



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

**CAROLINA DE OLIVEIRA KONZEN THOMAS**

**A GARANTIA DO DIREITO A ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DA  
REGIÃO DAS MISSÕES/RS MEDIANTE A IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA  
NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**CERRO LARGO**

**2022**

**CAROLINA DE OLIVEIRA KONZEN THOMAS**

**A GARANTIA DO DIREITO A ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DA  
REGIÃO DAS MISSÕES/RS MEDIANTE A IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA  
NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP), Curso de Mestrado da Universidade Federal da Fronteira Sul –UFFS, Cerro Largo, como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Edegar Rotta

**CERRO LARGO**

**2022**

**Bibliotecas da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS**

Thomas, Carolina de Oliveira Konzen  
A garantia do direito a assistência social nos municípios da região das Missões/RS mediante a implantação da Política Nacional de Assistência Social / Carolina de Oliveira Konzen Thomas. -- 2022.  
126 f.

Orientador: Doutor Edegar Rotta

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Fronteira Sul, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas, Cerro Largo, RS, 2022.

1. Direitos Sociais e a implantação da Política Nacional de Assistência Social nos municípios missioneiros. I. Rotta, Edegar, orient. II. Universidade Federal da Fronteira Sul. III. Título.

**CAROLINA DE OLIVEIRA KONZEN THOMAS**

**A GARANTIA DO DIREITO A ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DA  
REGIÃO DAS MISSÕES/RS MEDIANTE A IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA  
NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP), Curso de Mestrado da Universidade Federal da Fronteira Sul –UFFS, Cerro Largo, como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Esta Dissertação foi defendida e aprovada pela banca em 14/09/2022.

**BANCA EXAMINADORA**



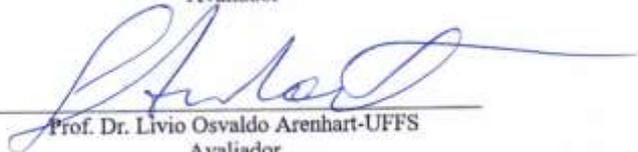
---

Prof. Dr. Edemar Rotta – UFFS  
Orientador



---

Prof. Dr. Jorge Alexandre da Silva-UNIPAMPA  
Avaliador



---

Prof. Dr. Lívio Osvaldo Arenhart-UFFS  
Avaliador

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, a quem devo minha vida, minha família e os rumos percorridos até a realização desse estudo. E nesse primeiro agradecimento incluo meu amado pai Luiz Fernando Konzen, por todas as palavras motivacionais a realização desse Curso de Mestrado e pelos muitos auxílios ao longo do tempo em que viveu, e agora, a sua bondosa alma que continua a iluminar meus caminhos.

Também agradeço a meu querido filho Vitório e meu amado esposo Fabiam por toda a compreensão, amor, carinho e auxílio nos momentos difíceis.

A minha amada mãe Nair, amiga e companheira, e ao meu querido irmão Luís Henrique.

Aos meus avós e minha sogra Maria, pelo amor e compreensão de minha ausência em diversos momentos importantes pela dedicação exclusiva a realização desse mestrado.

A Marli, por auxiliar no zelo ao meu filho com tanto amor e carinho nos momentos que eu não podia fazê-lo em razão da dedicação à pesquisa.

As minhas amigas que de alguma forma contribuíram para a realização desse trabalho, com dicas, informações ou mesmo pelas palavras motivacionais.

As profissionais de assistência social dos municípios pesquisados pelas valiosas contribuições ao trabalho.

Aos professores deste Curso de Mestrado, pela dedicação em manter a qualidade do ensino mesmo enfrentando os momentos difíceis impostos pela pandemia do coronavírus e pelos vastos ensinamentos transmitidos em suas aulas.

Aos professores membros da Banca Examinadora, por aceitar o convite de participar desse momento tão especial de nossas vidas, também, pela compreensão as limitações do trabalho escrito em meio a superação de um luto.

Ao professor Doutor Edemar Rotta, pois fostes mais que orientador desse trabalho, foste um amigo, a quem agradeço a dedicação, compreensão e principalmente os valiosos ensinamentos sobre os direitos sociais e o campo assistencial.

## RESUMO

Esta dissertação busca identificar a disponibilização do direito a assistência social nos municípios da Região das Missões, do Estado do Rio Grande do Sul, mediante a investigação dos processos de implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Com base no método dialético crítico, esta pesquisa visa conhecer as estruturas físicas, legais e humanas criadas ou adaptadas nos municípios para executar os serviços socioassistenciais. Inicia com um debate sobre os direitos, em especial os sociais e a necessidade de sua efetivação, abordando o contexto do nascimento dos direitos dentro das sociedades modernas. Com base em uma revisão bibliográfica, retoma a trajetória brasileira de reconhecimento dos direitos, perpassando os períodos históricos do Brasil de forma entrelaçada com a configuração do campo assistencial até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Na sequência, apresenta a estrutura de reconhecimento dos direitos pela Constituição Federal, adentrando as novas configurações entregues a assistência social, agora vista como um direito do cidadão, dever do Estado, elevada ao patamar de política pública não contributiva e integrante da seguridade social. Também apresenta sua regulação através da Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS e posteriormente a criação da PNAS e instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Por último, apresenta as principais características da região e caracteriza os municípios através do levantamento de dados socioeconômicos e o resultado da pesquisa. Realiza a análise do processo de implantação da PNAS com base na instituição dos principais mecanismos e instrumentos de execução dos serviços como o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), a Lei do SUAS, os Centros de Referência e a constituição das equipes referenciadas, também definindo o porte e nível de gestão dos municípios e as entidades socioassistenciais pertencentes aos territórios. O resultado desse processo aponta que a Proteção Social Básica (PSB) é disponibilizada por todos os municípios através dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Por sua vez, mesmo a Proteção Social Especial (PSE) não sendo realizada de forma plena em grande parte da região, a justificar um maior número de instrumentos de PSB, como o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) municipal e regional, conclui-se que, tecnicamente, o direito a assistência social é disponibilizado nas Missões RS.

**Palavra-chave:** Direitos Sociais; Assistência Social; Municípios.

## ABSTRACT

This dissertation seeks to identify the availability of the right to social assistance in the municipalities of the Missões Region, in the State of Rio Grande do Sul, through the investigation of the implementation processes of the National Social Assistance Policy (PNAS). Based on the critical dialectical method, this research aims to know the physical, legal and human structures created or adapted in the municipalities to perform social assistance services. It begins with a debate on rights, especially social rights and the need for their implementation, addressing the context of the birth of rights within modern societies. Based on a bibliographic review, it resumes the Brazilian trajectory of recognition of rights, traversing the historical periods of Brazil in an intertwined way with the configuration of the assistance field until the promulgation of the Federal Constitution of 1988. Next, it presents the structure of recognition of rights by the Federal Constitution, entering the new configurations given to social assistance, now seen as a citizen's right, a duty of the State, raised to the level of non-contributory public policy and part of social security. It also presents its regulation through the Organic Law of Social Assistance - LOAS and later the creation of PNAS and institution of the Single Social Assistance System (SUAS). Finally, it presents the main characteristics of the region and characterizes the municipalities through the survey of socioeconomic data and the result of the research. It analyzes the PNAS implementation process based on the institution of the main mechanisms and instruments for the execution of services such as the Municipal Social Assistance Fund (FMAS), the Municipal Social Assistance Council (CMAS), the SUAS Law, the of Reference and the constitution of the referenced teams, also defining the size and level of management of the municipalities and the social assistance entities belonging to the territories. The result of this process shows that Basic Social Protection (PSB) is made available by all municipalities through the Social Assistance Reference Centers (CRAS). In turn, even though the Special Social Protection (PSE) is not fully implemented in a large part of the region, justifying a greater number of PSB instruments, such as the municipal and regional Specialized Reference Center for Social Assistance (CREAS), it is concluded that, technically, the right to social assistance is available in the RS Missions.

Keyword: Social Rights; Social assistance; Counties.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa de localização da Região das Missões/RS

78

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Caracterização socioeconômica dos municípios missioneiros.....	87
Quadro 2- <i>Ranking</i> da Região das Missões.....	90
Quadro 3 – Porte Populacional do Município, Nível de Gestão do SUAS e Lei municipal que regulamenta o SUAS.....	98
Quadro 4- Criação do Fundo Municipal de Assistência Social.....	99
Quadro 5- Criação do Conselho Municipal de Assistência Social.....	100
Quadro 6 Constituição de Secretaria Municipal de Assistência Social.....	100
Quadro 7 Níveis de Proteção Social realizadas na Região das Missões.....	103
Quadro 8 Informações referentes ao Centro de Referência da Assistência Social- CRAS, dentro dos municípios missioneiros.....	105
Quadro 9- Informações referentes a constituição do Centro de Referência Especializado da Assistência Social- CREAS dentro dos municípios missioneiros.....	105
Quadro 10- Equipe técnica referenciada ao CRAS e CREAS, vínculo funcional e coordenadores de trabalho no SUAS.....	107

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APADEV	Associação de Pais e Amigos dos Deficientes Visuais
APPAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
AMM	Associação dos Municípios das Missões
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CF	Constituição Federal
CADSUAS	Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNEAS	Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDESE	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atenção Integral a Família
PBF	Programa Bolsa Família
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
RS	Rio Grande do Sul
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
VAB	Valor Adicionado Bruto

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>REFLEXÕES SOBRE A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS.....</b>	<b>19</b>
2.1	TRAJETÓRIA HISTÓRICA DE CONQUISTAS DOS DIREITOS.....	19
2.2	A GARANTIA DOS DIREITOS NO BRASIL .....	<b>32</b>
<b>3</b>	<b>A GARANTIA DO DIREITO A ASSISTÊNCIA SOCIAL ATRAVÉS DA CONSTITUIÇÃO DA PNAS.....</b>	<b>48</b>
3.1	O RECONHECIMENTO FORMAL DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	<b>48</b>
3.2	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	<b>55</b>
<b>3.2.1</b>	<b>Políticas sociais.....</b>	<b>62</b>
3.3	A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	<b>66</b>
<b>3.3.1</b>	<b>A trajetória de afirmação da Assistência Social enquanto direito social no pós CF/88.....</b>	<b>66</b>
<b>3.3.2</b>	<b>Os pressupostos do PNAS e do SUAS.....</b>	<b>71</b>
<b>4</b>	<b>A DISPONIBILIZAÇÃO DO DIREITO A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA REGIÃO DAS MISSÕES RS.....</b>	<b>75</b>
4.1	A REGIÃO DAS MISSÕES RS E OS MUNICÍPIOS SELECIONADOS: O LÓCUS DA PESQUISA.....	<b>75</b>
<b>4.1.1</b>	<b>Contextualização histórica da região.....</b>	<b>76</b>
<b>4.1.2</b>	<b>Aspectos econômicos e sociais de uma "economia em dificuldade" .....</b>	<b>79</b>
<b>4.1.3</b>	<b>Caracterização dos municípios da região .....</b>	<b>85</b>
4.2	A INVESTIGAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA PNAS NOS MUNICÍPIOS MISSIONEIROS.....	<b>94</b>
4.2.1	Análise sobre a implantação da PNAS nos municípios missioneiros.....	<b>109</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>116</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>121</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A crise sanitária, provocada pela covid-19 ceifou a vida de 6.384.128<sup>1</sup> habitantes do planeta e desencadeou crises políticas e econômicas em diversos países, inclusive no Brasil. Nesse Estado-Nação, a pandemia ocasionada pelo novo coronavírus, levou a óbito 677.143<sup>2</sup> pessoas e agravou antigos problemas sociais, relacionados a reprodução de processos de pobreza e exclusão sociocultural.

Diante desse contexto, afloram questionamentos sobre a eficácia das instituições brasileiras em prover cidadania e condições de vida digna aos cidadãos, nos moldes dos direitos garantidos na Constituição Federal de 1988. Em especial, os direitos sociais, atrelados aos fundamentos de solidariedade, e formalizados juridicamente com o intuito de promover igualdades a todos os sujeitos no acesso aos bens e serviços socialmente produzidos.

Infelizmente, o reconhecimento constitucional dos direitos não significa sua realização de forma automática nas vivências dos brasileiros, é preciso decisão e empenho dos atores governamentais e da sociedade civil para que a norma “saia do papel” e seja materializada no dia a dia da população. Para autores nacionais e internacionais, como Norberto Bobbio (2004), José Murilo de Carvalho (2014), Paulo Bonavides (2008), Darcísio Corrêa (1999), Boaventura de Sousa Santos (2010), Amartya Sen (2010), Darcy Ribeiro (1980), Berenice Rojas Couto (2006) e Aldáza Sposati (2007), os estudos contemporâneos sobre os direitos sociais, devem focar não apenas em seus fundamentos, mas, especialmente, em indagações a respeito de sua implementação na realidade das nações.

No caso brasileiro, a trajetória nacional é marcada pela forma peculiar de reconhecimento dos direitos, em relação aos processos de consolidação da cidadania, ocorridos em outros Estados liberais. Na Europa, o advento da modernidade trouxe a consciência dos direitos civis e políticos, aflorados em meio às lutas da burguesia contra o absolutismo e, posteriormente, o reconhecimento dos direitos sociais, conquistados pelas reivindicações da classe operária frente às condições desumanas em que viviam.

No Brasil, os direitos sociais, mesmo que restritos a inclusão no trabalho urbano e formal, apresentavam precedência e proeminência sobre os direitos civis e políticos. Porém, a

---

<sup>1</sup> Dados coletados no site oficial da OMS, referentes ao número total de pessoas levadas a óbito pela Covid19 no mundo, desde o início da pandemia até o dia 27 de julho de 2022.

<sup>2</sup> Dados coletados no site oficial da OMS, referentes ao número total de pessoas levadas a óbito pela Covid19 no Brasil, desde o início da pandemia até o dia 27 de julho de 2022.

disponibilização de alguns benefícios sociais, visavam a conformação dos trabalhadores ao injusto sistema de acumulação e distribuição do capital. Assim, para Couto (2006, p.24), nosso passado conformou uma “cidadania regulada”, que impõe obstáculos a conquista de uma cidadania plena até os dias de hoje.

Em nosso passado, as medidas de assistência social não eram consideradas responsabilidade do Estado. Ocasionalmente ocorriam intervenções de cunho assistencialista, com ações estatais focadas e restritas a resolver demandas sociais com potencial de gerar “gratidão eleitoral”. As demais situações, quando acolhidas, eram atendidas por entidades filantrópicas ou religiosas dentro da zona da caridade.

O processo de redemocratização trouxe inflexões importantes na compreensão dos direitos e, nestes, os ligados à questão social. Com a promulgação da Constituição Cidadã é declarada a responsabilidade estatal pelo enfrentamento da “questão social”, através da disponibilização dos direitos sociais. Para isso, instituiu-se as políticas sociais como instrumento público capaz de realizá-los.

Todavia, a escolha por esse mecanismo requer a observância qualificada de procedimentos de formulação, para construção de políticas relevantes e com objetivos alcançáveis no campo de sua atuação. Da mesma forma, se faz necessário a elaboração de estratégias eficazes para a implementação da política no mundo real, que possibilite sua transcrição e tradução nos diversos contextos sociais. E a realização, ao fim ou durante os demais procedimentos, da avaliação da efetividade da intervenção estatal, através da análise crítica dos resultados alcançados, no cumprimento dos objetivos propostos e, principalmente, na melhoria da qualidade de vida propiciada ao público-alvo das políticas sociais.

No conjunto das políticas sociais, esta dissertação foca seu estudo no direito do cidadão à assistência social. Direito esse instituído pela CF/88 para formar, junto com a saúde e a previdência social, a Seguridade Social Brasileira. Nos artigos 203 e 204, estabelece-se a assistência social como direito a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social. A regulamentação deste direito foi conquistada com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.743/93). Ela define os objetivos, diretrizes e princípios para que as ações em assistência social garantam o atendimento das necessidades básicas da população. Declara a importância da participação popular quando institui conselhos de assistência social nos três entes federativos.

Após uma década de embates, com avanços e retrocessos, é criada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), reforçando a responsabilidade estatal em universalizar esse direito social, não contributivo, destinado a garantir os mínimos sociais a quem deles necessitar.

(BRASIL, 1988). A PNAS define mecanismos públicos para materializar o direito à assistência social. Esses, compostos por um conjunto de medidas socioassistenciais, entrelaçam serviços e benefícios de caráter preventivo e protetivo, para estabelecer a proteção social brasileira. Também, define o público prioritário a ser atendido, constituído por sujeitos e famílias em vulnerabilidade e/ou risco social.

