIL, 2006; CNAS, 2011b). Percebe-se que todos os equipamentos possuem profissional nesta função em conformidade com estas disposições. Entretanto, percebe-se também que em todos os municípios este trabalhador acumula a função de coordenador com a de técnico de referência das unidades, prejudicando o desempenho das funções e principalmente o planejamento e a coordenação dos equipamentos.

O coordenador da unidade, assim como os demais trabalhadores que compõem a equipe técnica devem possuir o status de servidores públicos efetivos. Isso se deve, tanto a natureza da atenção ofertada, quanto ao caráter público estatal da unidade. O vínculo de trabalho dos profissionais, decorrente da aprovação em concurso público conforme determina a NOB RH SUAS/2006, garante a oferta contínua dos serviços, fortalece o papel dos trabalhadores na relação com os usuários, favorece a construção de vínculos e consolida a equipe como referência em seu território. Neste sentido, o equipamento do município de Horizontina tem como coordenador um servidor comissionado, prejudicando a continuidade do planejamento.

Além do coordenador, a equipe de referência dos CREAS deve dispor de técnicos de nível superior para desenvolvimento dos serviços. O quadro abaixo apresenta os recursos humanos disponíveis junto aos CREAS dos municípios, nas funções de técnicos de nível superior.

Quadro 15 - Recursos humanos dos CREAS – Função Técnico de nível superior.

	Santa Rosa - CREAS Central	Três de Maio - CREAS	Horizontina - CREAS	Santo Cristo - Estrutura não existente no município.
Quantidade.	- Três técnicos de nível superior.	- Dois técnicos de nível superior.	- Dois técnicos de nível superior.	
Escolaridade.	- Três Superior	- Dois superior	- Um superior	

	completo.	completo.	completo e um especialização.	
Profissão.	- Um psicólogo, um assistente social e um advogado.	- Um psicólogo e um assistente social.	- Um psicólogo e um assistente social.	
Vínculo.	- Três servidores estatutários.	- Dois servidores estatutários.	- Dois servidores estatutários.	
Carga horária semanal.	- Dois 40 horas e um 20 horas semanais.	- Um 40 horas e um maior que 40 horas semanais.	- Dois 40 horas semanais.	

Fonte: Sistematização do pesquisador.

A partir dos parâmetros previstos na NOB RH SUAS/2006, relativos à equipe de referência do CREAS, os recursos humanos de cada unidade devem ser dimensionados. Isso deve ser feito considerando os serviços ofertados, a demanda por acompanhamento especializado e a capacidade de atendimento das equipes; devendo ser ampliada quando necessária.

A normativa em questão já indicava a capacidade de atendimento como parâmetro para a composição das equipes do CREAS. Também, considerava o nível de gestão do SUAS como determinante. Porém, houve um amadurecimento da implantação do SUAS. A Portaria Nº 843 de 28 de dezembro de 2010, que dispõe sobre a composição das equipes de referência do CREAS, determinou o porte dos municípios como um elemento fundamental no planejamento da capacidade de atendimento e da definição das equipes do CREAS<sup>127</sup> (BRASIL, 2010).

Atualmente os municípios de pequeno porte I e II e médio porte, que se encontram em nível de gestão inicial, básica ou plena, possuem capacidade anual de atendimento/acompanhamento de 50 casos (famílias/indivíduos). Portanto, devem dispor de um coordenador, um assistente social, um psicólogo, um advogado, dois profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários) e um auxiliar administrativo<sup>128</sup> (BRASIL, 2011c). Assim independente do porte dos municípios e do nível de gestão que assumem, a base para composição das equipes de referência é a capacidade de atendimento.

<sup>127</sup> A NOB RH SUAS/2006 determinava que os municípios em gestão inicial e básica, com capacidade de atendimento de 50 pessoas/indivíduos deveriam possuir em sua equipe mínima: um coordenador, um assistente social, um psicólogo, um advogado, dois profissionais de nível superior ou médio e um auxiliar administrativo. Os municípios em gestão plena e estados com serviços regionalizados deveriam possuir: um coordenador, dois assistentes sociais, dois psicólogos, um advogado, quatro profissionais de nível superior ou médio e dois auxiliares administrativos (BRASIL, 2006).

<sup>128</sup> Os municípios de grande porte, metrópole e DF que se encontram em nível de gestão inicial, básica ou plena, possuem capacidade de atendimento/acompanhamento de 80 casos (famílias/indivíduos) devem dispor de um coordenador, dois assistentes sociais, dois psicólogos, um advogado, quatro profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários) e dois auxiliares administrativos (BRASIL, 2011c).

Dentre os municípios pesquisados, todos enquadram-se na descrição acima e deveriam assim, dispor do mesmo quantitativo de profissionais. Todavia o CREAS de Horizontina possui dois técnicos de superior (assistente social e psicólogo) e apenas se considerando o coordenador da unidade (advogado) enquanto parte da equipe é que esse equipamento se encontra completo.

No equipamento do município de Três de Maio a situação é semelhante. Há dois técnicos de nível superior (assistente social e psicólogo) e um terceiro técnico o qual acumula a função de coordenação (assistente social). Entretanto, esse não é advogado e mesmo havendo três técnicos, o terceiro poderia ser considerado conforme as normativas profissional de nível superior destinado à abordagem aos usuários e não técnico de nível superior, estando a equipe incompleta. No equipamento de Santa Rosa percebe-se a existência de três técnicos (um psicólogo, um assistente social e um advogado), os quais tem como principal atividade o PAEFI, apresentando assim equipe técnica de nível superior completa.

A escolaridade dos trabalhadores indica a carência de incentivo a educação permanente. Apenas um técnico junto ao CREAS de Horizontina possui especialização. No entanto, quase a totalidade dos profissionais são efetivos, demonstrando a preocupação com a continuidade dos Serviços prestados e com os vínculos estabelecidos entre profissionais e usuários. A carga horária também indica esta preocupação, apenas o profissional advogado do CREAS de Santa Rosa possui carga horária reduzida.

Apresenta-se abaixo um quadro contendo os demais profissionais técnicos de ensino superior e médio disponibilizados junto aos equipamentos.

Quadro 16 - Recursos humanos dos CREAS – demais profissionais que compõem a equipe de referência.

	Santa Rosa	Três de Maio	Horizontina	Santo Cristo
	- CREAS Central	- CREAS	- CREAS	- Estrutura não existente no município.
Quantidade.	- Quatro profissionais.	- Um profissional.	- Nenhum.	
Função.	- Dois técnicos de nível superior, um apoio administrativo e um outros.	- Apoio administrativo.		
Escolaridade.	- Um especialização, um superior completo e dois médio completo.	- Superior completo.		

Profissão	- Um assistente social, um psicólogo, um sem formação profissional e um profissional de nível médio.	- Pedagogo.		
Vínculo	- Quatro servidores estatutários.	- Servidor estatutário.		
Carga horária semanal	- Quatro 40 horas semanais.	- 40 horas semanais.		

Fonte: Sistematização do pesquisador.

Os profissionais de nível superior enquadrados nas categorias de profissionais do SUAS e profissionais de nível médio, conforme Resolução do CNAS nº 09/2014, constituem os trabalhadores que irão atuar junto as unidades do SUAS, neste caso aos CREAS no suporte dos serviços e ações. No caso das unidades pesquisadas, cada uma necessita, para compor sua equipe mínima: dois profissionais de nível superior ou médio, dedicados à abordagem dos usuários e um auxiliar administrativo (profissional de nível médio que realiza funções administrativas, com base na Resolução vigente). Em resumo, além dos técnicos de nível superior são necessários mais três profissionais.