Para compreender a relevância das contribuições trazidas pela PNAS se faz necessário o estudo do percurso histórico de avanços e retrocessos na garantia dos direitos, sobretudo os sociais, e da difícil conformação do campo socioassistencial ao longo da história brasileira. O atual texto constitucional reconhece os direitos civis, políticos e sociais do povo brasileiro, tornando-se “o fruto” das lutas de muitos movimentos populares por inclusão e justiça social. Também, ao apresentar “respostas políticas” às reivindicações dos trabalhadores do serviço social frente ao descaso histórico com o campo socioassistencial

A criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), deu à política pública de assistência social uma estrutura de organização e funcionamento, consolidando a ideia de direito instituído e organizado para ser garantido. Sua aprovação ocorre no ano de 2005, garantindo assim, uma intervenção estatal descentralizada, sob a perspectiva socioterritorial, que integra e responsabiliza as três esferas de governo. Assim, a moderna assistência social, visa constituir em todo o território nacional, espaços públicos destinados ao acesso do cidadão a direitos sociais e promover cidadania no dia a dia da população.

Entretanto, apesar de possuímos uma política pública, um sistema único e mais um grande arcabouço legal de regulamentos e normativas da área, a realização do direito à assistência social na vida dos cidadãos, depende do êxito dos processos de implementação destes mecanismos públicos nas diferentes realidades, das diversas regiões brasileiras.

Nesse sentido, as particularidades das demandas sociais manifestas em cada município e região, devem ser consideradas para a implantação da PNAS e do funcionamento do SUAS, podendo, cada esfera governamental, adaptar as medidas socioassistenciais ao atendimento das prioridades da população local.

A Política Nacional de Assistência Social se configura necessariamente na perspectiva socioterritorial, tendo os mais de 5.500 municípios brasileiros como suas referências privilegiadas de análise, pois trata-se de uma política pública, cujas intervenções se dão essencialmente nas capilaridades dos territórios. Essa característica peculiar da política tem exigido cada vez mais um reconhecimento da dinâmica que se processa no cotidiano das populações. (BRASIL, 2004).

Sendo o menor ente governamental, porém com maior interface nas vivências da população, o município é o local “[...] 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), verdadeiro “território da realidade” no qual a vida cotidiana acontece e os problemas exigem soluções rápidas e eficazes, de modo a permitir a realização de uma análise fidedigna acerca da eficácia das gestões municipais na execução da legislação social.

Movida por esta compreensão histórica da efetivação do direito à assistência social e seus condicionantes da realidade social concreta nos espaços locais, em especial na menor esfera da Federação, os municípios, buscou-se analisar o processo de implantação da Política Nacional de Assistência Social na Região das Missões, do Estado do Rio Grande do Sul. A pergunta básica da pesquisa centra-se em identificar se os municípios da região conseguiram criar, ao longo deste período posterior à CF/88, as estruturas e as condições necessárias para garantir o direito à assistência social a quem dele necessitar.

A centralidade desse estudo ocorre na região das Missões, por ser essa o berço histórico da macrorregião Noroeste, terra de mártires jesuítas, marcada pelo sacrifício indígena e recolonizada pelos imigrantes europeus. Tem sua “questão social” manifestada dentro das capilaridades dos territórios municipais, e por isso, os entendemos como locais privilegiados do fazer e do acontecer socioassistencial, na medida em que são instância mais próximas da população missioneira.

A pesquisa concentra seu foco na averiguação da instrumentalização (ou não) dos principais pressupostos da PNAS e do SUAS dentro das gestões sociais locais. Também analisa, a criação ou adaptação de estruturas municipais necessárias a constituição de um espaço público de acolhimento e proteção aos sujeitos demandantes.

Estabeleceu-se como objetivo geral desse estudo a compreensão do processo de efetivação do direito à assistência social nos municípios das Região das Missões/RS a partir da Constituição de 1988 e das Leis que o regulamentam. Para dar conta desse objetivo geral estabeleceu-se como objetivos específicos (i) Entender o contexto mundial de emergência dos direitos civis, políticos e sociais na história das sociedades modernas; (ii) Conhecer o percurso histórico brasileiro de avanços e retrocessos no reconhecimento de direitos civis, políticos e sociais, entrelaçados com a constituição da assistência social no Brasil; (iii) Aprofundar o saber sobre a nova conceituação e organização da assistência social, atribuídos pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS; (iv) Caracterizar a PNAS e do SUAS como instrumentos públicos necessários a efetivação do direito constitucional à assistência social; (v) Reconhecer, no conjunto normativo que rege a assistência social, as atribuições delegadas aos municípios; e (vi) Analisar a implementação da PNAS nos municípios missioneiros e a estruturação do SUAS nas gestões locais, bem como, a

instrumentalização (ou não) dos pressupostos legais, necessários a efetivação do direito a assistência social.

Considerando que a garantia formal do direito a assistência social representa uma conquista dos movimentos sociais e das classes trabalhadoras, abordamos nosso objeto de pesquisa pelo viés crítico do materialismo dialético. Já que essa matriz metodológica, aspira ser a teoria orientadora da revolução do proletariado e prega que a assimilação crítica dos conhecimentos anteriormente estabelecidos torna possível a produção do conhecimento direto da realidade. Para Minayo (2010, p. 108), a teoria marxista “refere-se ao método de abordagem da realidade, reconhecendo-a como processo histórico em seu peculiar dinamismo, provisoriedade e transformação”.

Assim, com base nessa abordagem epistemológica, que orienta o aprofundamento nas contradições sociais e análise do constante movimento das relações humanas para gerar mudanças, analisamos as transformações na história social do país como um complexo movimento de estruturação da área socioassistencial. E, apesar das conquistas ocasionadas pela instituição dos marcos legais, continua sendo construído em nossa sociedade, através de um contínuo espiral dialético. Esse, descrito por Hegel como “tese, antítese e síntese”. Dessa forma, Minayo (2010, p. 39) ressalta que “elas [as sociedades humanas] vivem o presente marcado pelo passado e projetado para o futuro que em si traz, dialeticamente, as marcas pregressas, numa reconstrução constante do que está dado e do novo que surge”.

Esse processo, em que pese as críticas a verdadeira possibilidade de se chegar a uma situação de síntese, pode ser percebido na interação cotidiana dos atendimentos socioassistenciais, no interior das secretarias municipais de assistência social. Também, nas tensões causadas pela interferência dos trabalhadores do serviço social, na vida dos beneficiários, evidenciando como apregoa o método, “a importância da prática social como critério de verdade” (TRIVINÕS, 1987, p. 51).

Nessa investigação, o caminho metodológico ocorreu a partir dos princípios da pesquisa qualitativa. Segundo Denzin e Lincoln (2006, p. 35), “a pesquisa qualitativa envolve uma abordagem interpretativa do mundo, o que significa que seus pesquisadores estudam as coisas em seus cenários naturais, tentando entender os fenômenos em termos dos significados que as pessoas a eles conferem”.

O estudo apresenta um caráter diagnóstico, na intenção de demonstrar os movimentos que ocorrem nos municípios na perspectiva de implantação das normas e diretrizes da PNAS/2004, com foco nas vivências e experiências locais. Assim, enquadra-se nos pressupostos da abordagem qualitativa “que tem a finalidade de explorar um conjunto de

opiniões e representações sociais sobre o tema investigado” (DESLANDES; GOMES; MINAYO, 2007, p. 20).

A pesquisa conta com intensa investigação histórica, conceitual e documental sobre o direito a assistência social e as lutas para sua institucionalização no Brasil. Valendo-se, para seu embasamento teórico e conceitual, de instrumentos de coleta desses dados, constituídos pela análise bibliográfica de autores clássicos da área. “É preciso que tenhamos uma base teórica para podermos olhar os dados dentro de um quadro de referências que nos permite ir além do que simplesmente nos está sendo mostrado” (MINAYO, *et al.*, 2002, p. 61).

Para Vergara (2000, p. 48) a “[...] pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral [...]”. Nesse sentido, outra fonte de dados utilizada foi a pesquisa documental, sobre documentos oficiais do governo federal, estadual e municipal, através do levantamento da produção legislativa, sejam leis, normas e decretos, bem como as normativas, como cartilhas de orientações e demais publicações referentes à essa política e seus instrumentos.

Os dados foram coletados, com uma investigação documental, realizada nos materiais oficiais disponíveis pelos sites do governo e interpretados a partir da técnica de análise de conteúdo, por viável associação à pesquisa qualitativa e à abordagem epistemológica crítica. Nesse sentido, destaca Triviños (1987, p. 160) “a análise de conteúdo forma parte de uma visão mais ampla e funde-se nas características do enfoque dialético”.

É muito importante ao futuro de nossa sociedade o debate a respeito da efetividade das políticas sociais definidas pelo Estado para garantir a disponibilidade dos direitos sociais aos cidadãos. Ademais, a complexidade do atual cenário brasileiro, assolado simultaneamente por crises nas áreas política, econômica e sanitária, que relegam condições degradantes a vida de grande parcela da população, evidencia a necessidade e urgência da realização de pesquisas que avaliem a eficácia dos mecanismos estatais em afiançar segurança social a nação.

Assim, entendemos relevante o presente trabalho acadêmico, pois aprofunda a pesquisa na área e apresenta uma análise sobre a disponibilização do direito a assistência social na região das missioneiras do Rio Grande do Sul, através da investigação do processo de implantação da Política Nacional de Assistência Social nos 25 (vinte e cinco) municípios que a integram.

O foco na apreciação dos processos de implementação se dá a partir do entendimento de que é nessa fase do *policy cycle* que a “política entra em ação” para executar no mundo real os objetivos almejados em sua formulação. Sendo assim, imprescindível o engajamento de todos os “atores da implementação” para a concretização da Política de Assistência social no

Brasil. A escolha pela investigação das trajetórias municipais é inspirada por nossa experiência de ter trabalhado no âmbito do SUAS, permitindo evidenciar a proximidade das gestões sociais locais com as vivências de seus cidadãos e as grandes possibilidades de interferência e interação que a esfera governamental local tem com sua população.

Infelizmente são escassos os espaços acadêmicos e governamentais destinados ao conhecimento da realidade socioassistencial dos municípios, existindo poucas informações a respeito das formas adotadas pelas administrações municipais para atender as demandas sociais da população.

Contrapondo a falta de priorização ao tema pelo poder central e por vezes pela academia, o curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS prioriza estudos sobre o desenvolvimento local, suas experiências e dinâmicas. Em especial, o projeto de pesquisa intitulado “Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas: O Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul”, coordenado pelo professor doutor Edmar Rotta, que articula os resultados dessa presente pesquisa realizada na Região das Missões com o estudo produzido pela mestrandia Ana Sabina Mantey, que desvendou o processo de implantação da PNAS na Região da Fronteira Noroeste, e com a pesquisa em curso sobre a Região Celeiro; de modo a, em conjunto, compreender as políticas sociais na região Noroeste do RS.

Ademais, perquirindo as experiências municipais concretas buscamos a construção de conhecimentos científicos que venha a contribuir com a literatura da área, ampliando a base de pesquisa aos futuros gestores, trabalhadores do SUAS, e aos próprios usuários, podendo facilitar a consolidação de novas políticas sociais locais e regionais.

O resultado deste processo de pesquisa, está disposto nesta dissertação por meio de três partes distintas e complementares, além dessa introdução. No capítulo 2 (Reflexões sobre a efetivação dos direitos), inicia-se com um debate sobre os direitos sociais e a necessidade de efetivá-los para, em seguida, se apresentar um relato histórico acerca do contexto de nascimento e consolidação dos direitos no âmbito mundial. Também adentra a história brasileira, contada a partir do percurso traçado pelos direitos civis, políticos e sociais no nosso país, desde o período colonial até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Esse, intercala a consolidação de nossa nação com os movimentos de construção da assistência social no Brasil.

No capítulo 3 (A garantia do direito à assistência social através da constituição da PNAS), aborda-se o texto constitucional de 1988 com foco ao amplo reconhecimento jurídico dos direitos sociais, em especial, o direito à assistência social. Na sequência, apresenta-se as políticas públicas enquanto instrumento estatal capaz de efetivar direitos sociais. E posteriormente, adentra-se ao estudo do processo de constituição da Política Nacional de

Assistência Social e do SUAS, focando o estudo nas principais conceituações, nos objetivos, princípios e diretrizes definidos para conduzir a atuação da Assistência Social.

O capítulo 4 (A realização do direito à assistência social na região das Missões/RS) apresenta o *locus* de nossa pesquisa e os resultados da investigação. Começando pela apresentação da região de estudo, a partir de seus elementos históricos, econômicos e sociais, enquanto constitutivos de uma identidade regional e, nesta mesma perspectiva, situa os 25 (vinte e cinco) municípios missioneiros. Na sequência, expõe os principais pressupostos da PNAS e do SUAS a serem instrumentalizados para fins de implementação da política, contrapondo com os dados coletados nos municípios. Por fim, apresenta uma análise sobre a implantação da PNAS e estruturação do SUAS nos municípios que compõem as Missões.

Na conclusão, tecemos observações sobre a investigação e apontamos considerações que manifestam o aprendizado alcançado ao longo do estudo. Também, debatemos os resultados da pesquisa no seu alcance aos objetivos propostos e potencial de resposta a indagação norteadora de nossa ação, sobre a realização do direito a assistência social nos municípios missioneiros.

## 2. REFLEXÕES SOBRE A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS

### 2.1 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DE CONQUISTA DOS DIREITOS

Iniciamos o debate sobre os direitos enquanto força de transformação social, voltada a construção do espaço público-estatal, entendendo-o como um campo sensível as lutas dos movimentos sociais e das classes socialmente marginalizadas e excluídas em detrimento do enfoque exclusivo do sistema jurídico como expressão do poder do Estado, restrito a justificação das necessidades políticas e sociais do modo de produção dominante.

Necessário a realização dos direitos, em especial os sociais, em um Estado democrático que se apresenta “como a encarnação dos interesses de toda a comunidade ou coletividade”, pela ótica da cidadania e seu enfoque emancipatório, “como um processo de inclusão social dentro de específicos modos de produção da vida social” (CORREA, 1999, p. 33). Como viés a contrabalancear as relações tensas e conflitivas do convívio social provinda do antagonismo de interesses dos atores sociais.

A universalização da cidadania possibilita a “capacidade de todos os indivíduos de se apropriarem dos bens socialmente produzidos, de atualizarem as potencialidades de realização humana, abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado” (COUTO, 2006, p. 22). Sendo necessária “a socialização da economia, da política e da cultura na direção da emancipação humana” (COUTO, 2006, p. 22).

Para Bedin, na apresentação do livro “A Construção da Cidadania, Reflexões Histórico-Políticas”, a cidadania é,

uma espécie de condição para concretização da luta pelos direitos, sendo a realização democrática de uma sociedade, compartilhado por todos os indivíduos, ao ponto de garantir o todos o acesso ao espaço público, sendo o reconhecimento público dos direitos uma questão fundamental da convivência democrática e um valor transcendente criador de um sentido ético para a ação política.” (Bedin *apud* CORRÊA, 1999, p. 12).

Configura-se assim uma decisão ética e fundamental de um governo para o fortalecimento de sua democracia encontrar caminhos para realizar os direitos nas vivências da população, garantindo a ampliação da cidadania e a inclusão social em seu território. Só assim, construirá os alicerces necessários a elevação de uma sociedade mais justa e igualitária. Corrêa (1999, p. 160), ao citar Bobbio (1992, p. 1), nos diz que: “direito do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem

reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos”.

Ciente do debate dogmático para interpretar a ideia dos direitos, entre a visão jusnaturalista, que considera ser a natureza humana detentora de direitos, e a concepção histórica dos direitos, em que esses são compreendidos como resultado das lutas que os homens travam por sua 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” (MANTEY, 2018, p. 22), fundamentamos nossa análise pela abordagem histórica, no entendimento que a trajetória dos direitos ao longo da história é reveladora do contexto de desenvolvimento social, cultural e econômico das nações e da capacidade de mobilização de seus atores em prol de uma existência mais digna.

Assim,

não se pode falar do Estado (da sociedade) como fenômeno genérico e estático. Sua dinâmica e particularidade recomendam qualificá-lo e situá-lo na história, pois, não obstante todos os tipos de Estado estarem assentados na ideia de poder- configurando *pactos* institucionalizados de *dominação*- existem diferenças marcantes entre eles. (PEREIRA, 2012, p. 27)

Para Couto (2006, p.61) “O projeto de Estado, conformado pelo ideário que lhe dá sustentação, configura como a conquista dos direitos foi ganhando visibilidade na sociedade”. Continua a autora, “na base, dessas propostas, está um vasto campo de lutas da sociedade e dos homens para verem atendidas suas demandas de liberdade, autonomia e igualdade” (COUTO, 2006, p. 61). Nesse mesmo sentido, leciona a professora Marilda Yamamoto,

Os direitos, como “expressão de um patamar de sociabilidade”, estão situados em um campo essencialmente político, porque são resultantes do embate de interesses e ações dos sujeitos sociais. Envolvem lutas por espaços de poder e, como “estratégias de enfrentamento das desigualdades sociais”, forjam-se em um campo essencialmente contraditório (COUTO, 2006, p. 20)

É nesse fluxo de intervenção na realidade objetiva da sociedade que os velhos paradigmas socioculturais são transformados e relações sociais mais justas são entregues às próximas gerações. Conforme Bobbio, “são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas” (BOBBIO, 2004, p. 25).

Também, relevante reflexão dogmática no campo dos direitos, que desponta como objeto de lutas políticas e sociais desde a Antiguidade até o Estado Moderno, é a efetiva universalização desses direitos. Quem é portador de fato desses direitos? Questiona-se a velocidade com que o reconhecimento dos direitos humanos alcança as minorias socialmente excluídas. Para Couto (2006, p. 37) “as mulheres, os índios, as crianças e as minorias étnicas e religiosas foram incorporados como portadores de direitos somente a partir de grandes discussões, e suas inclusões deram-se em momentos diferentes, em sociedades distintas, e não de maneira homogênea e linear”.

Nesse sentido, o processo de conquista dos direitos foi atrelado por T. A. Marshall ao desenvolvimento histórico da cidadania, pois a sequência do surgimento dos direitos também caracteriza a ampliação da dimensão ou elementos de cidadania entregue a humanidade em certos períodos.

Na análise dos autores Corrêa (1999, p. 214) e Carvalho (2014, p. 16) o estudo de Marshall apresenta a trajetória da cidadania no mundo moderno como um processo lógico e sequencial dentro da história. Atrelada a evolução dos direitos, a cidadania aflora lentamente na Inglaterra no século XVIII, junto aos direitos civis de liberdade individual. Posteriormente, no século XIX, o elemento político, consubstanciado pelos direitos ligados a participação no exercício do poder político. E com o advento dos direitos sociais no século XX, é estabelecido o elemento social, através da tutela legal do bem-estar econômico e social dos cidadãos.

Porém, Carvalho (2014, p. 17) salienta que a educação, apesar de ser classificada como um direito social, permeia todos os momentos históricos e suas classificações. Alega ser a sua transmissão dentro das sociedades o grande motor propulsor de todo o aparecimento das “luzes do entendimento” sobre as necessidades humanas e as possibilidades de sua satisfação, “foi ela que permitiu às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e se organizarem para lutar por eles. A ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política”. (CARVALHO, 2014, p. 17).

O mesmo autor apresenta o modelo sequencial das fases de consolidação da cidadania descrita por Marshall, “foi com base no exercício dos direitos civis, nas liberdades civis, que os ingleses reivindicaram o direito de votar, de participar do governo de seus país. A participação permitiu a eleição de operários e a criação do Partido Trabalhista, que foram os responsáveis pela introdução dos direitos sociais”. (CARVALHO, 2014, p. 17). Esse movimento de evolução dos direitos e efetivação das dimensões de cidadania ocorrida na Inglaterra, para o autor, eleva a emancipação social das populações e pode ser replicado em outros países.

Todavia, Couto (2006, p. 37) ao citar Bobbio, contrapõe a afirmação, “é possível identificar realidades muito diversas quando se trata do estabelecimento e garantia dos direitos, indicando que, embora constitutivo do mesmo processo, o fato de ser reconhecida a existência de um direito não garante a efetividade de seu exercício”. A retórica demonstra que a pluralidade das nações abrange diferenças econômicas e socioculturais na vivência de suas sociedades.

Nessa ótica, o estabelecimento de direitos e cidadania ao redor do mundo pode adotar diferentes configurações necessárias à real efetividade. Assim, “o Estado não é um fenômeno unívoco, isto é, igual ou idêntico em todos os momentos históricos e em todos os contextos socioculturais e, por isso, não expressa um conceito universal e absoluto”. (PEREIRA, 2012, p. 27).

Diante do exposto, adentramos ao estudo dos processos sócio-históricos que alicerçam e moldam a conformação dos direitos na sociedade contemporânea em diferentes momentos e configurações, pois “existem diferentes e competitivas doutrinas, teorias ou concepções sobre os Estado e suas relações com a sociedade, bem como sobre a sua índole e função social” (PEREIRA, 2012, p. 28)

Iniciamos no período histórico que caracteriza a passagem para a Modernidade, que traz uma ruptura e diferenciação fundamental dos paradigmas antigo-medieval.

O indivíduo- e não o Estado- foi colocado como base da sociedade e do poder, o indivíduo reconhecido como anterior e superior ao Estado. Tal inversão metodológica e de caráter eminentemente político caracterizou o discurso legitimador da Revolução Burguesa de 1789: em nome da liberdade e da igualdade naturais dos indivíduos torna-se legítimo e justo tomar as armas e derrubar um Estado opressor e mantenedor de privilégios, no caso o Estado feudal. (CORREA, 1999, p. 60)

O estudo da Idade Moderna fornece, segundo Correa, (1999, p. 45), “perspectivas com pressupostos epistemológicos claramente distintos e cuja elucidação assume relevância para a construção de um discurso contemporâneo sobre o jurídico-político capaz de alicerçar uma concepção de cidadania de conteúdo mais globalizado”.

Nesse momento, em meio a ebulição do pensamento liberal, ocorre o reconhecimento do homem como portador de direitos e “a noção de Estado de Direito ou de Estado limitado pela lei ganha relevância” (PEREIRA, 2012, p. 31). Também, emerge a ideia de divisão dos poderes em legislativo, executivo e judiciário como forma de conter o poder dos governantes.

As concepções surgidas nesse período, embasam muitos fundamentos liberais modernos e contemporâneos, em especial “a defesa do princípio do controle público, com base em normas

e estratégias políticas que enquadram o Estado nos limites constitucionais, socialmente legitimados” (PEREIRA, 2012, p. 31). Para Mantey,

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 tenham havido debates 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. (MANTEY, 2018, p. 22)

Através da luta por liberdade e autonomia contra o poder ilimitado do Rei e da Igreja no sistema Absolutista, a ascendente burguesia conquista os direitos civis, “isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar ao indivíduo, ou para os grupos particulares uma esfera de liberdade em relação ao Estado” (BOBBIO, 2004, p. 31).

Junto à conquista dos direitos à vida, à liberdade, à propriedade e ao sufrágio universal (CREMONESE, s/d), surgem os direitos políticos, definidos pelo autor José Murilo de Carvalho:

Direitos Políticos se referem à participação do cidadão no governo da sociedade. Seu exercício é limitado a parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado. Em geral, quando se fala de direitos políticos, é do direito do voto que se está falando (CARVALHO, 2014, p. 15)

Os direitos civis e políticos, classificados como de primeira geração, fundamentam-se nos ideais de liberdade e igualdade. São inspirados pelo movimento intelectual, filosófico e cultural Iluminista, que na Europa do século XVIII pregava o uso da razão (luz) contra o antigo regime (trevas). Correa (1999, p. 164), define a conquista burguesa: “liberdade para aquisição e livre disposição da propriedade, igualdade de todos para adquirirem propriedade e participação na vida política”.

Esses direitos são exercidos individualmente pelos sujeitos, ora se impondo ao poder do Estado e/ou agindo na esfera de intervenção nesse Estado. No período de seu surgimento, foram restritos aos homens livres e proprietários, pois

a propriedade privada era considerada o passaporte essencial para que os homens exercessem esse direito sem ser corrompido. Cabia a esses homens decidirem o destino dos outros que não se enquadravam nesse estatuto. Portanto, ao liberar uma parcela da população do jugo do déspota, pelos critérios apontados para sua requisição, os direitos civis e políticos foram exercidos também de maneira particular, referindo-se a um tipo de homem, e não a toda a humanidade. E, desde a sua proclamação, a luta da sociedade tem sido para universalizá-los. É nessa luta que se encontram os primeiros movimentos da classe operária para se ver reconhecida como portadora de direitos, enfrentando a submissão requerida pela venda de sua força de trabalho ao capitalista (COUTO, 2006, p. 47).

Com o fim do absolutismo monárquico, e com a eclosão das duas grandes revoluções, a Industrial de 1760 na Inglaterra e a Francesa de 1789, o liberalismo é consolidado e seus ideais difundidos e transformados em constituições liberais nas principais nações do mundo. Para Corrêa,

Um dos aspectos da perspectiva liberal dos direitos humanos das constituições burguesas, no dizer de Goffredo, “repousa numa concepção imutável, idealista, da natureza humana, de onde derivam os direitos de todos os homens. O enunciado dos direitos é puramente formal, sem considerar as condições materiais de sua aplicação, como, por exemplo, o princípio de igualdade perante a lei, que encobre nesse formalismo toda a desigualdade real na sociedade” (1989, p.87). No entanto, tal constatação com certeza não pretende negar importantes transformações surgidas sob tal perspectiva. Em termos de sua historicidade, os direitos humanos são uma construção concreta da visão iluminista (século XVIII) e dos movimentos políticos a ela referentes. (CORRÊA, 1999, p. 165)

Cabe ressaltar o importante papel, na história da humanidade, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão pela Assembleia Nacional Constituinte Francesa em 1789. Inspirada na tríade “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”, estabelece princípios universalizantes no campo dos direitos civis e políticos quando garante em seu texto legal “os direitos a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência a opressão” (COUTO, 2006, p. 36). Também, demonstra grande relevância, quando analisada sob o aspecto da construção da cidadania, pois

se a cidadania civil universalizou os direitos de liberdade individual- direitos civis-, os direitos políticos, surgido no início do século XIX, inaugura uma caminhada para um status geral de cidadania política no sentido de estender velhos direitos a novos setores da população (direito de voto), antes privilégio de uma classe economicamente forte (CORRÊA, 1999, p. 214).

Assim, o modelo de organização da sociedade é transformado e a burguesia ascende como classe dominante de Estados liberais. Nesse contexto, emerge o sistema capitalista de produção. Esse, fundamenta-se na posse privada dos meios de produção e na máxima geração de lucro através da atividade econômica. Karl Marx, ao criticar o capitalismo, alega que “as relações sociais de produção são modificadas de maneira a dividir a sociedade em duas classes antagônicas: a burguesia e o proletariado” (MANTEY, 2018, p. 23).

Expõe a geração da tensão nas relações do capital *versus* trabalho na imposição de uma “relação social alienada que monopoliza os frutos do trabalho coletivo, obscurece a fonte criadora que anima o processo de acumulação em uma escala exponencial no cenário mundial: o universo do trabalho” (COUTO, 2006, p. 19), evidenciando um conflito de classes na sociedade, entre os interesses econômicos individuais e as necessidades sociais da coletividade.

O sistema adotado pelo Estado liberal favorece as elites burguesas detentoras dos meios de produção (fábricas e terras) que acumulam para si o capital através da exploração do trabalho da massa operária. Esses, vivendo em precárias condições, possuem somente sua capacidade de trabalho, que a entregam em troca de baixos salários.

As contradições desse sistema ficam evidenciadas nessa injusta distribuição dos bens sociais produzidos pelo trabalho dos operários. Sendo inerente ao capitalismo a geração de desigualdades sociais, “surge a expressão “questão social” para dar conta do pauperismo oriundo de tal processo” (MANTEY, 2018, p. 24),

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 a tais bens e serviços, se via desprovida das condições materiais que dispunha anteriormente. Dessa forma “a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas (Id, Ibid, p. 42)” (MANTEY, 2018, p. 24)

No período, grande parte da população europeia estava em situação de extrema miséria, sobrevivendo sob precárias condições de vida e de trabalho. A situação impulsiona a organização política da classe operária, que se une para reivindicar o reconhecimento dos seus direitos e o fim da exploração de sua força de trabalho.

Contribuía para agravar as tensões sociais o fato de os proletários estarem totalmente à mercê do pensamento econômico burguês, não havendo amparo estatal as suas necessidades. Predominava “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” (ROTTA, 2007, *apud* MANTEY, 2018, p. 24).

Surge assim, a urgência das mobilizações sociais pela resolução das demandas socioeconômicas da grande massa empobrecida e pelo fim da supremacia do poder do capital sobre as questões sociais da população. Pois mesmo estando os direitos civis e políticos reconhecidos nas constituições dos Estados Liberais, esses “são dirigidos a uma parcela da população, sendo tarefa da sociedade a luta por ampliá-la desde sua criação” (COUTO, 2006, p. 63). Assim,

os direitos eram exercidos somente pelos cidadãos livres e autônomos, e não por aqueles que vivem da venda de sua força de trabalho, não podendo, portanto, requerer direitos. Essa ideia restringe o usufruto dos direitos a apenas aqueles homens que eram proprietários tanto da terra como dos meios de produção, o que os colocava no patamar de liberdade e autonomia necessárias para exercer esses direitos. Quanto aos trabalhadores, a ideia de que sua situação de subordinação a quem o emprega limita sua capacidade de discernimento, devendo, portanto, ser impedido do usufruto dos direitos civis e políticos (COUTO, 2006 p. 43).

O surgimento do ideário socialista (utópico e/ou científico), sob a principal influência de Karl Marx, inspira a organização da classe operária, expondo a ineficiência do sistema capitalista para a construção de uma sociedade justa e a incapacidade do Estado burguês de reconhecer e dignificar a vida dos trabalhadores. Apontando a revolução do proletariado contra esse processo opressivo, como único caminho para a melhoria das condições sociais. Para Corrêa,

Na perspectiva da visão clássica do marxismo o sistema capitalista não permite a universalização da cidadania. O sistema de classes da sociedade capitalista faz com que as relações de produção configurem uma contradição fundamental- a relação capital/trabalho- na qual a oposição radical de interesses gera um antagonismo irresolúvel que não permite falar-se em interesse geral, bem comum ou universalização da cidadania. No máximo pode-se falar em cidadania burguesa. Essa matriz teórica considera o Estado e, por consequência o direito, irremediavelmente atrelados a economia burguesa, constituindo-se em instrumento exclusivo dos detentores/proprietários dos meios de produção. As instituições jurídico-políticas formam uma estrutura diretamente resultante da estrutura-base: as relações econômicas marcadas pela relação de classe. As instituições político-estatais não são, portanto, o espaço adequado para a luta pela mudança radical do sistema. A estratégia de luta se dá essencialmente no campo econômico, dentro do qual deve ser rompida, a partir da revolução do proletariado, a contradição fundamental capital/trabalho” (CORREA, 1999, p. 130).

Nas lutas do proletariado pela universalização dos direitos civis e políticos, aflora a urgência da criação de condições efetivas de igualdade e autonomia que permitam aos operários o usufruto das leis. Assim, emergem, na sociedade capitalista, os direitos sociais, “fundamentados pela ideia de igualdade, uma vez que decorrem do reconhecimento das desigualdades sociais gestadas na sociedade capitalista” (COUTO, 2018, p. 13).

São classificados como de segunda geração e ganham evidencia a partir do século XX, período histórico em que se elevam as condições objetivas para serem constituídos, considerados conquistas dos trabalhadores dentro do período marcado pelo desenvolvimento e expansão do capitalismo industrial. Para Bobbio (2004, p. 18), os direitos sociais “[...] expressam o amadurecimento de novas exigências- podemos mesmo dizer de novos valores-, como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade através ou por meio do Estado [...]”.

É importante ressaltar que por muito tempo predominou, na sociedade burguesa, uma “espécie de negação dos direitos sociais, desempenhada em nome dos “direitos de liberdade” (MANTEY, 2018, p. 28). Fenômeno, que na visão de Mantey, 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. Nesse sentido a ideia de liberdade, sem garantias de direito ao trabalho, à renda e a moradia não se realiza (MANTEY, 2018, p. 28).

Nesse sentido, benefícios ideológicos trazidos pelo surgimento dos Direitos Sociais alcançam o atual período da história. Seus fundamentos de igualdade e solidariedade conduzem a expansão do movimento de juridificação dos direitos dos cidadãos nas constituições modernas.

O reconhecimento estatal das garantias sociais atribui aos governos responsabilidades frente os problemas sociais que afligem suas populações. Assim, “garantem a participação de todos na riqueza coletiva pois incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde e à aposentadoria” (CREMONESE, 2007, p. 81) e “é a soma desses direitos (civis, políticos e sociais) que garantem a emancipação humana e a justiça social” (CREMONESE, 2007, p. 78).

Neste processo histórico, os novos pensamentos trazidos pelos movimentos revolucionários de cunho socialista adentram o Estado liberal e suas instituições, gerando questionamentos à eficácia dos pressupostos do sistema econômico. Ademais, no início do século XX, o capitalismo revela mais uma de suas contradições, qual seja, a inerente produção de períodos de retração econômica. Evidenciada pela primeira grande crise econômica no sistema capitalista, conhecida como “a Grande Depressão” de 1929. Assustadas, “as elites político-econômicas começam a reconhecer os limites do mercado” (MANTEY, 2006, p. 26) ocasionando “uma espécie de contestação burguesa do liberalismo ortodoxo”. (MANTEY, 2006, p. 26).