Percebe-se que o equipamento do município de Horizontina não possui sua equipe de referência completa, pois não conta com nenhum profissional de nível superior ou médio. Dessa forma, há uma sobrecarga dispensada aos técnicos de nível superior. O equipamento de Três de Maio possui apenas um servidor que desempenha função de profissional de ensino médio. Ainda assim, seu cadastro, enquanto profissional, consta como pedagogo e não como técnico de nível médio. Mais uma vez o município não segue um padrão em seu cadastro/forma de atuação dos profissionais e também não contempla a equipe mínima necessária.

O CREAS de Santa Rosa é o único que atende os requisitos em relação a sua composição de recursos humanos e ainda ultrapassa o quantitativo mínimo. Possui dois técnicos de nível superior e dois profissionais de nível médio. Um desses profissionais desempenha funções administrativas. O município aponta para a oferta qualificada dos serviços, atende os requisitos mínimos e busca adequar-se as demandas identificadas. Aponta-se que nenhuma estrutura dispõe de profissionais de ensino fundamental, necessários ao apoio das unidades, bem como dos serviços por ela prestados.

A análise das estruturas dos CREAS demonstra que os espaços físicos das unidades, apesar de alugados, não constituem ambientes compartilhados, garantindo o sigilo. A

qualidade das estruturas físicas não se relaciona com porte dos municípios. Horizontina apresenta-se melhor estruturado do que Três de Maio e em alguns itens melhor do que Santa Rosa. A acessibilidade ainda apresenta-se como fragilidade em Três de Maio e a ausência de espaços amplos em todas as unidades deve ser pontuada como possibilidade de melhoria das intervenções.

Os recursos humanos apresentam-se deficitários em relação à figura do coordenador. Esse profissional acumula funções em todos os equipamentos. Em Três de Maio, devido à ausência de um técnico de nível superior advogado. Já a ausência de profissionais de ensino superior ou médio, destinados a abordagem dos indivíduos ocorre, também em Três de Maio mas principalmente, em Horizontina. Enquanto possibilidades de efetivação da PNAS/2004, aponta-se para os vínculos dos trabalhadores, os quais são efetivos e para a carga horária dos mesmos.

Percebe-se que a composição das equipes de referência dos CREAS é completa no município de médio porte, fator que na prática condiciona a estruturação das equipes. Nesse sentido, o município de Santa Rosa é o que possui o maior número de Centro Dia e Similares. Esses centros ofertam o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas famílias e estão referenciados aos CREAS. No total são sete centros. Além disso, o município possui a oferta de diversos Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

O IDCREAS segue a mesma lógica do IDCRAS. Tal índice é composto por três dimensões: estrutura física, serviços e recursos humanos. Sua avaliação é feita a partir de 5 (cinco) níveis, que consideram o porte do município e se a unidade CREAS é municipal ou regional; reafirma algumas pontuações.

A partir do índice também se percebe que o porte do município apresenta influência principalmente em relação aos recursos humanos dos CREAS. O IDCREAS de Santa Rosa e de Horizontina é de 3,67, enquanto o de Três de Maio é de 2,67. Na dimensão estrutura física Santa Rosa e Horizontina encontram-se no nível 4,00 e Três de Maio no nível 2,00. Na dimensão serviços Horizontina encontra-se no nível 5,00, Três de Maio no nível 4,00 e Santa Rosa no nível 2,00. E na dimensão recursos humanos Santa Rosa encontra-se no nível 5,00 e Três de Maio e Horizontina no nível 2,00 (BRASIL, 2017c).

As análises das experiências de implantação da Política de Assistência Social nos municípios, buscando identificar as infraestruturas físicas e de pessoal necessárias à sua viabilização demonstram um melhor desempenho dos municípios que se encontram no nível de gestão plena e encontra melhores possibilidades quanto maior o porte populacional.

A infraestrutura dos CRAS nos municípios ainda carece de melhorias. Os municípios de médio e pequeno porte II são os que dispõem de estruturas próprias para as unidades. Os municípios de pequeno porte I apresentam estruturas compartilhadas e Santo Cristo, em nível de gestão básica, apresenta a estrutura mais deficitária. As estruturas físicas dos CREAS, apesar de alugadas não são compartilhados e sua qualidade não estabelece relação com o porte populacional dos municípios.

Quanto aos recursos humanos, identifica-se pouca preocupação com a coordenação e planejamento das ações junto aos CRAS. Os municípios não possuem profissional de acordo com os requisitos necessários para a função de coordenador. O município em gestão básica, sequer possui coordenador junto a unidade. Essa fragilidade do município de gestão básica, ocorre também em relação aos técnicos de nível superior que compõem as equipes de referência.

Os recursos humanos dos CREAS também se apresentam deficitários em relação a figura do coordenador, o qual acumula funções em todos os equipamentos. Há ausência de um técnico de nível superior e de profissionais de ensino superior ou médio destinados à abordagem dos indivíduos nos municípios de Três de Maio e Horizontina. Percebe-se que a equipe de referência é completa apenas no município de médio porte, o qual possui o maior número de Centros Dia e Similares, além de possuir a oferta municipal de diversos Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

A partir da criação das estruturas de CRAS e CREAS, fomentadas pela descentralização proposta pela PNAS/2004, percebe-se que os municípios passaram a investir nos trabalhadores. Isso gerou um aumento da quantidade de profissionais, desprecarizando seus vínculos. Os municípios de pequeno porte são os que apresentam maiores dificuldades em compor suas equipes, principalmente quando se encontram em gestão básica.

Ao longo desta terceira parte apresentou-se a região do COREDE Fronteira Noroeste e os municípios estudados, a partir de seus elementos históricos, econômicos e sociais. Também foram apresentados os resultados da pesquisa acerca da implantação da PNAS nos municípios. Realizou-se a análise do processo de implantação da PNAS com base no estudo das trajetórias; a análise das formas de gestão, com base nas estruturas administrativas, no controle social e nos serviços implantados.

Considerou-se ainda, a análise das experiências de implantação, identificando as infraestruturas físicas e de pessoal constituídas para dar conta da política, bem como os princípios e diretrizes que fundamentam a política. Comparou-se as experiências, no sentido

de apontar semelhanças, diferenças, limites e possibilidades vivenciadas no processo prático de implantação da PNAS nos municípios.

## CONCLUSÃO

A reflexão acerca das políticas sociais apresenta-se enquanto imprescindível no atual cenário brasileiro que aponta na direção de possíveis retrocessos em termos de efetivação de direitos sociais. A política de Assistência social, cuja caminhada avançou do predomínio de práticas fragmentadas em direção à sua efetivação enquanto política pública sob a responsabilidade do Estado, encontra-se inserida nesse contexto e à mercê da estagnação ou do retrocesso.

A Constituição Brasileira de 1988 efetivou o tripé da seguridade social, tornando a política de assistência social um direito do cidadão e dever do Estado. Mesmo em tempos de questionamentos e possíveis retrocessos a mobilização pela manutenção das conquistas passa, necessariamente, pelo conhecimento desses avanços e de suas repercussões diretas na vida dos cidadãos. Estudar a realidade objetiva daquilo que ocorre lá na ponta do sistema, isto é, nos municípios, torna-se essencial para este conhecimento. Essa dissertação buscou mostrar um pouco disso a partir do estudo da PNAS/2004 em quatro municípios, de diferentes portes e níveis de gestão no SUAS, da Fronteira Noroeste do estado do Rio Grande do Sul.