Esse momento da humanidade traz à tona a insuficiência dos direitos civis e políticos para a manutenção das relações no interior da sociedade capitalista. Também, se constata a “ineficiência do sistema de autorregulação do mercado e a necessidade de intervenção mais efetiva na regulação da economia, agora não mais a margem do processo econômico, mas como promotor de uma política econômica, baseado principalmente nas ideias de Keynes” (COUTO, 2006, p. 64)

Surge assim, nas décadas de 1950 e 60, em âmbito mundial, o Estado de bem-estar social, ou Welfare State, (COUTO, 2006, p. 64) e com ele uma nova postura dos governos frente às relações sociais, “pois não poderiam mais ficar alheio aos conflitos de classe, assumindo então um caráter intervencionista, que aos poucos foi se cristalizando nas novas constituições sob a forma de um elenco de direitos sociais (trabalhistas)”. (CORREA, 1999, p. 175). Para Pereira,

Para dar conta das crescentes demandas sociais- advindas, principalmente, da questão social, então desencadeada- a que se viu obrigado a responder, o Estado capitalista,

até por uma questão de sobrevivência, renunciou à sua posição equidistante de árbitro social para tornar-se francamente interventor. E, nesse papel, ele passou, não só a regular com mais veemência a economia e a sociedade, mas também a empreender ações sociais, prover benefícios e serviços e exercer atividades empresariais. Dessa feita, o Estado capitalista tornou-se, desde o final do século XIX, parte visivelmente interessada nos conflitos entre capital e trabalho, agudizados pelo processo de industrialização, assumindo um forte papel regulador, dando origem ao Estado de Bem-estar Social (PEREIRA, 2012, p. 33).

Baseado nas propostas econômicas de Keynes, que a partir dos anos 1930 revoluciona e reposiciona as ideias liberais em relação a participação do Estado na vida do cidadão, emerge uma concepção que busca articular eficiência econômica, justiça social e liberdade individual (MANTEY, 2018). O projeto do Estado Social inspirado na “revolução keynesiana” que “propõe uma intervenção na economia por meio de investimentos no mercado produtivo e na promoção do bem-estar, buscando, assim, diminuir as desigualdades sociais” (COUTO, 2006, p. 64), tem seu desenvolvimento consolidado na Europa do pós-guerra, sendo “construído a partir da solidariedade social, nascida na guerra, da destruição e da resistência em torno de objetivos que buscam incorporar o proletariado e outros segmentos subalternos aos novos empregos produtivos, a cidadania e às instituições socioestatais” (FIORI; TAVARES, 1997, *apud* COUTO, 2006, p. 66).

Nesse contexto, a Organização das Nações Unidas (ONU) promulga a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. Um marco legal para a universalização de direitos e garantias jurídicas, quando “coloca no mesmo nível os direitos civis, políticos, econômicos e culturais” (COUTO, 2006, p. 37).

Os novos paradigmas instituídos com o *Welfare State* trazem grande prosperidade ao mundo capitalista, consolidando essa visão de Estado Social. Sendo instituído e formalizado em várias legislações, adaptando-se a diversas formas de Estado, pois “o pleno desenvolvimento da economia alcançado por ele no pós-guerra, permitia investimentos por parte do Estado em sistemas de políticas sociais” (COUTO, 2006, p. 67), no entendimento de que,

É, programa e tarefa do Estado garantir, sem interrupções, o funcionamento do processo econômico. Cabe ao governo como tarefa uma política conjuntural garantidora do crescimento econômico, bem como uma ação que atenda às necessidades coletivas e corrija a desigualdades sociais, sem afetar, contudo, a essência do sistema (CORREA, 1999, p. 182).

O fundamento do Estado de bem-estar social é ancorado pela ideia de Estados Nacionais fortes, com atores estatais capazes de alavancar seus projetos, modificando as forças do mercado em três direções:

- garantindo aos indivíduos e as famílias uma renda mínima, independentemente do valor do trabalho ou de sua propriedade;
- restringindo o arco de insegurança, colocando os indivíduos e as famílias em condições de fazer frente a certas contingências sociais (por exemplo, a doença, a velhice e a desocupação), que, de outro forma, produziriam as crises individuais e familiares; e
- assegurando que a todos os cidadãos, sem distinção de *status* ou classe, seja oferecida uma gama de serviços sociais (FLEURY, 1994, *apud* COUTO, 2006, p. 66).

Profundas mudanças ocorreram sob a forma do Estado gerir suas relações dentro da sociedade, tanto no reconhecimento da necessidade de sua intervenção na economia, quanto a formalização de sua responsabilidade perante as condições de vida da população. Essas, representam uma abertura da tradição liberal ao reconhecimento dos direitos sociais. Couto, fazendo referência a Yamamoto refere que:

a perspectiva Keynesiana que informa o Estado Social. Sendo função do Estado produzir, instituir e distribuir bens e serviços, as respostas aos direitos se materializam em políticas sociais, em um arco de tensão entre *concessão* e *conquista*. *Concessão*, para manter a acumulação e reproduzir a força de trabalho; e *conquista*, como campo contraditório em que as demandas dos trabalhadores e sua disputa por ampliar direitos ganham visibilidade” (COUTO, 2006, p. 22)

Com as mudanças ocorridas ao redor do mundo, ocasionadas pelo processo histórico e sociocultural das civilizações, alteram-se os padrões de consumo. Nesse rastro, a busca do mercado em satisfazer as necessidades geradas pelo crescente consumismo exige adaptações dos Estados e novos desenhos econômicos. Somado a isso, o impactado gerado pelas crises do petróleo da década de 1970 leva a economia a entrar em um novo período de retração e a questionamentos sobre as proporções tomadas pelo Estado Social.

Chegamos assim ao cenário da retomada da retórica liberal, com ênfase às suas características mais fundamentalistas, o chamado pensamento Neoliberal, apresentado como um paradigma capaz de conduzir os Estados após o fim do *Welfare State*. O Neoliberalismo prega a não interferência estatal na economia, atribuindo novamente sua coordenação a livre concorrência do mercado e o desmonte de direitos e políticas sociais. Assim, “as orientações (neo)liberais, capturam os Estados nacionais, erigidas, pelos poderes imperialistas, como caminho único para animar o crescimento econômico, cujo ônus recai sobre as grandes maiorias” (COUTO, 2006, p. 19).

Alegam a baixa capacidade do Estado para investimentos em benefícios sociais que devem, na ótica neoliberalista, ser preteridos as necessidades econômicas. Assim, descaracterizam os direitos sociais, conquistados em árduas lutas e enfrentamentos sociais. Sendo que,

A crítica do aparato teórico neoliberal ao Estado social é centrada naquilo que é identificado como excesso de poder do Estado, tanto em relação ao mercado como a sociedade. É mostrada sua ineficiência e anunciadas sua falência e saturação face aos escassos recursos para cobrir demandas cada vez mais crescentes, agravadas pela crise (COUTO, 2006, p. 69).

As medidas elencadas pelo Consenso de Washington são apontadas como solução para a crise, impostas, principalmente, aos países de economias periféricas. Entre intervenções econômicas e sociais, a cartilha pregava “investimentos mínimos para o trabalho e máximos para o capital” (COUTO, 2006, p. 70). Inaugurando uma “época de regressão de direitos e destituição do legado das conquistas históricas dos trabalhadores, em nome da defesa quase religiosa do mercado e do capital” (COUTO, 2006, p. 19).

Os países chamados de “Terceiro Mundo” são os mais afetados pelo aparato teórico neoliberal e suas determinações. Em geral, grandes parcelas de suas populações necessitam da intermediação estatal para uma sobrevivência digna. Porém, nesse novo contexto, “as políticas sociais retomam seu caráter liberal residual; a questão da garantia dos direitos volta a ser pensada na órbita dos civis e políticos, deixando os sociais para a caridade da sociedade e para a ação focalizada do Estado” (COUTO, 2006, p. 70).

Nas palavras de Correa (1999, p. 200) “os pobres são mais do que pobres, são feitos pobres, quer dizer, são explorados por um sistema econômico e político que os mantém sempre na marginalidade”. Para esse autor, não há como justificar medidas políticas adotadas, que alocam recursos angariados pelo poder público, em ações econômicas, que atendam somente os interesses de parte do grupo social, em detrimento da grande maioria, que mesmo desfavorecida economicamente, colaboram na arrecadação dos tributos do Estado (CORREA, 1999, p. 26).

Assim, Pereira (2012, p. 41) argumenta que, economicamente o neoliberalismo fracassou e criou sociedades marcadamente desiguais,

não admira, pois, que o crescimento da pobreza e da desigualdade social, nos últimos 20 anos tenha sido, umas das consequências mais serias do modo neoliberal de regular a economia e a sociedade. Tal fenômeno foi determinado, sobretudo, pela diminuição da oferta de empregos, acompanhada das desigualdades de salários, como resultado da desregulamentação do mercado de trabalho (PEREIRRA, 2012, p. 41).

Em meio a globalização e a atual revolução tecnológica, seguem os Estados nesse processo histórico tenso, de criar e recriar conflitos nas relações sociais, sobrepujados pelas determinações da economia, contrárias a efetivação de direitos necessários ao bem-estar da população. Dessa forma, aumentam as tensões nos territórios nacionais, gerando mais exclusão e desigualdades, despertando “a necessidade de uma reforma urbana, que dê condições de vida digna a grandes contingentes marginalizados jogados nas periferias das cidades” (CORREA, 1999, p. 197).

Também, o surgimento de novas manifestações da “questão social”, decorrentes dos problemas trazidos pela complexidade das vivências na contemporaneidade, carregam exigências de regulamentação e garantias de novos direitos. Nos séculos XX e XXI, ancorados na ideia de solidariedade, emergem os direitos de terceira geração, sendo eles: O direito ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente e à autodeterminação dos povos.

Dentro dessas novas configurações societárias, Correa (1999, p. 132) apresenta uma visão atualizada da retórica Marxista sobre o Estado e o direito, na qual pensadores contemporâneos reconhecem a ampliação da antiga visão restrita de estado e direitos, como instrumento de dominação burguesa frente aos paradigmas atuais. Revela a “hipótese teórica, de que o Estado e o direito não são instrumento exclusivo de dominação, muito embora as instituições políticos-jurídicas da atualidade ainda estejam comprometidas com os economicamente mais fortes” (CORREA, 1999, p. 132).

Abrangendo os conceitos, demonstramos ser possível a intervenção do Estado em prol dos interesses das classes sociais menos favorecidas. E, a partir desse entendimento, apontamos as políticas públicas, em especial as sociais, como um importante mecanismo de atuação estatal para efetivar direitos e disponibilizar cidadania nas sociedades contemporâneas. Esse assunto será objeto de análise no capítulo 2 desta dissertação.

Se o século XIX lançou os fundamentos dos direitos sócias, é próprio do século XX dar-lhes status de cidadania. Atribuir aos direitos econômicos-sociais o status de cidadania significa direcionar a luta por tais direitos no sentido de transformar o padrão total das desigualdades e não apenas diminuir isoladamente desigualdades existentes (CORREA, 1999, p. 215).

Diante do exposto, finalizamos nosso breve debate sobre a emergência dos direitos a nível mundial, refletindo sobre a necessidade de transpor o mero reconhecimento jurídico dos direitos civis, políticos e sociais para sua efetiva disponibilização nas vivências das sociedades contemporâneas.

Passamos então ao próximo tópico de nosso estudo, onde analisaremos a peculiar trajetória histórica de reconhecimento dos direitos no Brasil até a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, bem como, os contextos políticos, econômicos e socioculturais vividos por nossa nação, que influenciaram na configuração das atuais políticas sociais.

## 2.2 A GARANTIA DOS DIREITOS NO BRASIL

O entendimento das raízes históricas do Brasil, abrangendo os aspectos social, político, econômico e cultural, comprova que estamos em um grande processo de “ajustes” da nossa cidadania, constituindo uma das principais peculiaridades da nação as distorções ocorridas no processo de reconhecimento dos direitos à população. Para Sposati, “[...] no Brasil, desde a década de 30 do século XX, o acesso do cidadão a direitos sociais foi subordinado à sua inclusão formal na legislação social do trabalho e não à condição genérica em ser cidadão brasileiro [...]” (SPOSATI, 2007, p. 439).

A precedência e proeminência dos direitos sociais sobre os civis e políticos no Brasil, considerando a herança populista e os ciclos ditatoriais vividos. Tem-se aqui uma inversão nas “gerações” dos direitos, em que os sociais precedem os demais, ainda que restritos ao trabalho urbano formal, conformado o que já foi anunciado como uma “cidadania regulada” (COUTO, 2006, p. 24).

A “cidadania regulada” foi um traço marcante na estrutura das relações sociais de nosso país, que não expandia direitos políticos, mas predominantemente ligava os direitos sociais “nos termos da proteção do Estado como recompensa ao cumprimento com o dever do trabalho” (COUTO, 2006, P. 160), usando assim, os direitos trabalhistas, para o atendimento das necessidades sociais. Para Couto (2006, p. 166) “é originário desse sistema o preconceito em relação à parcela da população que não consegue acessar esses direitos por ser considerada incapaz para o trabalho”.

Os cidadãos que se encontravam a margem da base contratual de trabalho ficavam relegados “a benemerência, a filantropia e a regulação *ad hoc*, ou seja, caso a caso, operada por sujeitos institucionais desarticulados e assentados na concessão”. (PEREIRA, 1988, *apud* COUTO, 2006, p. 166). Tal condição perpassa a longa trajetória até a Constituição de 1988 e levanta questionamentos “sobre a efetiva presença dos direitos sociais em nosso país” (COUTO, 2006, p. 78), pois, quando não estavam sob a égide das questões atreladas a regulação “capital x trabalho”, os direitos sociais “apresentavam um enunciado de intenção, sem a efetiva presença do Estado” (COUTO, 2006, p. 76). Para Mantey:

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 (2018, p. 28).

É necessário o conhecimento da conformação de nossa sociedade, na exploração econômica e social sofrida pela maioria da população em detrimento da pequena parcela dona do poder e do capital. Essas relações sociais perduram e se adaptam através dos períodos colonial, imperial e republicano. Aliadas ao descaso de governos pela educação dispendida aos brasileiros, ocasionaram o aumento progressivo das desigualdades sociais, tão difíceis de transpor atualmente. Assim, compreende-se que as heranças culturais impostas ao povo nesses 500 anos continuam a determinar os caminhos da nação.

A história brasileira no campo dos direitos expressa a tensão presente no país entre o desenvolvimento socioeconômico desigual e democracia restrita, mantendo desigualdades persistentes, que se ampliam e se aprofundam, radicalizando e redimensionando a “questão social” nas várias conjunturas históricas. Em outros termos, verifica-se a tensão entre crescimento econômico, cidadania política definhada e desigualdade social crescente, que resulta em dilemas muito particulares para a consolidação da cidadania e dos direitos (COUTO, 2006, p. 25).

O nosso passado tem um peso muito forte no desenvolvimento e na construção de nossa atual cidadania, fazendo-se necessária a reflexão sobre os processos sócio-históricos que levaram ao reconhecimento formal e jurídico dos direitos na sociedade brasileira. Pois o acolhimento nas cartas constitucionais também em nosso país é o resultado das escolhas socioeconômicas que consagram as relações do Estado com a sociedade. Para o professor constitucionalista Paulo Bonavides:

Traçando a evolução constitucional do Brasil devemos concentrar todo o interesse indagativo e toda diligência elucidativa numa sequência de peculiaridades, de ordem histórica e doutrinária, que acompanharam e caracterizaram o perfil das instituições examinadas, designadamente com respeito à concretização formal e material da estrutura de poder e da tábua de direitos cujo conjunto faz a ordenação normativa básica de um Estado de poderes limitados (BONAVIDES, 2008, p. 190).

Nesse percalço, se pretende identificar a trajetória de constituição da assistência social no Brasil, revelar seu surgimento e descortinar as raízes dos atuais desafios, a implementação desse direito social do cidadão brasileiro. No entendimento de que,

a plena apreensão do Direito enquanto objeto de conhecimento exige estudo reflexivo dos fatores históricos que o produziram bem como das implicações que joga sobre o futuro. Com isso, o conhecimento crítico-científico, ao invés de apenas descrever os

acontecimentos sociais juridicamente regulados, reinsere-os na totalidade do passado e do futuro da sociedade que o produziu (CORREA, 1999, p. 16).

O Brasil, ocupado por Portugal em 1500, foi mantido por três séculos como colônia do império português e serviu aos seus interesses de expansão. As características impostas pela coroa portuguesa nesse período, “o trabalho escravo, a grande propriedade territorial e o patrimonialismo”, são elementos que marcaram profundamente a trajetória do país. Nessa ótica, expõe Ribeiro (1980, p. 107), “a sociedade e o que viria a se afirmar no futuro como povo antecedem como quadro nacional ao Estado. Este se configura, de fato, depois da Independência”

a escravatura, a grande propriedade territorial e as relações de poder, apoiadas nas relações de dependência pessoal, no compadrio e na ideologia do favor. Essa herança favorece o cultivo dos interesses privados, inclusive o uso privado de recursos públicos, impeditivos da constituição de uma cidadania sólida e universal (COUTO, 2006, p. 23).

Nesse sentido, um dos principais vícios herdados do nascedouro do Brasil, ressalta Couto (2006, p. 80), é a concepção político-cultural que vigora na classe política do país, de que os recursos públicos e o poder do governo podem ser usados para satisfazer os interesses privados de uma pessoa ou de um grupo de elite.