No primeiro capítulo, ao realizar-se uma retomada histórica acerca dos direitos, pontuou-se que os direitos civis, políticos e, principalmente, os sociais, tiveram seu surgimento fomentado pela iniciativa da população, especialmente pelos trabalhadores e seus movimentos. No caso brasileiro, cuja cultura foi marcada pela escravidão, a trajetória de busca e efetivação de direitos representou uma árdua caminhada, sendo os mesmos, muitas vezes, utilizados como “moeda de troca”.

O país que alternou democracias e ditaduras, e teve como forma de intervenção às manifestações da questão social a força policial, reconheceu suas responsabilidades e deu seus primeiros passos na área da assistência social, no início da década de 1930, ainda que com ações pontuais e focalizadas. O período entre 1930 e 1945 ficou conhecido como os anos de introdução da política social no país. Nesse período leis foram promulgadas e surgiu a primeira iniciativa de nível federal de centralização da política de assistência social.

Nas décadas de 1970 e 1980, o desgaste produzido pelo Regime Militar, levou a sociedade brasileira a um intenso processo de mobilização pela retomada de um Estado Democrático de Direito, culminando com a promulgação da Constituição Federal em 1988. A Carta Constitucional consolidou os direitos sociais através de seu avanço mais expressivo: o sistema de seguridade social, composto pela saúde, previdência social e assistência social, o que atribuiu caráter de política pública à assistência social.

No segundo capítulo buscou-se retratar a trajetória percorrida pela política de assistência social. A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), mesmo construída de forma tardia e num contexto adverso à consolidação da assistência social como política pública, representou um avanço. Tal lei estabeleceu em seus princípios e diretrizes a centralidade do Estado nas ações e a descentralização político-administrativa.

Uma década após a LOAS foi criada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). Essa política reafirmou os princípios democráticos e as diretrizes fundantes, possibilitando uma lógica de estruturação da política por meio de proteções sociais, serviços, programas, projetos e benefícios. Mais tardes essas proteções e benefícios seriam reafirmados pela Lei nº 12.435/2011, e por suas principais normativas: a NOB SUAS/2005, a NOB SUAS/2012 e a NOB RH SUAS/2006.

De suma importância para o sistema de proteção social brasileiro, a LOAS, desvinculou a contribuição da prestação dos serviços. Ainda, definiu a assistência social como direito do cidadão, dever do Estado e como política da seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais. Segundo a LOAS essa política deve ser executada através de um conjunto de ações, integrando a iniciativa pública e a sociedade. A finalidade é garantir o atendimento às necessidades básicas da população.

A LOAS mostrou-se inovadora em relação aos princípios e diretrizes, referindo a participação da população e o exercício do controle da sociedade na gestão e execução da Política de Assistência Social. Dispôs que as ações fossem organizadas em um sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social. A intenção é que se articulem meios, esforços e recursos por um conjunto de instâncias deliberativas, compostas pelos diversos setores envolvidos. A descentralização, enquanto diretriz da LOAS, atribuiu a prestação de serviços aos entes federados que estão mais próximos da população. Induziu alterações político-institucionais e possibilitou a aproximação entre sociedade e Estado.

A PNAS/2004, aprovada na IV Conferência Nacional de Assistência Social, rege-se por princípios democráticos e possui quatro diretrizes que fundamentam sua organização. Com base no disposto na CF de 1988 e na LOAS. A PNAS/2004 estabeleceu como público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco. Também, incorporou as demandas presentes na sociedade brasileira, expressas mediante as desigualdades sociais e objetivou clarear suas diretrizes na efetivação da Assistência Social como direito do cidadão e responsabilidade do Estado. À PNAS/2004 seguiu-se o processo de construção e normatização da assistência social, estabelecendo-se as

bases do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e normativas importantes como a NOB SUAS/2005, NOB RH SUAS/2006 e NOB SUAS/2012 foram aprovadas.

A LOAS, a PNAS/2004 e suas normativas determinaram a forma como devem serem organizados os serviços, os espaços físicos e os recursos humanos. Dessa forma, constituíram-se instrumentais necessários para a efetivação da assistência social como política pública. Foram produtos de um longo processo de lutas, resistências e manifestações visando a garantia de direitos. Esses instrumentais possibilitaram a organização da política em um sistema único, descentralizado e participativo: o SUAS.

No terceiro capítulo buscou-se explicar a importância dada à região, entendida como espaço no qual as políticas públicas são viabilizadas. Percebeu-se que as características históricas, econômicas e sociais influenciam no modo como os municípios pesquisados são constituídos e também na forma como foram criadas suas estruturas no âmbito da Política de Assistência Social.

As experiências jesuíticas marcaram profundamente a região e desenvolveu seu modo próprio de “assistência social”. Após, a colonização passou a dar conta das manifestações da questão social por meio de mobilizações comunitárias. Tais processos contribuíram para a formação dessa cultura em seus municípios. Essa forma local de buscar atender suas demandas sociais em um tempo em que o Estado se encontrava ausente, reflete-se na Política de Assistência Social por meio da criação de estruturas para atender principalmente pessoas com deficiência. Como exemplo tem-se os Centros Dia, fundados nos municípios da região entre as décadas de 1960 e 1990, e as unidades que prestam os SCFV.

No estudo da trajetória de implantação da PNAS/2004 nos municípios de Santa Rosa, Três de Maio, Horizontina e Santo Cristo buscou-se compreender o processo de implantação da Política Nacional de Assistência Social. Isso se deu através de uma análise dos princípios, das diretrizes, das estruturas e das formas de gestão. Visava-se assim contribuir para a qualificação dos processos na direção da garantia de direitos dos demandantes.

O objetivo central desse trabalho motivou o estabelecimento de quatro objetivos específicos. Primeiramente, estudar as trajetórias de implantação da Política de Assistência Social, visando identificar os princípios e diretrizes que as fundamentam. Também, analisar as experiências de implantação da Política de Assistência Social, buscando identificar as infraestruturas físicas e de pessoal necessárias a sua viabilização. Ainda, analisar as formas de gestão da Política de Assistência Social, tendo como referência a infraestrutura administrativa, as formas de controle social e os serviços socioassistenciais. Por fim, comparar as experiências de implantação da Política de Assistência com vistas a apontar semelhanças,

diferenças, limites e possibilidades, contribuindo no processo de compreensão e qualificação da política.

Visando o alcance destes objetivos, o resultado da pesquisa foi sistematizado no texto a partir de três tópicos. Inicialmente atendendo o primeiro objetivo apresenta-se o estudo acerca das trajetórias de implantação da PNAS/2004, com base na criação dos órgãos gestores, conselhos e fundos municipais de assistência social, e estruturas de proteção social básica e especial. O segundo, que se refere ao terceiro objetivo, apresenta as estruturas físicas e de pessoal disponíveis nos municípios para prestação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Partiu-se de um estudo detalhado sobre as unidades de PSB e PSE, os CRAS e os CREAS. E o terceiro, relativo ao segundo objetivo, apresenta uma análise acerca da gestão da política de assistência social, com base nas estruturas administrativas e nos Conselhos Municipais. Ao longo destes tópicos tornou-se possível comparar as experiências de implantação da Política de Assistência Social, alcançando o quarto objetivo da pesquisa.

Na análise da trajetória de implantação da política nos municípios, primeiro objetivo da pesquisa, percebe-se a pouca relevância dada aos aspectos relacionados à gestão. A regulamentação do órgão gestor é recente em Santa Rosa e em Três de Maio sequer ocorreu, a diretriz do comando único não é seguida em Horizontina e há ausência de informações em Santo Cristo.

Entende-se que a pouca relevância dada a gestão da política de assistência social nos municípios da região decorre de três fatores. O primeiro, refere-se à ausência de profissionais qualificados na gestão da política. Predominam nessas estruturas cargos de confiança (cargos políticos) em detrimento de técnicos de nível superior do SUAS. O segundo reporta-se a forma como as estruturas administrativas foram criadas e são mantidas, sem contemplar as áreas essenciais do SUAS. Dispõem de departamentos e coordenarias que não suprem as demandas do Sistema, mas servem para abrigar os cargos políticos de chefia.

Aponta-se ainda, a presença de um terceiro fator, não menos importante, porém de difícil captação e que permanece enquanto suposição para explicar essa pouca relevância dada à gestão. Tem a ver com a forma como a assistência social é compreendida nos municípios, entendida como a política pública de menor relevância, estando à margem das prioridades municipais. Desenvolve-se mantendo alguns de seus traços históricos, ligados ao paternalismo e ao personalismo onde o demandante é ligado diretamente ao gestor, os direitos são reduzidos aos “favores”. Por sua vez, esses “favores” concedidos à alguns, os tornam gratos aos gestores (cargos comissionados representantes de um determinado partido político).

A criação dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e dos Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS) está entrelaçada e em geral ocorreu na década de 1990. Isso se deu, principalmente, com vistas a manutenção e/ou recebimento do repasse dos recursos, muitas vezes imprescindíveis para a execução dos serviços nos municípios.

A criação dos CRAS, estruturas de Proteção Social Básica (PSB), ocorreu primeiro nos municípios de gestão plena e se comparados os municípios de mesmo nível de gestão, o último a criar sua estrutura foi o de menor porte. Santa Rosa é o único município que possui unidades que executam os SCFV, referenciadas aos CRAS, criadas a maioria antes da PNAS/2004, das quais metade possui orientação religiosa. Essa característica evidenciada em Santa Rosa pode estar relacionada à constituição histórica da sociedade local-regional, na qual a comunidade através de suas instituições buscava criar estruturas capazes de atender suas demandas sociais.

As estruturas de Proteção Social Especial (PSE), os CREAS, foram criados após as estruturas de PSB. Os municípios de médio e pequeno porte II foram os primeiros que tiveram condições de criar suas estruturas, devido aos parâmetros estabelecidos pelo gestor federal. Após efetivação de uma estratégia de regionalização, visando garantir a universalização dos serviços, os municípios de pequeno porte I dispuseram de meios para criação de seus CREAS. Nesse sentido, somente Horizontina, em gestão plena, o efetivou.

Os Centros Dia, estruturas de PSE referenciados aos CREAS, estão presentes em todos os municípios de gestão plena. Criados entre as décadas de 1960 e 1990 por iniciativa da sociedade, assim como as unidades de SCFV, expressam a história local-regional e serviram para demonstrar a existência de demanda de PSE nesses municípios. As estruturas de PSE de alta complexidade encontram-se presentes apenas nos municípios de médio e pequeno porte II. Essas estruturas criadas por iniciativas da sociedade são as mais antigas, foram implantadas entre as décadas de 1950 e 1990. As mais recentes são estruturas governamentais.

Percebe-se que as estruturas de PSE de alta complexidade tiveram maiores condições de organização nos municípios de maior porte populacional. Santa Rosa enquanto município de médio porte não somente possui o maior número de estruturas, como oferta alguns destes serviços de forma regional aos demais municípios, como a Horizontina e Santo Cristo que contam somente com serviços regionais. Três de Maio, pequeno porte II, tem presente em seu município poucas estruturas de PSE de alta complexidade e também conta com serviços regionais.

A análise acerca da criação das estruturas de PSB e PSE demonstra as possibilidades assumidas a partir da PNAS/2004, principalmente a partir da centralidade das ações no Estado

e da descentralização. Houve a criação dos CRAS e CREAS nos municípios, as demais estruturas existentes, fruto da mobilização da sociedade, foram referenciadas à estas unidades estatais. Percebe-se a partir dos anos 2000 o surgimento de estruturas de PSE de alta complexidade governamentais.

A sistematização do terceiro objetivo, que se refere a análise das formas de gestão da Política de Assistência Social nos municípios, tem como referência a infraestrutura administrativa e as formas de controle social. Esse estudo apresentou as fragilidades vivenciadas pela Política nos municípios. Dos municípios pesquisados nenhum dispõe efetivamente de Lei Municipal regulamentando o SUAS. Santa Rosa que o afirma possuir, dispõe apenas de legislação municipal que não considera a amplitude do Sistema, suas diretrizes, seus objetivos e seus princípios. Os benefícios eventuais, contemplados junto à Lei do SUAS ou em Legislação específica, não estão regulamentados em Santo Cristo. Percebe-se assim, a fragilidade legal da política de assistência social, principalmente no município de gestão básica.

A estrutura dos órgãos gestores da Política de Assistência Social, também encontra-se fragilizada. Percebe-se que poucas áreas essenciais do SUAS estão formalmente constituídas nos municípios. Mesmo havendo CRAS em todos os municípios, a PSB, enquanto subdivisão administrativa no órgão gestor, não aparece constituída na estrutura formal de todos os municípios. O mesmo ocorre com a PSE enquanto subdivisão administrativa. As demais áreas: gestão do SUAS, gestão do trabalho, gestão financeira e orçamentária e vigilância socioassistencial, foram, em sua maioria, constituídas de maneira informal.

Destas áreas ressalta-se a importância da instituição da vigilância socioassistencial. Trata-se inicialmente da criação de condições técnicas e políticas para o desenvolvimento da vigilância socioassistencial. Condições técnicas, no sentido de estabelecer, aprimorar e institucionalizar formas de monitoramento e de avaliação enquanto constitutivas do processo de gestão inerentes à política como um todo. Ainda, é imperativo estabelecer um quadro profissional capaz de desempenhar tais funções. Isso demanda custos ao município e deve ser considerado já que não há cofinanciamento específico para o desenvolvimento da vigilância socioassistencial.

Ainda sobre a instituição da vigilância socioassistencial, aponta-se que é preciso construir condições políticas. Seu produto possibilitará o estabelecimento e o redirecionamento da Política de Assistência Social com base nas necessidades de seus demandantes. Anseia-se por desestruturar a tomada de decisões apenas com base no campo prático e político da ação e intervenção pública, que até então estão presente nos municípios.

Tanto a criação da Lei Municipal do SUAS, quanto a estruturação do órgão gestor a partir das áreas essenciais do SUAS, constituem disposições da NOB SUAS/2012 e encontram-se estabelecidas no Pacto de Aprimoramento do SUAS/2014-2017. Passados três anos de seu estabelecimento, as metas desse pacto ainda não foram atingidas pelos municípios. Afirmar-se que sem a vigilância socioassistencial, essas metas tornam-se utópicas.