Para Carvalho (2014, p. 25), “o fator mais negativo para a cidadania foi a escravidão”, que apesar de ser abolida em 1888 marca e molda as relações sociais de nossa sociedade até os dias atuais.

Escravidão e grande propriedade não constituíam ambiente favorável à formação de futuros cidadãos. Os escravos não eram cidadãos, não tinham os direitos civis básicos à integridade física (podiam ser espancados), à liberdade e, em casos extremos, à própria vida, já que a lei os considerava propriedade do senhor, equiparando-os a animais (CARVALHO, 2014, p. 27).

Além da escravidão, o sistema produtivo era baseado na agricultura em grandes propriedades, assentado no trabalho escravo. No tocante as relações de poder na colônia, “nas grandes propriedades a lei que vigora é a dos coronéis, que se portavam, não só, como donos dos escravos, mas também dos trabalhadores que dependiam deles para viver”, (COUTO, 2006, p. 78), sendo possível afirmar não ter havido liberdade e autonomia da maior parcela da população. Quando a justiça está nas mãos dos proprietários de terras, não há emergência dos direitos civis, fundamentais para a cidadania.

Essa forte estrutura social do poder centralizado nas relações pessoais de dependência e compadrio, da população com as elites, é predominante nesse sistema agroexportador e se

estende nos quatro primeiros séculos da história política, econômica e social do Brasil. (COUTO, 2006, p. 78).

Também, como característica marcante do país, provinda desse período inicial da nação, é a “particular formação da burguesia brasileira”, constituída, na grande maioria, por portugueses comerciantes e funcionários da coroa, os quais não convergiam com os anseios por liberdade da burguesia europeia, que lutava pela garantia dos direitos civis e políticos para limitar o poder absolutista. (COUTO, 2006, p. 23). Em terras brasileiras, “seus horizontes de progresso e seus projetos de prosperidade classista se assentam antes na manutenção dos vínculos de dependência do que na sua superação e se afixam mais pela perpetuação da velha ordem do que por sua alteração” (RIBEIRO, 1980, p. 90). Ainda:

Uma das razões fundamentais das dificuldades da construção da cidadania está ligada, como adverte Carvalho, ao “peso do passado”, mais especificamente ao período colonial (1500-1822), quando “os portugueses tinham construído um enorme país dotado de unidade territorial, linguística, cultural e religiosa. Mas tinham deixado uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado Absolutista” (CARVALHO, p. 18). Em suma, foram 322 anos sem poder público, sem Estado, sem nação e cidadania (CREMONESE, 2007, p. 62).

Evidenciam-se as contradições desse período, quando Couto (2006, p. 78) nos diz que “mesmo que se atrele ao momento colonial e Imperial uma feição ao liberalismo, esse ideário estava relacionado somente as relações comerciais”. Assim, Carvalho (2014, p. 29) entende que na trajetória colonial não emergiram os fatores necessários a construção da cidadania, “os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, os direitos sociais ainda não se falava, pois a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares”. Também, para esse autor, “outro aspecto da administração colonial portuguesa que dificultava a desenvolvimento de uma consciência de direitos era o descaso pela educação primária” (CARVALHO, 2014, p. 28).

Para Couto (2006, p. 80), é importante registrar a intenção dos movimentos sociais anteriores a independência, que “restringiam-se em discutir a dependência econômica da Coroa e os pesados tributos que o fisco impunha”. Salienta que devido as distâncias geográficas do Brasil, havia dificuldades de organização e expansão de suas ideias, mantendo-os circunscritos em localidades pontuais.

O fator localização, para Couto, facilitava a repressão aos revolucionários, por parte das forças militares da época. Prepondera que a composição dos movimentos era a maior parte representada pela minoria de sujeitos letrados, pelos grandes proprietários e pelos

representantes da Igreja. Desses movimentos estava alijada grande parte da população, representada pelos negros escravos, mestiços e brancos pobres. Demonstrando contradições quando reivindicavam “a independência comercial de Portugal, mas temiam as ideais de igualdade e liberdade entre a população” (COUTO, 2006, p. 81).

Darcy Ribeiro (1980, p. 101), em seu livro “Os Brasileiros, 1. Teoria do Brasil” enfatiza que,

As tensões mais graves que dinamizam essa estratificação social vinham das revoltas de escravos já deculturados de seu patrimônio original e aculturados à nova etnia. Fugindo, se acoitavam em quilombos, ali resistindo as expedições de resgate e punição. Alguns, desses quilombos chegaram a contar com a populações de dezenas de milhares de negros foragidos e convulsionaram, por décadas, vastas regiões, sobretudo o nordeste açucareiro. Eram, porém insurreições de castas oprimidas, incapazes de propor-se um projeto de reordenação da sociedade em seu conjunto e que só almejavam escapar à escravidão para viver em comunidades igualitárias em que não houvessem escravos nem senhores. Seu aliado natural, os trabalhadores livres, também duramente explorados em atividade anclares pelo sistema de fazendas latifundiárias, deles se distanciavam pelas barreiras intrasponíveis da discriminação que separava os homens livres dos escravos e, em consequência, os brancos, os mulatos e mestiços, dos negros. Juntos poderiam ter implantado uma ordenação social não-escravista, fundada na pequena propriedade. Isolados, e hostis uns aos outros, contribuíram para perpetuar as posições respectivas e o sistema global. Com o surgimento da consciência de que o sistema escravista entrava em obsolescência, as vantagens desta aliança tornam-se cada vez mais evidentes. Jamais, porém, aquelas barreiras estamentais puderam ser superadas

Dando seguimento ao percurso histórico, as mudanças mundiais impostas pelas conquistas Napoleônicas fizeram seus reflexos no nosso país, ocasionando em 1808 a transferência da família real de Lisboa para as terras brasileiras.

Assim, a instalação da coroa no Rio de Janeiro, mais o “transplante da burocracia portuguesa que acompanhou o rei, parte da qual permaneceria no Brasil” (RIBEIRO, 1980, p. 107), são fatos que trazem grandes avanços em nosso início de sociedade e culminam na declaração de Independência do Brasil em 1822, pois, através deles, foi possível “organizar um aparelho burocrático que dificilmente se poderia ter recrutado localmente, dado o atraso cultural que a colônia fora mantida” (RIBEIRO, 1980, p. 107).

Em 1824, Dom Pedro I, Imperador do Brasil, outorga a primeira Constituição do solo brasileiro, pois “um país independente exigia uma Constituição que o organizasse” (COUTO, 2006, p. 83). Essa, “organizou o Estado brasileiro que passou a ser composto por quatro poderes: Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador” (COUTO, 2006, p. 86). Também, divide o Poder Legislativo, em duas instâncias, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, conforme o sistema bicameral.

A Carta Maior que rege por 67 anos os tempos imperiais foi marcada por forte centralização administrativa e política devido a criação do quarto poder, chamado de

“Moderador”, atribuído a manutenção do poder do Imperador, pois lhe entregava direitos de “nomear livremente os ministros de Estado, sem consultar o Legislativo” (COUTO, 2006, p. 86). Assim, para Ribeiro (1980, p. 107), a “independência e a legitimação do novo regime foram facilitadas pela continuidade do regime monárquico”.

Esse Regime demonstrava afinidade conceitual com o ideário liberal e com os pressupostos da “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, quando assegurava alguns direitos civis, como “liberdade individual, o direito de propriedade, o preceito de educação primária gratuita, estabelecia a igualdade de todos perante a lei e afirmava a liberdade de pensamento e expressão” (COUTO, 2006, p. 84). Mas, contraditoriamente, essas garantias legais alcaçavam uma pequena parcela da nação, além de manter o sistema escravocrata no Brasil

No campo dos direitos políticos, mesmo constitucionalmente ampliados, o direito ao voto é restrito a pequena parcela da população, aos “cidadãos livres, do sexo masculino, que tivessem 25 anos ou mais e uma renda mínima de 100 mil-réis” (COUTO, 2006, p. 86), excluindo desse ato “os escravos, as mulheres e os homens que não enquadravam-se nas exigências da constituição” (COUTO, 2006, p. 87). Também, no texto legal, não há menção aos direitos sociais ou preocupações quanto em atender as necessidades sociais da população.

Quanto ao atendimento das necessidades sociais da população, os registros dessa época são de que não havia preocupação com essa questão. A subsistência da mão de obra escrava e dos trabalhadores livres, porém submetidos aos grandes proprietários, era responsabilidade desses proprietários. O trabalho com os que ficavam à margem dessa realidade era feito pelos religiosos, sem interferência do Estado, criando-se, a partir dessa época, as condições para a caracterização dessa área como campo da filantropia ou da iniciativa de cunho privado (COUTO, 2006, p. 88).

Para Couto (2006, p. 23), as estruturas arcaicas desse período moldam as características que perduram na trajetória do Estado brasileiro, como as “relações autoritárias e conservadoras no âmago das relações societárias” (COUTO, 2006, p. 23), em que “as respostas as demandas sociais foram sendo construídas pela elite nacional como concessão”, na ótica do favor, “que tem como compromisso fundante a manutenção do *status quo*” (COUTO, 2006, p. 92); estabelecendo nas relações de nossa sociedade um ciclo de dependência e submissão, que “viabiliza” a utilização, pelo poder do governo e das elites do país, do direito ao voto dos cidadãos, para alçar seus anseios pessoais, sob a ótica do compadrio e patrimonialismo (COUTO, 2006, p. 88).

A instalação, no século XVIII, dos emigrantes europeus, fugindo das guerras, para substituir a mão-de-obra escrava, traz o incremento de novas ideias à sociedade brasileira, tanto

em termos de cultura, quanto na consciência de direitos e deveres nas relações de trabalho e na convivência social. Dessa interação social, surge a emergência dos direitos sociais. Todavia, as elites nacionais, pouco afeitas a mudanças na cultura política do Brasil, responde as novas demandas sociais, conforme a confabulação de seus interesses, “ora como concessão e privilégio, ora por repressão.” (COUTO, 2006, p. 89).

Em 1888 ocorre a abolição da escravatura, mas para Carvalho (2014, p. 56), “foram pouquíssimas as vozes que insistiram na necessidade de assistir os libertos, dando-lhes educação e emprego, como feito nos Estados Unidos”. Nenhum amparo foi lhes alcançado, assim, “sem escolas, nem terras, nem empregos, muitos ex-escravos regressaram as suas fazendas, ou fazendas vizinhas, para retomar o trabalho por baixos salários”, outros “dirigiram-se as cidades, como o Rio de Janeiro, onde foram engrossar a grande parcela da população sem emprego fixo” (CARVALHO, 2014, p. 58).

O autor expressa lamento pelo descaso do Estado brasileiro ao sofrimento causado a população negra, “as consequências disso foram duradouras”. Infelizmente, até os dias de hoje, muitos descendentes dos escravos, sob forte preconceito e discriminação racial, continuam marginalizados na sociedade brasileira, ocupando “posição inferior em todos os indicadores de qualidade de vida”. Sem o apoio estatal que lhes é devido, estão relegados a “enfrentar sozinhos o desafio da ascensão social, e frequentemente precisaram fazê-lo por rotas originais” (CARVALHO, 2014, p. 58).

Com a substituição da monarquia pela república, ocorre a promulgação, em 1891, da primeira Constituição da República do Brasil. Essa, aboliu o poder moderador, adotando a “Tripartição dos Poderes”, legitimando o sistema presidencialista e a forma de Estado Federal no Brasil, também, mantém o bicameralismo no Poder Legislativo. (CREMONESE, 2007, p. 70).

Muito embora reconhecia formalmente alguns direitos civis, políticos e até alguns sociais, a realidade dos trabalhadores brasileiros era pautada por condições inadequadas de vida. Assim, nas palavras de Couto, a carta constitucional e os governos que se sucederam após a Proclamação da República “reiteram a condição do país de escrever como lei aquilo que não se pretende cumprir” (COUTO, 2006, p. 89).

Os anos de 1889 até 1930 são chamados de Primeira República, “dominada economicamente pelos estados de São Paulo e Minas Gerais, cuja riqueza, sobretudo de São Paulo, era baseada no café” (CARVALHO, 2014, p. 60). Esses estados comandaram os governos brasileiros, alternando-se na ocupação do poder, constituindo a denominada “política do café-com-leite”.

O período ficou conhecido como a “república dos coronéis”, como conceituado por Carvalho (2014, p. 60): “na sociedade rural, dominavam os grandes proprietários, que antes de 1888 eram também, em sua grande maioria, proprietários de escravos. Eram eles, frequentemente em aliança com comerciantes urbanos, que sustentavam a política do coronelismo”.

Segundo o autor, apesar dos efeitos positivos da descentralização introduzida pela Federação, “de aproximar o governo da população via eleições de presidentes dos estados (antigas províncias) e prefeitos”, a representação política não significou grande mudança, pois as eleições ocorriam de forma fraudulenta. O coronel-fazendeiro e os seus representantes eram sempre “a pessoa mais poderosa no município”, controlavam sua polícia e justiça, além de indicar o chefe político local, conforme seus interesses e do grupo político ao qual estavam ligados, através da coação de eleitores, na compra ou adulterações de votos. (CARVALHO, 2014, p. 46).

Nesse período “os amigos e aliados do coronel eram protegidos, seus inimigos eram perseguidos ou ficavam simplesmente sujeitos aos rigores da lei. Os dependentes dos coronéis não tinham outra alternativa senão colocar-se sob sua proteção” (CARVALHO, 2014, p. 62).

O coronelismo não era apenas um obstáculo ao livre exercício dos direitos políticos. Ou melhor, ele impedia a participação política porque antes negava os direitos civis. Nas fazendas, imperava a lei do coronel, criada por ele, executada por ele. Seus trabalhadores e dependentes não eram cidadãos do Estado brasileiro, eram súditos dele. Quando o estado se aproximava, ele o fazia dentro do acordo do coronelista, pelo qual o coronel dava apoio político ao governador em troca da indicação de autoridades, como delegado de polícia, o juiz, o coletor de impostos, o agente do correio, a professora primária. Graças ao controle desses cargos, o coronel podia premiar aliados, controlar sua mão de obra e fugir dos impostos. Fruto dessa situação eram as figuras do “juiz nosso” e do “delegado nosso”, expressões de uma justiça e de uma polícia postas a serviço do poder privado” (CARVALHO, 2014, p. 62).

Houve muitas revoltas nesse momento histórico, questionando a ordem estabelecida, mas foram “arrasadas por forças militares do governo central, em conjunto com os estados, demonstrando com isso, a incapacidade de convivência da sociedade brasileira da época com ideias divergentes” (COUTO, 2006, p. 90). Também, “evidencia um dos princípios historicamente constituídos na sociedade brasileira, a relação de poder de uma classe sobre a outra, a preservação da propriedade privada e a exclusão da parcela miserável e analfabeta da população” (COUTO, 2006, p. 92).

Ressalva Darcy Ribeiro (1980) que “mais uma vez a velha ordenação sociopolítica fundada no monopólio da terra que continuaria compelindo toda a força de trabalho, agora unificada na condição nominal de trabalhadores livres” (RIBEIRO, 1980, p. 105)

Comparado com a velha estrutura de poder nobiliárquico, este regime patricial era, porém, mais institucional que pessoal e mais estatal que familiar, o que representava um passo à frente. Um passo significativo para os que tinham bens ou privilégios a defender, mas inócuo para a grande massa trabalhadora que, vivendo no campo, permanecia sujeita ao arbítrio direto e discricionário do senhorio fazendeiro (RIBEIRO, 1980, p. 105).

No início do século passado há o “rompimento do acordo oligárquico que vinha governando o Brasil até então” e com a eclosão do movimento denominado Revolução de 30, que reivindicava “o combate gradativo ao latifúndio, reformas trabalhistas, instituição do salário mínimo, proteção da mulher e do menor, limitação da jornada de trabalho” (COUTO, 2006, p. 94), Getúlio Vargas ascende ao poder, governando o Brasil de 1930 até 1937. (COUTO, 2006, p. 93).

O governo Varguista, de caráter populista e desenvolvimentista, cria o Ministério do Trabalho e constitui uma legislação trabalhista e previdenciária, “embasada no pensamento liberal brasileiro, onde a intervenção estatal buscava a harmonia entre empregadores e empregados” (COUTO, 2006, p. 95) para regulamentar as novas demandas da relações entre capital e trabalho, provenientes “da mudança substantiva no sistemas produtivo brasileiro, que vai ser deslocado do eixo agroexportador para o urbano industrial” (COUTO, 2006, p. 95).

Para Couto (2006, p. 95), “é uma estratégia legalista na tentativa de interferir autoritariamente, via legislação, para evitar conflito social”, inaugurando, no país, o que foi denominado como “cidadania regulada”, quando a cidadania e a garantia dos direitos provem da iniciativa dos governos para regular questões afeitas aos seus interesses, e não para atender as reivindicações do povo mobilizado. Também chamada “cidadania de cima para baixo”, com a garantia de direitos servindo a busca da instituição de um “Estado Social autoritário que busca sua legitimação em medidas de cunho regulatório e assistencialista” (COUTO, 2006, p. 95).