Diante da necessidade do cumprimento de metas e criação de Leis, aposta-se na esfera estadual enquanto fornecedora de apoio técnico aos municípios, conforme determina a LOAS. O estado deve realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social, além de prestar assessoria. Contudo esse compromisso assumido em prestar o apoio técnico ocorre de forma insuficiente. O estado não dispõe de mecanismos de monitoramento e avaliação e o assessoramento não é realizado de maneira presencial, sendo disponibilizado principalmente por meio contatos telefônicos e e-mail.

Também é precário o apoio financeiro prestado pelo estado, o qual é variável de acordo com o porte populacional chegando a ser nulo no município com menor número de habitantes. A maior atenção do Estado em relação ao apoio técnico, é dado ao município de maior porte, o que ocorre também em relação ao apoio financeiro. Os municípios com menores estruturas (física e de pessoal), e que necessitam de uma melhor estruturação da gestão da política são os que recebem menor atenção estadual.

Do total de recursos destinados à Política de Assistência Social, nos municípios de pequeno porte I e II, o maior percentual de recursos é próprio. Somente Santa Rosa, de porte médio, tem o maior percentual do orçamento oriundo de repasse do Governo Federal. Tal situação pode ser reflexo tanto da maior quantidade de serviços ofertados, quanto da melhor organização da gestão e apoio técnico do estado.

Essa situação demonstra que o financiamento do SUAS vem operando com uma sobrecarga para o ente municipal, sobretudo nos municípios menores e com uma baixa participação do ente estadual no financiamento do Sistema. O financiamento tripartite do SUAS permanece assim no imaginário, e os pequenos municípios, com menores arrecadações, são os que apresentam maiores dificuldades de atender as normativas no que se refere às estruturas físicas e de pessoal, como percebe-se em Santo Cristo. A execução financeira dos recursos repassados pela União ocorre de maneira mais eficiente nos municípios de maior porte e é melhor desempenhada naqueles que se encontram no nível de gestão plena.

A análise acerca das formas de gestão presentes nos municípios, a partir dos Conselhos

Municipais de Assistência Social, demonstra a forma como o município conduz a política e a sua importância. No caso dos CMAS, tanto o porte populacional, quanto o nível de gestão do município influenciam nas atividades referentes aos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Nos municípios de gestão plena, em especial o de médio porte, a fiscalização é mais atuante, seguido pelo de pequeno porte II.

Quanto maior a quantidade de Serviços ofertados, tanto de PSB quanto de PSE de média e alta complexidade, maiores são as demandas. De tal modo, é imprescindível a estruturação física e de pessoal dos CMAS. Santa Rosa dispõe de profissional exclusivo para atuar na secretaria executiva no Conselho e garante assim uma melhor atuação se comparado aos demais CMAS.

Há em Santa Rosa um maior período de atendimento do Conselho e um melhor desempenho em relação ao acompanhamento do Pacto de Aprimoramento/2014-2017, à fiscalização da rede socioassistencial pública e privada e à instituição de comissões permanentes e específicas. De modo geral, analisando-se os Conselhos em sua composição (destacando que o Conselho de Santo Cristo é o único que não possui representantes de usuários), processo participativo, atuação por meio de deliberações, acompanhamentos e fiscalizações, percebe-se que os municípios que se encontram em gestão plena possuem um controle social com melhor atuação, a qual é reforçada quanto maior for o porte do município.

A análise das experiências de implantação da Política de Assistência Social nos municípios, buscando identificar as infraestruturas físicas e de pessoal necessárias à sua viabilização, segundo objetivo da pesquisa, demonstra um melhor desempenho dos municípios que se encontram no nível de gestão plena e encontra melhores possibilidades quanto maior o porte populacional.

Verifica-se que a infraestrutura dos CRAS nos municípios ainda carece de melhorias, afim de efetivar a PSB em conformidade com os princípios da política e suas normativas. Os municípios de médio e pequeno porte II dispõem de estrutura própria para as unidades. O município em nível de gestão básica, Santo Cristo, é aquele que possui a estrutura mais deficitária, principalmente devido ao compartilhamento do espaço com a gestão. Este município, juntamente com Horizontina, os dois de pequeno porte I, são os municípios que apresentam estruturas compartilhadas. A visão da assistência social enquanto política não prioritária e a ausência de espaços públicos suficientes para alocação dos serviços surgidos nas últimas décadas, corrobora para a essa situação.

Em relação as estruturas físicas dos CREAS, apesar destas ainda permanecerem em estruturas alugadas, fragilizando a referência da unidade em relação aos seus demandantes, os

espaços não são compartilhados. A qualidade das estruturas não estabelece relação com o porte populacional dos municípios, encontrando-se Horizontina, município de pequeno porte I e em gestão plena, melhor estruturado do que os demais.

Quanto aos recursos humanos dos CRAS, identifica-se pouca preocupação com a coordenação e o planejamento das ações. O município em gestão básica sequer possui coordenador junto a unidade e os demais não possuem profissional em conformidade com os requisitos exigidos para a função. Percebe-se uma maior fragilidade no município de gestão básica, também em relação aos técnicos de nível superior que compõem as equipes de referência.

Constata-se enquanto limitação, a carência de incentivo à formação permanente dos profissionais. Isso é reflexo de órgãos gestores que não implementaram em suas estruturas a gestão do trabalho e a educação permanente dos profissionais, enquanto possibilidade de efetivação da Política. Por outro lado, constata-se a desprecarização dos vínculos dos trabalhadores do SUAS, por meio do grande número de profissionais efetivos.

Quanto aos técnicos de nível médio, a maior fragilidade encontra-se no município de gestão básica. Os municípios em gestão plena, apesar de carecer de adequações, apresentam a equipe mínima e ainda buscam atuar com profissionais de nível superior junto aos serviços socioassistenciais. Os profissionais de nível fundamental não fazem parte das equipes obrigatórias. Ainda assim, ao desenvolverem funções de apoio imprescindíveis aos equipamentos e aos serviços, programas e projetos por ele ofertados, tornam-se necessários e estão presentes em apenas duas unidades de PSB de municípios em gestão plena, Santa Rosa e Horizontina.

Os recursos humanos dos CREAS apresentam-se deficitários em relação a figura do coordenador, o qual acumula funções em todos os equipamentos. Falta um técnico de nível superior no município de Três de Maio. Com relações aos profissionais de ensino superior ou médio destinados a abordagem dos indivíduos, os municípios de Três de Maio e principalmente Horizontina encontram-se deficitários. Percebe-se ainda, que a equipe de referência é completa apenas no município de médio porte, que possui o maior número de Centro dia e Similares além de possuir a oferta municipal de diversos Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

Tem-se claro que os trabalhadores do SUAS constituem o aporte fundamental para a política de assistência social, sendo responsáveis pela execução dos serviços, programas e projetos e viabilizadores dos benefícios. Percebe-se que a partir da criação das estruturas de CRAS e CREAS, fomentadas pela descentralização proposta pela PNAS/2004, os municípios

passaram a investir nos trabalhadores, aumentando a quantidade de profissionais e desprecarizando seus vínculos. Os municípios de pequeno porte são os que apresentam maiores dificuldades em compor suas equipes, principalmente quando se encontram em gestão básica.

O estudo realizado e as sistematizações a partir destes três tópicos principais possibilitou o alcance do quarto objetivo da pesquisa, que buscou comparar as experiências de implantação da Política de Assistência Social nos municípios com vistas a apontar semelhanças, diferenças, limites e possibilidades, contribuindo no processo de compreensão e qualificação da política. Esta comparação foi realizada com base no nível de gestão no SUAS em que cada município se encontra e seu porte populacional, as semelhanças e diferenças puderam ser assim apontadas.