Os marcos legais significam um avanço nas relações entre empregadores, empregados e governos, todavia, seus benefícios alcançam o trabalho formal e urbano, deixando desprotegidos os trabalhadores rurais. (COUTO, 2006, p. 96). Para Sposati (2007, p. 439), “[...] no Brasil, desde a década de 30 do século XX, o acesso do cidadão a direitos sociais foi subordinado à sua inclusão formal na legislação social do trabalho e não à condição genérica em ser cidadão brasileiro”.

Essas características apontam a conformação inicial de um sistema de proteção social do tipo conservador ou meritocrático-particularista, com fortes marcas corporativas e clientelistas na consagração de privilégios e na concessão de benefícios (DRAIBE, 1993, apud COUTO, 2006, p. 96).

Na influência da Constituição de Weimar e seu enfoque nos direitos de 2ª geração, é promulgada a Constituição de 1934, que acolhe toda a legislação trabalhista e previdenciária trazidas por Getúlio Vargas, e propulsiona, na esteira da industrialização, a mobilidade dos trabalhadores do campo para as zonas urbanas. Alguns dos direitos garantidos são,

a regulamentação do trabalho feminino e dos menores na indústria, a fixação da jornada de trabalho de oito horas para o comércio e os industriários, a alteração na forma de negociação salariais, com a instituição das convenções coletivas de trabalho, comissões mistas de conciliação e julgamento, a instituição de férias aos comerciários e operários industriais e o estabelecimento de normas reguladoras da questão dos acidentes do trabalho (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 1983 apud COUTO, 2006, p. 98).

Na Carta Maior de 1934, apesar das influências do fascismo, se mantém como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa, melhor organizando os poderes tripartidos. Assim, o Poder Legislativo coube à Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal.

Dentre os destaques dessa Constituição estão os avanços no campo dos direitos políticos brasileiros com a consagração do voto de forma secreta e a garantia constitucional do direito ao voto feminino, também “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”. (MANTEY, 2018, p. 33).

Após três anos de sua vigência, em um período de instabilidades no campo político e social do país, o presidente Getúlio Vargas, em meio a grandes rivalidades políticas e supostas “ameaças comunistas”, instaura um golpe ditatorial em nossa nação. Promulga a Carta de 1937, a chamada “*Constituição Polaca*”, fechando o Congresso Nacional e centralizando o poder em suas mãos .

No campo dos direitos, houve algumas contradições para uma Constituição garantidora de um regime ditatorial, pois não havia previsão do mandado de segurança e da ação popular mas assegurava constitucionalmente a pena de morte por crimes políticos e para homicídios cometidos por motivo fútil. Se, por um lado, a tortura foi utilizada como instrumento de repressão; por outro, essa constituição garantiu a conquista de direitos sociais e vantagens trabalhistas necessários ao “processo de industrialização em curso no país, buscando também, a institucionalização da pressão da classe operária, transformando de categoria marginalizada, cuja súbita intervenção política autônoma podia tornar-se perigosa, em um setor controlável, no jogo das forças sociais.” (COUTO, 2006, p. 100).

Apesar de tudo, porém, não se pode negar que o período de 1930 a 1945 foi a era dos direitos sociais. Nele foi implantado o grosso da legislação trabalhista e previdenciária. O que veio depois foi aperfeiçoamento, racionalização e extensão da legislação a número maior de trabalhadores. Foi também a era da organização sindical, só modificada em parte após a segunda democratização, de 1985. Para os beneficiados, e para o avanço da cidadania, o que significou toda essa legislação? O significado foi ambíguo. O governo inverteu a ordem do surgimento dos direitos descrita por Marshall, introduzira o direito social, antes da expansão dos direitos políticos. Os trabalhadores foram incorporados à sociedade por virtude das leis sociais e não de sua ação sindical e política independente. Não por acaso, as leis de 1939 e 1943 proibiam as greves (CARVALHO, 2014, p. 128).

Nesse momento fica evidente a ambiguidade na garantia dos direitos, uns entregues a população como “bens sociais” e outros, além de negados, tem as suas reivindicações punidas severamente. Ocorre, em 1942, a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), como forma do governo buscar legitimação junto a população pobre,

com o objetivo de assistir, primeiramente, as famílias dos pracinhas que foram para a guerra, e logo depois estender seu trabalho a população pobre, principalmente com programas materno-infantil. A LBA representou o braço assistencialista do governo, que centrou na figura da primeira-dama Darcy Vargas a coordenação da instituição. Esse traço clientelista e vinculado a benemerência apresentou-se persistente por muitos anos na política assistencialista brasileira (COUTO, 2006, p. 103).

Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, o Brasil se posiciona do lado dos Aliados e ocasiona um grande questionamento na sociedade brasileira sobre a legitimidade do Estado Novo. Como era possível lutar contra o avanço nazista e fascista se no nosso próprio país vigorava um regime ditatorial de cunho fascista? Essa contradição do regime leva a uma grande pressão popular pelo fim da era Getúlio Vargas o que de fato ocorre.

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 (MANTEY, 2018, p. 35).

Com o término do período ditatorial de Vargas, ocorre a redemocratização do Brasil que culmina com a proclamação de uma nova constituição no ano de 1946, em que “o país entrou em fase que pode ser descrita como a primeira experiência democrática de sua história” (CARVALHO, 2014, p. 131). Nesta, há a retomada das atividades do Congresso Nacional e, conseqüentemente, reinstalada a tripartição de poderes, com características repúblicas e federativas.

Também, estabelece a eleição presidencial de forma direta para um mandato de cinco anos, permite o voto de todos os cidadãos maiores de 18 anos, homens e mulheres. O voto passa a ser obrigatório e secreto, mas mantém a proibição do direito ao voto aos analfabetos e aos que não sabiam exprimir-se em língua nacional, “esta última proibição, supõe-se, estava vinculada aos imigrantes, que, com suas ideias anarquistas, influenciaram a formação sindical brasileira e difundiram os ideais de luta pelas condições dignas de trabalho no Brasil” (COUTO, 2006, p. 107). Para Carvalho (2014, p. 131), a Carta Magna “manteve as conquistas sociais do período anterior e garantiu os tradicionais direitos civis e políticos. Até 1964, houve liberdade de imprensa e de organização política”.

Os governos que se sucederam de 1946 a 1964 tiveram uma orientação política com características democráticas trabalhistas de orientação populista, mantiveram o Estado de cunho liberal e priorizaram um trabalho voltado para a política de expansão da indústria e para políticas dirigidas às oportunidades educacionais[...] A criação desse sistema canalizava recursos oriundos dos empregadores e dos trabalhadores para a criação de um tipo específico de formação profissional, aquela requerida pelo processo econômico brasileiro, e, além disso, conformava o perfil de trabalhador que seria útil ao sistema (COUTO, 2006, p. 105).

Em relação aos direitos sociais, no ano de 1960, sob o Governo de João Goulart foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social, que “unificava as normas da previdência, e ampliava a cobertura previdenciária, passando a incluir os profissionais liberais.” (CARVALHO, 2014, p. 157), continuando sem abarcar os trabalhadores autônomos e as empregadas domésticas, essas “sem nenhuma organização, constituíam um grande mercado informal de trabalho em que predominavam relações pessoais que lembravam práticas escravistas” (CARVALHO, 2014, p. 157).

Também, no ano de 1963, o “governo promulgou um Estatuto do Trabalhador rural, que, pela primeira vez estendia ao campo a legislação sindical” (CARVALHO, 2014, p. 143), impulsionando a criação de vários sindicatos rurais pelo país. Para Carvalho (2014, p. 144), os “trabalhadores agrícolas que tinham ficado à margem da sociedade organizada, submetidos ao arbítrio dos proprietários, sem gozo dos direitos civis, políticos e sociais. Agora emergiam da obscuridade e o faziam pela mão do direito de organização e num regime de liberdade política”.

Porém, em 1964, ocorreu, mais uma vez, a imposição de um governo ditatorial em nosso país, agora sob o comando militar, associados aos interesses da grande burguesia nacional e internacional. Foram retirados da população os direitos civis e políticos e imposto à sociedade uma administração de Estado, violenta e autoritária, sob a justificativa da defesa da ordem e das

instituições contra o comunismo. Prometia alavancar o desenvolvimento do Brasil, tornando-o uma potência econômica, competitiva em nível internacional.

Nos 21 anos de seu domínio sobre o Estado, os militares apresentaram-se como os “salvadores da pátria” e responsáveis pelo “progresso nacional”. Todavia, para Couto e Carvalho, a verdadeira intenção “por trás do golpe de 64”, era acabar com o crescimento dos movimentos sociais, propiciados pelas “liberdades” (direitos) de organização política e participação popular, disponibilizadas nas administrações populistas, dos governos anteriores. (COUTO, 2006, p. 119; CARVALHO, 2014, p. 164).

De início, o regime militar instalou a Carta Constitucional de 1967, a qual apresentava forte preocupação com a segurança nacional. Essa, nos moldes da Carta de 1937, concentrava o poder na esfera federal e, por consequência disso, conferia amplos poderes ao Presidente da República. Após 2 anos, com fundamento no Ato Institucional nº 12, de 31.08.1969, instaurou-se no Brasil uma nova constituição e um governo de “Juntas Militares” legitimadas pelo referido ato, o qual dissolvia o congresso nacional e instaurava um regime extremamente duro, conservador e centralizador.

Baseados no discurso do “regime de excessão”, introduziram a forma de governar através da “utilização de instrumentos legais de repressão os “atos institucionais” editados pelos presidentes militares” (CARVALHO, 2014, p. 164). Para Couto, citando Quirino e Montes, “os atos institucionais são concebidos como declaração solene, estatuto ou regulamento baixado por um governo que se auto-investe de poder constituinte, dispondo sobre alguma matéria, de tal a sobrepor-se à Constituição vigente” (QUIRINO; MONTES, 1987, p. 83, *apud* COUTO, 2006, p. 121).

Na tentativa de conter o avanço ditatorial e “na falta de alternativa para a oposição legal, grupos de esquerda começaram a agir na clandestinidade e adotar táticas militares de guerrilha urbana e rural” (CARVALHO, 2014, p. 166). Também, segundo Couto (2006, p. 123) “várias foram as manifestações para denunciar os atos da ditadura, as quais se de um lado demonstraram o poder organizativo da população, de outro reforçaram a política de censura e da repressão”.

A censura à imprensa eliminou a liberdade de opinião; não havia liberdade de reunião; os partidos eram regulados e controlados pelo governo; os sindicatos estavam sob constante ameaça de intervenção; era proibido fazer greves; o direito de defesa era cerceado pelas prisões arbitrárias; a justiça militar julgava crimes civis; a inviolabilidade do lar e da correspondência não existia; a integridade física era violada pela tortura nos cárceres do governo; o próprio direito à vida era desrespeitado. As famílias de muitas vítimas até hoje não tiveram esclarecidas as circunstâncias das mortes e os locais de sepultamento. **Foram anos de sobressalto e medo, em que os órgãos de informação e segurança agiam sem nenhum controle** (CARVALHO, 2014, p. 168, grifo nosso);

Junto ao agravamento da opressão em solo brasileiro, transcorreu um significativo crescimento econômico do país, garantido pela “entrada de capital estrangeiro na forma de investimentos e empréstimos” (COUTO, 2006, p. 128). Mas, para Carvalho (2014, p. 172), “ele beneficiou de maneira muito desigual os vários setores da população”. Evidenciado, ao fim do “milagre econômico” e na derrocada do regime militar nos anos 80, que, como consequência desses anos, houve uma expressiva concentração de renda no Brasil, “em 1980, 1% da população concentrava renda quase igual aos 50% da população mais pobre” (HABERT, 1996, apud COUTO, 2006, p. 128). Configurava-se assim o grande aumento da desigualdade social, como uma das heranças provenientes das escolhas desse período.

Carvalho (2014, p. 173) argumenta que esse momento também foi marcado pela crescente urbanização, ocorrida pelo intenso deslocamento dos trabalhadores rurais para as zonas urbanas do país. Apesar do arrocho salarial e das precárias condições de trabalho, esse movimento e a significativa entrada da mulher no mercado de trabalho formal, ocasiona uma mudança na estrutura de emprego ofertado no Brasil, com a transferência maciça de pessoas empregadas no setor primário da economia (agricultura, pecuária e mineração), para a ocupação dos setores secundário (indústria) e terciário (transporte, serviços e administração).

É reconhecido que este lastro da história altera significativamente a configuração dos municípios brasileiros, quando não conseguem adequar sua infraestrutura ao repentino aumento do número de habitantes. Nessa esteira, Couto (2006, p. 128) entende que a propaganda “pujança econômica”, e as medidas de cunho social adotadas pelo regime ditatorial, mostravam seu reverso na repressão política e no aprofundamento da exploração da classe trabalhadora, especialmente, com “as péssimas condições de vida nas cidades, a alta mortalidade infantil, o analfabetismo, dentre outras”.

Mesmo diante do aniquilamento dos direitos civis e políticos, nesse período, ocorreu a disponibilizações de alguns benefícios sociais. Quando, tentando cooptar a “simpatia da população” e assegurar a sustentação do regime, “constituiu um corpo institucional tecnocrático para responder as demandas sociais e do capital, atuando setorialmente e expandindo o número de instituições” (COUTO, 2006, p. 128). Nesse sentido “foram criados o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o Banco Nacional de Habitação (BNH), e em 1974 o Ministério da Previdência e Assistência Social” (CREMONESE, 2007, p. 79).

Assim, o Brasil foi regido por uma política de desenvolvimento social conservadora e centralizadora, em que as ações estatais ocorriam “de cima para baixo” e centralizavam o poder

decisório na União, constituindo-se as políticas sociais desse período como setorizadas, com programas de atendimentos focais e pontuais, que não englobavam a participação popular.

Para Couto (2006, p. 123), ao invés de assegurar um sistema de proteção social ao cidadão brasileiro, o governo militar constitui “políticas de controle” para “manter a população sob a guarda dos instrumentos técnicos e burocráticos do governo, a compreensão dos direitos era de concessão a quem o governo entendiam ser merecedores”. Assim, para a autora, “os direitos só seriam exercidos por aqueles que se submetiam as regras instituídas pelo regime militar, caso contrário, era o regime de exceção que valia” (COUTO, 2006, p. 123).

Esse contexto extrapola o descontentamento do povo brasileiro frente a administração ditatorial, não suportando mais viver sob um sistema de exceção extremamente repressor. Também, Couto (2006, p. 132) salienta o fracasso das medidas adotadas nesse período, resultante na ampliação do déficit público, no grande endividamento externo e o agravamento da “questão social”, como causas da retomada, no final da década de 70 e início dos anos 80, dos movimentos sociais.

Agora, reorganizados por diversos setores da sociedade civil, unem-se na luta pelo fim da ditadura militar, iniciando um longo período de agitação nacional em prol da democracia do país, o que, para a autora, leva o Brasil a entrar em um contexto de “censura *versus* abertura”, conhecido como o lento processo de “abertura política”. Mesmo em meio as fases descritas como “governos militares de transição para a abertura política” os manifestantes sofrem fortes represálias por parte do poder central (COUTO, 2006, p. 133).

Entretanto, essa euforia popular demonstrada na participação da sociedade em movimentos sociais funda e organiza entidades, sindicatos e organizações não-governamentais (ONGs), conseguindo “alterar o cenário político do país e introduz fissuras importantes no pesado legado autoritário brasileiro” (PAOLLI; TELLES, 2000, p. 107, *apud* COUTO, 2006, p. 137).

A adquirida capacidade associativa das massas ocasiona o grande movimento popular, denominado “Diretas Já”, que resulta na “eleição indireta do candidato civil Tancredo Neves, apoiado pelos partidos de oposição ao regime militar. Este acontecimento inaugurou uma nova fase política no contexto da sociedade brasileira” (COUTO, 2006, p. 135).

A partir dessa reabertura democrática, no ano de 1985, José Sarney, encaminha e o Congresso Nacional aprova o início do processo constituinte para a formalização de novas relações sociais no país. Esse ocorre “com grande participação que foi gerada pelos movimentos populares, principalmente se comparado com os outros períodos pré-constitucionais vividos no Brasil” (COUTO, 2006, p. 156). E propicia a “construção da nova constituição brasileira, que

enunciou direitos resultantes agora da participação popular, tão rara nas outras constituições”. (COUTO, 2006, p. 137).

A Assembleia Nacional Constituinte, eleita em 1986, “trabalhou mais de um ano na redação da constituição, fazendo amplas consultas a especialistas e setores organizados e representativos da sociedade” (CARVALHO, 2014, p. 202). A elaboração do novo texto constitucional “aponta a compreensão de que novos tempos foram inaugurados no Brasil. Desde a primeira Constituição republicana de 1891, nenhum texto constitucional havia sido construído com tanto espaço para o contraditório” (COUTO, 2006, p. 155).