Acredita-se que as limitações vivenciadas por cada município, seja no âmbito da gestão, seja nas estruturas físicas e de pessoal, poderá ser sanada na medida em que a política de assistência social se torne uma política prioritária na administração pública, dispondo de recursos, planejamento, monitoramento e avaliação. A LOAS, a PNAS/2004 e o SUAS tornaram-se instrumentos imprescindíveis à política. Com base na descentralização possibilitaram aos municípios tanto a criação de estruturas física, como o referenciamento dos serviços existentes, efetivando a primazia do Estado.

As normativas da Política de Assistência Social expandiram o número de profissionais do SUAS. Estabeleceu as categorias que o compõe e a quantidade mínima de trabalhadores junto as estruturas. Tal possibilidade é encontrada na maioria dos municípios que atualmente possuem suas equipes técnicas concursadas, primando pelos princípios da Política de Assistência Social.

O SUAS configura-se enquanto um processo coletivo que vem concretizando-se com ritmos, estratégias, concepções e alcances heterogêneos. Para Couto et al (2014, p. 116) a implementação do Sistema “integra um processo dinâmico que se instala nos municípios e estados brasileiros, introduzindo deslocamentos e mudanças significativas nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica e controle público das ações da área”.

A forma como o SUAS se apresenta e é percebido nos municípios da região evidencia a carência de um lugar efetivo na administração pública municipal capaz de planejar e gerenciar a política de assistência social. Lugar à ser ocupado por órgãos gestores que contemplem as áreas essenciais do SUAS. As áreas prioritárias são a vigilância socioassistencial, a disponibilidade profissionais de nível superior do SUAS e a instituição de Lei Municipal do SUAS, enquanto amparo legal para a efetivação da política.

Mesmo diante das dificuldades e limitações da pesquisa foi possível evidenciar que o desafio de implantação da PNAS/2004 nos municípios vem sendo enfrentado de forma muito diversa na região em estudo. Percebeu-se que os municípios investigados já apresentaram avanços significativos em relação ao que possuíam antes da LOAS, da PNAS/2004 e do SUAS. Porém, os desafios ainda são enormes, a maioria deles se refere ao cumprimento do que as normativas estabelecem e a garantia o pleno atendimento aos sujeitos demandantes.

Compreende-se que, para município pequenos, a manutenção de estruturas físicas e de pessoal, torna-se muitas vezes uma sobrecarga, principalmente, devido aos recursos financeiros necessários. Porém aponta-se que o uso do repasse federal para o pagamento de pessoal consiste em uma alternativa à ser utilizada por estes municípios. Entende-se que assim como ocorre em outras políticas públicas, também na assistência social os usuários devem ser valorizados e a eles disponibilizado espaço físico adequado, que comporte o trabalho social realizado.

O estudo apontou as fragilidades presentes principalmente no município de gestão básica. Tais limitações são vivenciadas pelos municípios de pequeno porte I e II. Entretanto, o estudo também apresentou possibilidades de efetivação da política por meio da criação de estruturas, da melhoria dos espaços físicos e da desprecarização dos vínculos dos trabalhadores do SUAS.

O processo de pesquisa mostra-se, via de regra, como uma tarefa inconclusa ao exigir novos estudos sobre temas correlatos, ainda mais quando se trata de um objeto de tamanha complexidade e em contínuo desenvolvimento como a implantação da PNAS. Assim ao concluir este estudo é possível apontar algumas perspectivas de novas pesquisas, a partir dos seguintes problemas: como a estruturação dos órgãos gestores municipais da Política de Assistência Social influencia na efetivação da Política? A ausência ou precariedade de apoio técnico e financeiro de responsabilidade Estadual, repercute na Assistência Social executada nos municípios? Como implantar a Política de Assistência Social em municípios de pequeno porte que não possuem condições objetivas para seguir as normas emanadas pela LOAS e pela PNAS? São questões que se apresentam e que podem motivar futuras pesquisas, inclusive por parte de discentes do Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas.

## REFERÊNCIAS

- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História**. 9º ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BERTÊ, Ana Maria de Aveline et al. Perfil Socioeconômico - COREDE Fronteira Noroeste. **Revista Boletim geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, nº 26, p. 258-295, fev. 2016.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova Ed, 7ª reimpressão. Rio de Janeiro: [s.n.]2004.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994.
- \_\_\_\_\_. **Ciência Política**. 10ª ed. 9ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BOSCARIOL, Renan Amábile et al. Região e regionalização no Brasil: uma análise segundo os resultados do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL RII, 13, 20014. **Anais...** Salvador: [s.n.], 2014.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasil, 1988. Disponível em: [http:// www.planalto.gov.br/consituicao](http://www.planalto.gov.br/consituicao). Acesso em: 02 dez. 2015.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº 7.636, de 7 de dezembro de 2011. **Dispõe sobre o apoio financeira da União a Estados, Distrito Federal e Municípios destinado ao aprimoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social com base no Índice de Gestão Descentralizada do sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS**. Brasília: DOU, 2011a.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007. **Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o Art. 23 da Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993**. Brasília, DOU: 2007.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016. **Institui o Programa Criança Feliz**. Brasília, DOU, 2016a.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. **Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social**. Brasília: DOU, 2011b.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. **Altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016**. Brasília: DOU, 2016b.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. **Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências**. Brasília: DOU, 2004a.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília: DOU, 1993.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. **Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define as diretrizes da política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999 (Redação dada pela Lei nº13.204, de 2015)**. Brasília: DOU, 2014a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **CadSuas**. Brasília: [s.n.], 2017a. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/visualizarConsultaExterna.html>. Acesso em: 05 de ago. de 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **Censo SUAS/Registro Mensal de Atendimentos**. Brasília: [s.n.], 2017b. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 15 de dez. de 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **Indicadores**. Brasília: [s.n.], 2017c. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index5.php>. Acesso em: 15 de dez. de 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **Panorama Municipal segundo Censo Demográfico 2010**. Brasília: [s.n.], 2010a. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>. Acesso em: 28 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **Relatórios de informações sociais**. Brasília: [s.n.], 2017d. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>. Acesso em: 10 de out. de 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Orientações sobre o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS**. Brasília: MDS, 2012a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Orientações: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, articulação necessária na proteção Social Básica**. Brasília: MDS/SNAS, 2015a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacita SUAS: Sistema Único de Assistência Social. Vigilância Socioassistencial: garantia do caráter Público da política de Assistência Social**. Cad. 03. Brasília: MDA/SNAS, 2013a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em Pauta (Org.) CRUS**, José Ferreira da. et al. 1ª ed. Brasília: MDS, 2014b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações para pactuação da regionalização dos serviços de média e alta complexidade nas Comissões Intergestores Bipartite – CIB.** ADRIANO, Jaime Rabelo (Org.) 1ª ed. Brasília: MDS, 2014c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre o PAIF:** Serviço de proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. Vol. 1, 1ª ed, Brasília: MDS, 2012b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 36, de 25 de abril de 2014. **Dispõe acerca dos procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único da Assistência Social, decorrentes do monitoramento da execução financeira realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social, e dá outras providências.** Brasília: DOU, 2014d.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 843, de 28 de dezembro de 2010. **Dispõe sobre o cofinanciamento federal, por meio do Piso Fixo de Média Complexidade - PFMC, dos serviços socioassistenciais ofertados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS e pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua, e dá outras providências.** Brasília: DOU, 2010b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 430 de 3 de dezembro de 2008. **Institui o Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social – CADSUAS.** Brasília: DOU, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº113, de 10 de dezembro de 2015. **Regulamenta o cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e a transferência de recursos na modalidade fundo a fundo e dá outras providências.** Brasília: DOU, 2015b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução do CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005. **Norma Operacional Básica da Assistência Social, NOB/SUAS.** Brasília: DOU, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução do CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012. **Norma Operacional Básica da Assistência Social, NOB/SUAS.** Brasília: DOU, 2013b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução do CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS/RH.** Brasília: MDS, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas:** Centro de referência da Assistência Social – CRAS. Brasília: MDS, 2009a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas:** Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Brasília: Gráfica e editora Brasil LTDA, 2011c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes.** 2ª Ed. Brasília: MDS, 2009b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução do CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS.** Brasília: DOU, 2004b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Capacitação do SUAS, PNC/SUAS** (versão preliminar). Brasília: MDS/SNAS, 2011d.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS.** 1ª ed. Brasília: MDS/SNAS, 2013c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Nota Técnica nº 27/2015.** Brasília: DGSUAS/SNAS/MDS, 2015c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Nota Técnica s/nº 2017.** Assunto: metodologia de cálculo do Indicador de Desenvolvimento dos Conselhos Municipais de Assistência Social – IDConselho. Brasília: CGPVIS/DGSUAS/SNAS/MDS, 2017e.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SUAS 10. Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas.** Brasília: MDS/SNAS, 2015d.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.** Brasília: MDS, 2014e.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.** Brasília: IPEA, 2005. p. 181-261.

CARGNIN, Antônio Paulo (coord.). **Dinâmicas territoriais recentes no Estado do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: FEE, 2014.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política Social e desenvolvimento no Brasil. **Revista Economia e Sociedade,** Campinas, v. 21, número especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

\_\_\_\_\_; CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Políticas sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1988 a 2002. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.** Brasília: IPEA, 2005 p. 261-319.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, Marcio Gimenez de. Políticas Públicas e desenvolvimento. In: MADEIRA, Lígia Morin (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas.** Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014, p. 20-50.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

CARVALHO, Alba M. P.; SILVEIRA, Irma M. M. da. A consolidação da assistência social como política pública no século XXI: o desafio da educação permanente como princípio

estratégico na gestão do trabalho. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária.** Brasília: MDS, 2011. p. 141-171.

CHAUI, Marilena. **Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas.** 11º ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2006.

CIT, COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. Resolução CIT nº 6 de 01 de julho de 2008. **Aprova o processo de acompanhamento da implementação do PAIF nos CRAS, pela União e Estados, das situações identificadas como insatisfatórias no monitoramento dos CRAS relativo ao ano de 2017.** Brasília: DOU, 2008.

\_\_\_\_\_. Resolução CIT nº 12, de 04 de dezembro de 2014. **Pactua Orientação aos municípios sobre regulamentação do Sistema Único de Assistência Social.** Brasília: DOU, 2014.

\_\_\_\_\_. Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009. **Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.** Brasília: MDS/CIT, 2009.

COUTO, Berenice R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_, et al (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** 4.ed., São Paulo: Cortez, 2014.

CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 17, de 21 de setembro de 2016. **Altera o art. 1º da resolução nº 32, de 28 de novembro de 2011, do Conselho Nacional de Assistência Social.** Brasília: DOU, 2016.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 31, de 31 de outubro de 2013. **Aprova princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, parâmetros para a oferta regionalizada do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI, e do Serviço de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de até vinte e um anos, e critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada desses Serviços.** Brasília: DOU, 2013a.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 18, de 15 de julho de 2013. **Dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT.** Brasília: DOU, 2013b.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 237, de 14 de dezembro de 2006. **Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social.** Brasília: DOU, 2006a.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 32, de 28 de novembro de 2011. **Estabelece percentual de recursos do SUAS, cofinanciados pelo governo federal, que poderão ser gastos no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência, de acordo com o art. 6º -E da Lei**

nº 8.742/1993, inserido pela Lei nº 12.435/2011. Brasília: DOU, 2011a.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 18, de 24 de maio de 2012. **Institui o Programa Nacional de promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS-TRABALHO**. Brasília: DOU, 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 15, de 5 de junho de 2014. **Orienta os Conselhos de Assistência Social – CAS quanto à sua organização e ao seu funcionamento como instância de participação e de controle social do Programa Bolsa Família (PBF)**. Brasília: DOU, 2014a.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 40, de 16 de fevereiro de 2006. **Publica as deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília: DOU, 2006b.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 17, de 20 de novembro de 2011. **Ratifica a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS**. Brasília: DOU, 2011b.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 09, de 15 de abril de 2014. **Ratifica e reconhece as ocupações e as áreas profissionais de ensino médio e fundamental do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em consonância com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS**. Brasília: DOU, 2014b.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra/UNICAMP, 2002.

DIEESE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos; UNICAMP, Universidade Estadual de Campinas. **Aspectos conceituais de vulnerabilidades Social**. São Paulo: TEM/Dieese/Unicamp, 2007. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/observatorio/sumario2009TEXTOV1.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2016.

FEE, Fundação de Economia e Estatística do Estado do RS. **Perfil Socioeconômico RS – COREDES**. Porto Alegre: FEE, 2016. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/>. Acesso em: 09 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Resultados IDESE - 2014**. Porto Alegre: FEE, 2017. Disponível em: <https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/destaques>. Acesso em: 16 de dezembro de 2017.

GADOTTI, Moacir. **Concepção dialética da educação: um estudo introdutório**. 8º ed. São Paulo: Cortez, 1992.

HAESBAERT, Rogério. Região, regionalização e regionalidade: questões contemporâneas. **Antares**, [S.I.], n 3, jan./jun. 2010. Disponível em: [http://www.geografia.ffe.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio\\_Gloria/1s2017/haesbaert.pdf](http://www.geografia.ffe.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio_Gloria/1s2017/haesbaert.pdf). Acesso em: 21 de ago. de 2017.

HORIZONTALINA. Câmara de Vereadores. **História do município**. Disponível em: [www.horizontina.com/index.php/o-municipio-historia](http://www.horizontina.com/index.php/o-municipio-historia). Acesso em: 15 maio 2017a.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Horizontina. Decreto Municipal nº 4.195, de 6 de abril de 2015. **Aprova a nova redação do regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social – COMAS**. Horizontina: [s.n.], 2015.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Horizontina. **História do município**. Disponível em: [www.horizontina.rs.gov.br/site/conteudos/1330-historia-do-municipio](http://www.horizontina.rs.gov.br/site/conteudos/1330-historia-do-municipio). Acesso em: 15 maio 2017b.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Horizontina. Lei Municipal nº 1.221 de 11 de dezembro de 1995. **Cria o Conselho Municipal de Assistência Social – COMAS, o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS e dá outras providências**. Horizontina: [s.n.], 1995.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Horizontina. Lei Municipal nº 3.136, de 24 de março de 2010. **Dá nova redação à Lei Municipal nº 3.120, de 14 de dezembro de 2009, que regulamenta a Concessão dos Benefícios Eventuais da Política de Assistência Social do município de Horizontina e dá outras providências**. Horizontina: [s.n.], 2010.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Horizontina. Lei Municipal nº 3.513, de 25 de março de 2014. **Estabelece nova estrutura organizacional da administração direta e indireta do município de Horizontina, extingue departamentos, setores e equipes, cria Secretaria Geral de Governo, renomeia Secretarias, estabelece as competências dos órgãos da administração direta, revoga Leis Municipais**. Horizontina: [s.n.], 2014.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Horizontina. Lei Municipal nº 3.143, de 3 de maio de 2010. **Reestrutura o Conselho Municipal de Assistência Social – COMAS e o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS e dá outras providências**. Horizontina: [s.n.], 2010.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma Interpretação histórico-metodológica**. 19ª Ed. São Paulo: Cortez (Lima, Peru: CELATS), 2006.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br> Acesso em: 10 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Censo 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2016.