Em um “momento histórico único”, o processo constituinte, além de envolver a sociedade civil, juntou em prol de um projeto democrático para o Brasil duas forças políticas antagônicas e centrais de representação dos interesses conflituosos de nossa sociedade, “uma representada por partidos de esquerda, comprometidos com a viabilidade das reformas sociais, e a outra representada pelos partidos conservadores, à qual foi dado o nome de “Centrão”, esses últimos, afinados com as forças conservadoras tradicionalmente dominantes (COUTO, 2006, p. 155).

Os constituintes se unem para garantir a qualidade técnica e abrangência do texto constitucional, mas disputam espaços de poder e controle da ordem econômica e social dentro dessa “Nova República”, conforme os interesses das classes sociais que representam, propiciando um amplo debate sobre as novas configurações entregue ao Estado brasileiro, através da manutenção ou mudanças na estrutura econômica, política e social do país.

as forças sociais tradicionalmente dominantes, conseguindo ainda manter controle sobre as definições de ordem econômica, mas tendo que aceitar que na mesma constituição esteja declarados e protegidos os direitos dos indivíduos e dos grupos sociais que só recentemente conseguiram participação efetiva em decisões políticas (DALLARI, 2000, p. 482, *apud* COUTO, 2006, p. 156).

Assim, a nova Constituição Federal é promulgada em 1988, “em clima de otimismo, embalada pelo entusiasmo das grandes demonstrações cívicas em favor das eleições diretas” (CARVALHO, 2014, p. 202) e se constitui em “um longo e minucioso documento em que a garantia dos direitos do cidadão era preocupação central” (CARVALHO, 2014, p. 202).

### **3 A GARANTIA DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL ATRAVÉS DA CONSTITUIÇÃO DA PNAS**

#### **3.1 O RECONHECIMENTO FORMAL DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

A “Constituição Cidadã”, como foi referida por Ulisses Guimarães, sucede a carta ditatorial e vislumbra, ao longo de seus artigos, construir as bases de efetivação de um Estado Social em terras brasileiras, com harmonia social e disponibilização de cidadania à população, através da garantia formal de universalização de direitos civis, políticos, sociais e difusos a todos os cidadãos. E, nos lembra Couto (2006, p. 158), “exigia que houvesse regulações complementares, ou seja, leis ordinárias para que a população pudesse ter acesso aos direitos garantidos no texto constitucional”.

Também, formaliza os métodos repúblicanos e presidencialista, organiza e divide o sistema político-administrativo do território nacional na forma federativa, que compreende a União, os Estados e, a partir da redemocratização, os Municípios. Cabe salientar que os três entes estatais, muito embora subordinados a unidade maior que é o Estado, possuem certo grau de autonomia para criar suas leis, organizar seus métodos de gestão pública e arrecadação financeira.

Na contramão da visão do Estado centralizador e autoritário, a CF/88 impulsiona o processo de descentralização administrativa, almejando diminuir as desigualdades regionais ao fortalecer política e financeiramente Estados e Municípios. Para esse fim, institui o Fundo de Participação que garante a transferências de recursos do governo federal para as gestões locais. Também, infere a possibilidade de execução das políticas públicas em nível subnacional, levando em consideração as especificidades de cada microrregião do Brasil.

É assegurada a tripartição dos poderes, a democracia representativa e o princípio da soberania popular, entretanto, em meio ao contexto politicosocial do país de grandes mobilizações para a redemocratização, os legisladores abrem a possibilidade de uma democracia participativa quando acrescentam a palavra “diretamente” ao parágrafo único do artigo primeiro.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. **Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.**

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. (BRASIL,1988, grifo nosso)

Bonavides (2001, p. 11) ressalva que o princípio constitucional da soberania popular é a “fonte de todo o poder que legitima a autoridade e se exerce nos limites consensuais do contrato social. Encarna o princípio do governo democrático e soberano, cujo sujeito e destinatário na concretude do sistema é o cidadão”. Reitera a importância do comprometimento das forças políticas de nossa nação com esses princípios, pois é ele que “organiza a vida nacional e preserva a nossa identidade democrática” como “uma carta de navegação da cidadania rumo às conquistas democráticas, tanto para esta, como para as futuras gerações”.

Colocar a dignidade humana no centro de uma construção de organização societal é, conforme Bonavides (2001), uma elevação institucional e qualificação de suas bases. Já não é possível pensar em uma democracia moderna sem levar em conta os milhões de seres humanos marginalizados e na miséria. Esse princípio, fundamenta,

a totalidade dos direitos humanos positivados como direitos fundamentais no ordenamento jurídico-constitucional. [...] Por ele as constituições da liberdade se gíam e se inspiram; é ele, em verdade, o espírito mesmo da Constituição, feita principalmente para o homem e não para quem governa. É, enfim, o valor dos valores na sociedade democrática e participativa (BONAVIDES, 2001, p. 10).

Para esse autor, as diretrizes constitucionais da cidadania, dignidade humana, soberania popular e a unidade da Constituição, “[...] não podem listar numa narração de tragédia que assombra os países de terceiro mundo, que é de ter a teoria, mas de não ter a práxis” (BONAVIDES, 2001, p. 10).

Pois, da mesma forma que é necessário soltar os direitos da mera regulação formal para adentrar na realidade das vivências da sociedade, é preciso sair da interpretação estatística dos índices de miserabilidade e da divisão de classes, sob a orientação econômica, para uma concreta transformação social. Não poderia haver um real Estado Democrático com uma população que passa fome. Assim,

A cidadania e a dignidade da pessoa humana desde muito deixou de ser exclusiva manifestação conceitual daquele direito natural metapositivo, cuja essência se buscava ora na razão divina ora na razão humana, consoante professavam em suas lições de teologia e filosofia os pensadores dos períodos clássico e medieval, para se converter, de último, numa proposição autônoma, do mais subitito teor axiológico,

irremissivelmente presa à concretização constitucional dos direitos fundamentais (BONAVIDES, 2001, p. 231).

No campo dos direitos políticos, o texto constitucional de 1988 garante o pleno gozo aos brasileiros, abrindo espaço para o surgimento de novos partidos políticos, torna o voto universal e obrigatório para maiores de 18 anos, incluindo os analfabetos. Conclui-se que “a medida significou, então, ampliação importante da franquia eleitoral e pôs fim a uma discriminação injustificável”(CARVALHO, 2014, p. 202). Inclui a possibilidade facultativa de participação na “festa da democracia” aos jovens de 16 e 17 anos “que é a idade mínima para a aquisição de capacidade civil relativa”. (CARVALHO, 2014, p. 202). Também, “permitiu o debate, por meio dos órgãos de comunicação, dos candidatos aos processos eleitorais realizados após a Constituição” (COUTO, 2006, p. 158).

A Carta Maior inova ao abordar dispositivos de proteção às causas ambientais e elencar direitos coletivos, além de restabelecer direitos civis e fundamentais cancelados pelo regime militar, como a liberdade de expressão, de imprensa e organização. Criou novos instrumentos, como o direito de interpor *habeas data* “em virtude do qual qualquer pessoa pode exigir do governo acesso às informações existentes sobre elas nos registros públicos, mesmo as de carácter confidencial” (CARVALHO, 2014, p. 211) e o “mandado de injunção”, “pelo qual se pode recorrer à justiça para exigir o cumprimento de dispositivos constitucionais ainda não regulados”( CARVALHO, 2014, p. 211).

Pela forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais, são cláusulas pétreas e não podem ser alteradas nem mesmo por Proposta de Emenda à Constituição (PEC); entrega igualdade de direitos entre trabalhadores urbanos e rurais e define como crimes inafiançáveis o racismo e a tortura, sendo o primeiro, imprescritível e o segundo, não anistiável.

No campo da representação política, a Constituição de 1988 inovou com a criação das ações diretas de inconstitucionalidade (Adins), a ação popular e a ação civil pública. Para Carvalho,

Esses instrumentos, abriram vasto campo de ação cívica a indivíduos, associações e sindicatos interessados na defesa e ampliação de direitos. A eficácia desses instrumentos aumentou significativamente graças ao fortalecimento do Ministério Público, também operado pela Constituição, na defesa da ordem jurídica e dos direitos coletivos e individuais, sobretudo via ações civis públicas. Tais instrumentos têm permitido grande expansão da atividade cidadã, inclusive contra medidas governamentais (2014, p. 233).

Mas, principalmente ao que se coaduna com o presente estudo, foram estabelecidos e ampliados direitos sociais que vigem até os presentes dias. Para Couto (2006, p. 158), os “constituintes reconheceram as desigualdades sociais e regionais brasileiras e impuseram a solução dessas desigualdades a ação do país” e sua intenção de criar um texto constitucional avançado no campo dos direitos fica “evidenciada a partir do artigo 3, que define objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil”,

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, as metas da Constituição brasileira para a construção e desenvolvimento de nossa sociedade e nação podem ser explicadas pelas reflexões que promove o autor indiano Amartya Sen, o qual afirma ser o fundamento absoluto da busca pelo desenvolvimento proporcionar a “melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos” (SEN, 2010, p. 29).

Assim, o verdadeiro desenvolvimento de um país significa a melhoria da qualidade de vida dos seus cidadãos, entendidas por Sen (2010) como as liberdades substantivas que atuam como instrumentos que possibilitam aos sujeitos desfrutar a vida que almejam ter, cabendo aos Estados fornecer “os variados tipos de direitos e oportunidades que contribuem para a expansão da liberdade humana” (SEN, 2010, p. 19). Todavia, faz-se necessário o afastamento das fontes de privação das referidas liberdades, tais como a fome e a pobreza extrema, para a fluidez plena da lógica do desenvolvimento em seu território.

Compreender a lógica de Sen nos permite avançar no estudo acerca dos direitos sociais previstos na CF/88, visto não ser possível, ao nosso ver, dissociar liberdade dos direitos sociais, das políticas públicas e do desenvolvimento. Avançando, registramos que as garantias sociais dos brasileiros, definidas no art. 6º da Carta Maior, são: “direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Também, para Carvalho, o estatuto alude positivamente quando:

Fixou em um salário mínimo o limite inferior para as aposentadorias e pensões e ordenou o pagamento de pensão de um salário mínimo a todos os deficientes físicos

e a todos os maiores de 65 anos, independentemente de terem contribuído para a previdência. Introduziu ainda a licença-paternidade, que dá aos pais cinco dias de licença do trabalho por ocasião do nascimento dos filhos. [...] Houve a elevação da aposentadoria dos trabalhadores rurais para o piso de um salário mínimo (CARVALHO, 2014, p. 208).

Para Couto (2006, p. 158), o disposto no artigo 194 responde aos apelos sociais pela constituição de um sistema amplo e efetivo de proteção social aos brasileiros, que rompa com a lógica predominante de ações fragmentadas, para que “o risco a que qualquer um, em princípio, está sujeito - de não conseguir prover seu próprio sustento e cair na miséria - deixe de ser problema meramente individual e passa a constituir uma responsabilidade social pública” (VIANNA, *apud* COUTO, 2006, p. 160).

Compõe o direito social a ideia de que as dificuldades enfrentadas pelos homens para viver com dignidade serão assumidas coletivamente pela sociedade, com supremacia da responsabilidade de cobertura do estado, que deverá criar um sistema institucional capaz de dar conta dessas demandas (COUTO, 2006, p. 183).

Quando o texto legal institui a seguridade social no Brasil, formada pela congregação das políticas de saúde, previdência social e de assistência social, é positivado um marco histórico de avanço no campo social e extensão de direitos sociais à população, “mostra que a sociedade se solidariza com o indivíduo quando o mercado o coloca em dificuldades” (VIANNA, 1999, p. 91 *apud* COUTO, 2006, p. 160).

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (BRASIL, 1988).

A formalização desse novo entendimento de universalidade na cobertura e atendimento das necessidades sociais implica a responsabilização do Estado para a elaboração de um sistema de proteção integral a vida dos sujeitos, que ampare a todos os cidadãos como seres portadores

de direitos, “no exercício da sua vida laboral, na falta dela, na velhice e nos diferentes imprevistos que a vida lhe apresentar” (COUTO, 2006, p. 159).

Com essa finalidade, define e estabelece as diretrizes de ação das políticas integrantes do tripé securitário, portanto, “a saúde aparece como direito de todos e dever do Estado; a previdência será devida mediante contribuição, enquanto a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição” (COUTO, 2006, p. 159). Para Sposati, “[...] é preciso um conjunto de ações para garantir um conjunto de seguranças que se contraponha às incertezas sociais [...]” (SPOSATI, 2007, p. 447).

Relativamente a assistência social, objeto principal de nosso estudo, o estatuto constitucional apresenta, nos artigos 203 e 204, o conceito, objetivos e diretrizes dessa área, agora elevada à condição de política pública de Estado, não contributiva, integrante da seguridade social brasileira, juntamente com a política de saúde e previdência social, disponível para quem dela necessitar como um direito do cidadão brasileiro e dever do Estado a sua efetivação.

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:  
 I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;  
 II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;  
 III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;  
 IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;  
 V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

O Art. 204 apresenta as diretrizes constitucionais pelas quais se baseia a organização das futuras ações na área de assistência social, cabendo, no processo de descentralização político-administrativa, “a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social”; e a participação da população “por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988).

Entretanto, mesmo que a disposição constitucional seguiu os princípios conceituais do Estado de Bem-Estar Social, que outrora, dominou a lógica do mundo capitalista, “o atraso de 40 anos em relação aos países de economia avançada” (COUTO, 2006, p. 160) pesou para a sua afirmação em um contexto global mergulhado no ideário neoliberal, desestimulando o

empenho governamental para a efetivação dos direitos formalizados pela nova constituição (BRITTES, 2009, p. 215).

Nesse sentido, Correa (1999, p. 183) argumenta que a declaração dos direitos civis, coletivos e sociais na CF/88 não alcançou a realidade brasileira, pois “no Brasil a exploração da força-de-trabalho e a concentração de renda é das mais flagrantes e desumanas”. Dessa forma, entende que no transcorrer do dia a dia da população “os direitos continuam sendo usufruídos pelos ricos, sendo que aos pobres (imensa maioria) resta lutar para que deles também se apropriem, luta essa mais tecida de esperança do que de resultados”.

Ainda mais importante e amplíssima é a tarefa do sociólogo do direito no que se refere ao outro tema fundamental, o da aplicação das normas jurídicas, ou do fenômeno que é cada vez mais estudado sob o nome, por enquanto intraduzível [para o italiano] de *implementation*. O campo dos direitos do homem - ou, mais precisamente, das normas que declaram, reconhecem, definem, atribuem direitos ao homem - aparece, certamente, como aquele onde é maior a defasagem entre a posição da norma e sua efetiva aplicação. E essa defasagem é ainda mais intensa precisamente no campo dos direitos sociais. Tanto é assim que, na Constituição italiana, as normas que se referem a direitos sociais foram chamadas pudicamente de “programáticas”. Será que já nos perguntamos alguma vez que gênero de normas são essas que não ordenam, proibem ou permitem *hic et nunc*, mas ordenam, proibem e permitem num futuro indefinido e sem um prazo de carência claramente delimitado? E, sobretudo, já nos perguntamos alguma vez que gênero de direitos são esses que tais normas definem? Um direito cujo reconhecimento e cuja efetiva proteção são adiados *sine die*, além de confiados à vontade de sujeitos cuja obrigação de executar o “programa” é apenas uma obrigação moral ou, no máximo, política, pode ainda ser chamado corretamente de “direito”? (BOBBIO, 2004, p. 72).

Sposati (2007, p. 436) lamenta que “[...] reconhecer todos iguais perante a lei parece valer no Brasil [...]” frente a diversos direitos pertencente a áreas penais, comerciais e cíveis, mas o mesmo não ocorre quanto aos direitos sociais brasileiros, um contrassenso, quando esses, entram no ordenamento jurídico justo para promover igualdades sociais.

Deve-se recordar que o mais forte argumento adotado pelos reacionários de todos os países contra os direitos do homem, particularmente contra os direitos sociais, não é a sua falta de fundamento, mas a sua inexequibilidade. Quando se trata de enunciá-los, o acordo é obtido com relativa facilidade, independentemente do maior ou menor poder de convicção de seu fundamento absoluto, quando se trata de passar à ação, ainda que o fundamento seja inquestionável, começam as reservas e as oposições (BOBBIO, 2004, p. 23).

Para Bobbio (2004, p. 25), o problema da fundamentação dos direitos já foi resolvido, amplamente analisado, e já teríamos ultrapassado o tempo de estudos iniciais sobre o nascimento dos direitos, seus fundamentos e classificações. Evoluindo no debate, devemos

passar ao estudo de “qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados”.

Urge a instigação do debate, na sociedade civil e nas comunidades política e acadêmica, sobre a construção de formas efetivas de enfrentamento dos problemas públicos, com ações sociais que concretizem direitos na realidade do país. Constituindo-se um caminho possível para a materialização das normas, a realização de políticas públicas, pois, no entendimento de Pereira (2012, p. 227) “os direitos declarados e garantidos nas leis só têm aplicabilidade por meio de políticas públicas correspondentes”.