JANCZURA, Rosane. Risco ou vulnerabilidade social? **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 301-308, ago./dez. 2012.

KAZTMAN, Rubén. **Activos y estructuras de oportunidad: estudios sobre la raíces de la vulnerabilidade social em Uruguay**. Uruguai: PNUD/CEPAL, 1999. Disponível em: <https://www.cepal.org/cgi-in/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/10772/P10772.xml>. Acesso em: 17 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social. In: CEPAL. **La mediación de la pobreza: métodos e aplicaciones**. 2 ed. México: INDEC/CEPAL, 2000 p. 275-301. Disponível em: <https://www.cepal.org/deype/mecovi/docs/TALLER5/24.pdf>. Acesso em: 17 de jan. 2017.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, 2005.

MACHADO, Loiva Mara de Oliveira. **Controle social da Política de assistência social: caminhos e descaminhos**. Porto Alegre: EDUPUCRS, 2012.

MARANDOLA JÚNIOR, Eduardo; HOGAN, Daniel. Joseph. As Dimensões da Vulnerabilidade. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 33-43, jan./mar. 2006.

\_\_\_\_\_. Vulnerabilidades e riscos: entre geografia e demografia. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 29-53, jan./jun. 2005.

MARSHALL, Alfred. **Princípios de economia**: tratado introdutório. Tradução Rômulo Almeida e Ottolmy Strauch. Vol. I. São Paulo: Nova Cultural, [1985].

MINAYO, M.C. de S. et al (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 23º ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

MUNIZ, Egli. Equipes de referência no SUAS e as responsabilidades dos trabalhadores. In. BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária**. Brasília: MDS, 2011, p. 87-123.

NETTO, José Paulo. Cinco notas à propósito da “Questão social”. **Revista Temporális**. Brasília, nº 03, p. 41-49, jan./jun. 2001.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: ENAP 34, 1998.

PEREIRA, Potyara A. P. Questão social, Serviço Social e Direitos de cidadania. **Revista Temporális**, Brasília, n. 03, p. 51-61, jan./jun. 2001.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. Política Nacional de Assistência Social e território: enigmas do caminho. **Revista Katálasys**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 191-200, jul./dez. 2010.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **História do Rio Grande do Sul**. 9ª ed. Porto Alegre: Martins Livreiro Editora, 2014.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Disponível em: [atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta). Acesso em: 08 mai. 2017.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 2. ed. Revisada. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. O trabalho e os trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na assistência social. In: BRASIL, Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária**. Brasília: MDS, 2011. p. 39-65.

\_\_\_\_\_. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no Suas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 104, out. /dez. 2010.

RIO GRANDE DO SUL. **Perfil socioeconômico COREDE Fronteira Noroeste**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional, 2015.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. A estratégica entre os trabalhadores e os usuários do SUAS. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária**. Brasília: MDS, 2011. p. 65-87.

ROTTA, Edemar. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul**. 2007. 290 fl. Tese (Doutorado em Serviço Social) FSS/PUCRS, Porto Alegre, 2007.

\_\_\_\_\_. Et al. Gestão das políticas sociais nos municípios da Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul – Brasil. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 56-74. jan./jun. 2008.

SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-liberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLASCO, 2013.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María del Pilar Baptista. **Metodologia de pesquisa**. Tradução Daisy Vaz de Moraes. 5º ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTA ROSA. Prefeitura Municipal de Santa Rosa. Decreto Municipal nº 62, de 30 de abril de 2014. **Regulamenta a concessão de auxílios eventuais**. Santa Rosa: Pelourinho, 2014.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Santa Rosa. Lei Municipal nº5.060, de 30 de outubro de 2013. **Dispõe sobre o Conselho Municipal de Assistência Social, o Fundo Municipal de Assistência Social e regulamenta a política municipal do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. Santa Rosa: Pelourinho, 2013.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Santa Rosa. **Plano Municipal de Assistência Social**. Santa Rosa: [s.n.], 2013.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Santa Rosa. **Município**. Disponível em: [www.santarosa.rs.gov.br/municipio.php#historia](http://www.santarosa.rs.gov.br/municipio.php#historia). Acesso em: 15 mai. 2017.

SANTO CRISTO. Conselho Municipal de Assistência Social de Santo Cristo. **Regimento Interno**. Santo Cristo:[s.n.], 2005.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Santo Cristo. **História**. Disponível em: [www.santocristo.rs.gov.br/site/conteudos/19-historia](http://www.santocristo.rs.gov.br/site/conteudos/19-historia). Acesso em: 15 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Santo Cristo. **Plano Municipal de Assistência Social**. Santo Cristo:[s.n.], 2013.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 2002.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4ª ed. 2ª reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. **Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia**. 6 ed. 2 reimpr. São Paulo: editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Gestão do trabalho: concepção e significado para o SUAS. In: BRASIL, Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária**. Brasília: MDS, 2011. p. 9-39.

SIMÕES, Carlos. **Teoria e Crítica dos direitos sociais: o Estado Social e o Estado Democrático de Direito**. [livro eletrônico] São Paulo: Cortez, 2014. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=9U-aBQAAQBAJ&pg=PT2&lpg=PT2&dq=SIMÕES,+Carlos.+Teoria+e+Crítica+dos+direitos+sociais:+o+Estado+Social+e+o+Estado+Democrático+de+Direito.+%5Blivro+eletrônico%5D+São+Paulo:+Cortez,+2014>. Acesso em: 09 abr. 2016.

SPOSATI, Aldaíza; CORTES, Lucia; COELHO, R. P. S. Assistência Social, seguridade e cidadania. In: FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (Orgs.) **Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania: educação, seguridade social, pobreza, infraestrutura urbana e transição demográfica**. Vol. 2, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 225-255.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

TALASKA, Alcione. Região e regionalização: revisão conceitual e análise do processo de reconfiguração fundiária e de alteração do uso da terra na região do Corede Norte/RS. **Revista Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 12, n. 37, p. 201-215, mar. 2011.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 529-550, mai./jun. 2008.

TRÊS DE MAIO. Prefeitura Municipal de Três de Maio. **História do município**. Disponível em: <https://www.pmtresdemaio.com.br/site/conteudos/384-historia-do-municipio>. Acesso em: 15 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Três de Maio. Lei Municipal nº 1.950, de 01 de outubro de 2012. **Dispõe sobre a política de Assistência Social no município, cria o Conselho Municipal de Assistência Social, o Fundo à ele vinculado e dá outras providências**. Três de Maio:[s.n.], 2012.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Três de Maio. **Plano Municipal de Assistência Social**. Três de Maio:[s.n.], 2013.

TRIVIÑOS, A.N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

WEFFORT, Francisco C. (org.) **Os clássicos da política.** Vol. 2, 11 ed. São Paulo: Ática, 2006.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano XXV, n° 77, p. 11-29, mar. 2004.