Em especial, os direitos sociais elencados pela Constituição Cidadã “se realizam pela execução de políticas públicas destinadas a garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres; ou seja, àqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente” (COMPARATO, 2010, p.77)

### 3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas públicas, entendidas como “um instrumento básico da ação do Estado” (ROTTA; SMOLSKI, 2020, p. 1035) articulam direito e política quando instituem diretrizes para a intervenção estatal “concretizar direitos sociais demandados pela sociedade e previstos nas leis” (PEREIRA, 2012, p. 228). Elaboradas pelo poder público, “operacionalizam-se mediante programas, projetos e serviços” (PEREIRA, 2012, p. 227) para dispor os direitos de crédito da população e/ou viabilizar “aquilo que lhe é essencial para garantir a sua qualidade de vida e a sua participação cidadã” (PISÓN, 1998, *apud* PEREIRA, 2012, p. 225).

No contexto das gestões públicas contemporâneas, a formulação e implementação dessas políticas nas sociedades representa um momento no qual os governos democráticos “[...] traduzem seus propósitos em programas e ações, que traduzirão resultados ou mudanças desejadas no mundo real” (SOUZA, 2003, p. 13). Assim,

Entender a dinâmica de criação e implantação das políticas públicas, nas diferentes esferas de poder do Estado, torna-se desafio para pesquisadores, gestores públicos e demais atores sociais que interagem na reflexão e definição de propostas de desenvolvimento para as sociedades, bem como em planejamentos setoriais e territoriais (ROTTA; SMOLSKI, 2020, p. 1035).

Assim, o estudo da capacidade administrativa e burocrática do Estado, para desta forma prestar serviços qualificados à população é evidenciado a partir da multiplicação dos programas

de bem-estar social surgidos após a 2ª Guerra Mundial e sua diminuição ao fim do *welfare state*, em decorrência das imposições neoliberalistas. Desse período em diante, emergiu uma profusão de teorias, metodologias e tipos de análises de políticas públicas.

Entretanto, a definição de “políticas públicas” atualmente vai além da ação positiva, abrangendo a omissão de governos para solucionar determinados problemas públicos, ou seja, a escolha da autoridade estatal em não agir frente a certas situações também pode ser considerada. Conforme Souza (2006, p. 12-13), é “[...] o que o governo escolhe fazer ou não fazer [...]”.

Para Rotta e Lago (2019, p. 13) os estudos dessas políticas buscam o “entendimento dos múltiplos e complexos processos através dos quais os governos respondem as demandas da sociedade, dos partidos, da mídia, de grupos de interesse e de suas próprias estruturas internas, tomando decisões e implantando programas” e, quando necessário, esses estudos “propõem mudanças no curso ou no rumo dessas ações” (SOUZA, 2003, p. 13).

Esses instrumentos de intervenções governamentais que podem atuar de várias formas na vida social, com objetivos e particularidades distintas, são comumente divididas e categorizadas em distributivas, redistributivas, constitutivas e regulatórias, mas também, organizadas e qualificadas pelos diversos setores de sua atuação, como políticas econômicas, administrativas, sociais, políticas externas (relações exteriores), ambientais, entre outras.

Para Dreibe (2001, p. 16), há pouco consenso acerca de conceitos básicos no campo de análise das políticas públicas, porém estudiosos da área convergem para a “utilização de um modelo de apresentação dos processos chamado *policy cycle*” (PAPI; ROSA; HAMERSKI, 2017, p. 353). Esse método constitui-se em “uma forma de tornar didática uma realidade complexa e não linear” (PAPI; ROSA; HAMERSKI, 2017, p. 353) formada por um conjunto de processos que podem ser desagregados em etapas que, no todo são denominados por “ciclo de política pública”.

Para a maioria dos doutrinadores, o *policy cycle* é composto pelas fases de “definição da agenda, formulação, implementação e avaliação” (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1272), “podendo ser subdivididas em indefinidas subetapas, [...] as quais se retroalimentam a cada término dos ciclos” (PAPI; ROSA; HAMERSKI, 2017, p. 353), envolvendo a interação de diferentes atores, com distintos poderes em diversos ambientes institucionais.

Nesse sentido, Dreibe (2001, p. 26) afirma que,

As políticas ou programas têm vida. Nascerem, crescem, transformam-se, reformam-se. Eventualmente estagnam, às vezes morrem. Percorrem, então, um ciclo vital, um

processo de desenvolvimento, de maturação e, alguns deles, de envelhecimento ou decrepitude.

O passo que desencadeia esse ciclo é a seleção de certos assuntos públicos pelas autoridades governamentais, referentes a algumas das diversas demandas socioeconômicas do país, para integrar a agenda governamental que definirá as áreas de atuação do governo e direcionará suas ações. Nas palavras de Kingdon (1995, p. 222) agenda governamental é “uma lista formada por um conjunto de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, por parte das autoridades governamentais e seus assessores”.

Definida a pauta governamental passa-se a fase da formulação, onde são apresentadas e debatidas pelos agentes formuladores diferentes alternativas de abordagem e formas de enfrentamento dos problemas elencados e suas possíveis soluções. Para Draibe, (2001, p. 29) esse “processo de formulação de uma dada política ou programa é bastante complexo e tende a ser longo” (DREIBE, 2001, p. 29), mas é a partir das escolhas firmadas nesse intenso confronto político que a política pública é desenhada e as estratégias para sua implementação são consideradas. (KINGDON, 1995, p. 221).

Para Papi, Rosa e Hamerski (2017, p. 353), as estratégias de implementação de uma política pública são delineadas pelos formuladores como um caminho metodológico a ser seguido pela ação pública, nas diferentes esferas de atuação do programa, para alcançar os objetivos desejados pela política (ARRETCHE, 2001, p. 47). Sendo constituída,

primordialmente por decisões acerca de características ou dimensões de processo, tais como a dimensão temporal, os atores estratégicos a serem mobilizados, nos diferentes estágios, para apoiar a implementação do programa, os subprocessos e estágios pelos quais se desenvolverá a implementação etc. (DREIBE, 2001, p. 27).

Findando essas duas primeiras etapas, que Draibe (2001, p.27) define como a “dimensão política das políticas públicas”, passa-se ao processo de estabelecimento da política ou programa no mundo real: a implementação. Com ela, inicia-se um movimento que “inclui tanto as atividades-meio, que viabilizam o desenvolvimento do programa, quanto a atividade-fim, ou a execução propriamente dita, antes que se torne rotineiro” (DREIBE, 2001, p. 30).

Essa fase complexa do ciclo de uma política pública, que apresenta desafios e contradições por ser permeada por “diversos elementos de natureza política e societária” e ter seus processos atrelados às “capacidades estatais dos agentes implementadores”, tem fundamental importância para o presente estudo, que objetiva pesquisar a implantação de uma política social. Objetivo esse, que se coaduna com a seguinte reflexão dos autores Papi, Rosa e Hamerski (2017, p. 348),

O tema implementação de políticas públicas tem registrado um crescimento importante de produção teórica nas últimas décadas no Brasil, em parte motivado pela multiplicação de programas e projetos inaugurados pelo governo federal nos últimos dez anos, em parte porque a sociedade tem pressionado os governantes cada vez mais por entrega de políticas públicas qualificadas e eficazes. Nesse movimento, os estudos cada vez mais, têm se dedicado a entender os fatores que interferem no momento da implementação e, sobretudo execução dessas políticas públicas que é quando ela se materializa em uma entrega à população.

Arretche (2001, p. 46), em sua análise sobre a implementação de políticas e programas públicos, observa as dificuldades de convergência “das decisões tomadas por uma cadeia de implementadores” situados em diferentes posições na máquina governamental, com os pressupostos da legislação que regulamenta o programa e as normas de operação determinadas pela agência formuladora, diante da realidade dos diversos contextos econômicos, políticos e institucionais brasileiros.

Para a autora, essa dificuldade é ocasionada pela “distância” subjetiva do universo da formulação técnica para as vivências diárias dos implementadores “em um ambiente de contínua mutação” (ARRETCHE, 2001, p. 48). Assim, os gestores da implantação, “que conhecem a realidade local em questão e possuem liberdade e experiência para atuar sobre a mesma” (PAPI; ROSA; HAMERSKI, 2017, p. 348), agem com “razoável margem de autonomia para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos bens e serviços a serem oferecidos”, o que pode levar a uma atuação da política pública no plano local diferente do previsto pela legislação.

[...] antes de ser uma fase (técnica e obediente) que sucede à formulação (política) de programas, a implementação pode ser encarada como um jogo em que uma autoridade central procura induzir agentes (implementadores) a colocarem em prática objetivos e estratégias que lhe são alheios (Mitnick & Backoff, 1984). Nestas circunstâncias, para obter adesão e “obediência” aos objetivos e ao desenho do programa, a autoridade central deve ser capaz de desenvolver uma bem-sucedida estratégia de incentivos (MITNICK; BACKOFF, 1984, *apud* ARRETCHE, 2001, p. 46).

Assim, para que uma política pública produza os impactos almejados pela autoridade central sobre a população nas diferentes realidades regionais do Brasil, é necessário que seu desenho preveja a dispensação de um conjunto de incentivos e recursos financeiros aos implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental. E esses devem ser capazes de assegurar a viabilidade prática da proposta estatal em nível local, impulsionando as adaptações institucionais necessárias à sua execução. (ARRETCHE, 2001, p. 47)

a formulação de um programa – com seus objetivos e desenho – é em si mesmo um processo de negociações e barganhas, seu desenho final não será necessariamente o mais adequado, mas – sim – aquele em torno do qual foi possível obter algum grau de acordo ao longo do processo decisório. Tampouco os formuladores concebem estratégias de implementação dispondo de completa e perfeita informação acerca da realidade sobre a qual se pretende interferir. Na verdade, com quase absoluta frequência, a informação é imperfeita, incompleta e até mesmo baseada em expectativas quanto ao comportamento futuro das variáveis da realidade. Por estas razões, desenhos de programas não são peças internamente coesas e ajustadas (ARRECTHE, 2001, p. 45).

Nesse sentido, Kingdon (1995, p. 221) ressalta que “o sucesso alcançado em um dos processos não implica em sucesso de todos outros”. Pois “um item pode ocupar um lugar de destaque na agenda, por exemplo, sem que obtenha aprovação no legislativo; a sua aprovação também não garante necessariamente a sua implementação de acordo com o previsto na legislação”. Aqueles que formulam algumas políticas podem estar, muitas vezes, distantes daqueles que as implementam, não reconhecendo as dificuldades práticas das propostas – que lhes parecem adequadas.

A institucionalização de uma política pública vai muito além de simples respostas dos governos aos *inputs* oriundos da sociedade. Elas são o resultado da incorporação desses *inputs* para dentro das estruturas institucionais do governo, dos fluxos pré-definidos, da burocracia, dos filtros institucionais de toda ordem. E, além disso, são também apropriados pelos agentes políticos, ressignificados e reinterpretados a partir dos referenciais culturais dos fazedores de políticas, que além de suas próprias concepções sobre as necessidades dos cidadãos e sobre as formas de atendê-las, possuem ainda seus próprios interesses políticos, econômicos, sociais, e constantemente agem em termos estratégicos, buscando conciliá-los com sua atuação político-governamental (ROTTA; LAGO, 2019, p. 34).

Arretche (2001, p. 45) compreende ser “prudente, sábio e necessário admitir que a implementação modifica as políticas públicas”, pois sua intervenção na sociedade e seus efeitos (reais) sobre a vida dos diversos beneficiários, “somente serão conhecidos uma vez implementada a política, dados os limites de informação e autonomia decisória de que dispõem as agências formuladoras”. Assim, para a autora, “na prática, qualquer política pública é de fato feita pelos agentes encarregados da implementação”, pois são esses que “traduzem as concepções dos formuladores em medidas concretas de intervenção” com base nos “referenciais que de fato adotam para desempenhar suas funções”.

[...] as decisões dos burocratas que desempenham atividades-fim, as rotinas que eles estabelecem, os expedientes que eles criam para contornar a incerteza e as pressões, é que vem a ser de fato as políticas públicas. Eu argumento que a política pública não é bem entendida se observada pelo ângulo da legislatura ou do alto nível da administração, porque em diversos aspectos importantes ela é realmente feita nos escritórios lotados e nos encontros diários da burocracia. (...) trabalhadores, clientes e

os cidadãos em geral “experimentam” a burocracia que desempenha atividades-fim através dos conflitos que estes encontram para tornar o desempenho de suas funções mais consistente com suas próprias preferências e compromissos” (LIPSKY, 1980 *apud* ARRETCHE, 2001, p. 48)

Então, para Draibe (2001, p. 26), ao analisar uma política pública devemos entender que sua trajetória não foi linear, mas sim permeada de desvios, atalhos e superação de diversas dificuldades em todas as suas fases, pois “o campo onde florescem as políticas e programas pode ser pensado como um campo de força, de embates, de conflitos, que se sucedem e se “resolvem” ao longo do tempo”. Assim, quando implementadas “são o resultado de uma combinação complexa de decisões de diversos agentes” (ARRETCHE, 2001, p. 49) resultando das “orientações e preferências envolvendo cálculos estratégicos, escolhas e decisões por parte dos agentes que o conduzem e o implementam ou dele se beneficiam” (DREIBE, 2001, p. 27), conforme o contexto histórico, socioeconômico e político do momento da sua implementação.

De acordo com Ball e Bowe (Bowe et al., 1992), o contexto da prática é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. Para estes autores, o ponto-chave é que as políticas não são simplesmente “implementadas” dentro desta arena (contexto da prática), mas estão sujeitas à interpretação e, então, a serem “recriadas”: (MAINARDES, 2006, p. 53).

Papi, Rosa e Hamerski (2017, p. 348) alegam que a fase de execução de uma política pública em nível local pode se traduzir em um “processo interativo de formulação, implementação e reformulação” na tentativa de alcançar os objetivos de acordo com a realidade em questão. Porém, os autores salientam que essas adaptações no cotidiano da ação pública e implementação dos serviços “majoritariamente, se dão com base no imprevisto, resultando em baixa eficácia e qualidade das ações desenvolvidas”, e elencam alguns fatores que podem interferir nessa lógica,

práticas excessivamente *top-down* (centralizadoras) onde a rigidez das normativas de implementação formuladas por atores distantes da realidade “diagnosticada” e a “vívida” podem impactar na tarefa de planejamento de sua execução (o planejamento seria como uma camisa de força e a fuga dele a maneira mais fácil de conseguir executar os serviços). Por outro lado, a discricionariedade dos implementadores, em seu processo descentralizado e criativo, pode trazer, para tão próximo de suas concepções pessoais, a política pública, que a mesma pode se tornar quase “privada” ou voluntarista. A baixa capacidade estatal de grande parte dos municípios brasileiros é outro dado que não se pode minimizar nesse processo de planejamento; O ciclo político partidário e as distintas concepções dos governantes interfere igualmente nas lógicas e práticas de implementação e seu planejamento (PAPI; ROSA; HAMERSKI, 2017, p. 349).

E defendem a adesão das gestões locais à prática da construção de um planejamento e organização das ações que sirva para orientar a atuação dos agentes executores das políticas como um caminho possível, de modo a superar o improviso dentro das instituições públicas. Salientam também que esse instrumento deve conter aspectos flexíveis e “adaptáveis às mudanças que estão sempre ocorrendo nos cenários políticos e econômicos e que alteram as demandas societárias” (PAPI; ROSA; HAMERSKI, 2017, p. 349).

para delimitar os fins políticos e públicos da mesma, e organizar o campo tático, ou seja, os recursos e passos necessários para alcançar os objetivos de acordo com a realidade e contexto em questão. Tal planejamento, não deve ser tratado como um instrumento fixo, neutro, distante do executor, pelo contrário, deve ser adaptável à realidade, com sua finalidade estratégica bem delimitada pela maior parte de atores possíveis. Ou seja, deve ser participativo e aproximar a fases de formulação e implementação da população que faz uso das políticas públicas (PAPI; ROSA; HAMERSKI, 2017, p. 349).

A fase denominada de avaliação de políticas públicas é entendida como uma etapa crucial para o sucesso e continuidade de políticas e programas públicos, pois constitui uma “oportunidade de reflexão crítica da ação” (CARVALHO; BARREIRA, 2001, p. 8). E são seus resultados que irão demonstrar aos governos se os objetivos foram ou não atingidos, e se foram atingidos da melhor maneira possível, podendo levar a uma “desconstrução e reconstrução da política ou programa em sua intencionalidade” (CARVALHO; BARREIRA, 2001, p. 8).

Apesar de ser listada como último passo no ciclo de políticas públicas, esse importante processo pode ocorrer de forma permanente, perpassando as demais etapas de construção de uma política para informar aos tomadores de decisão sobre a qualidade de seus processos, aferindo os avanços, limites e possibilidades para contribuir ao alcance dos resultados almejados, e assim os orientar “quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa” (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 972, *apud* RAMOS; SCHABACH, 2012, p. 1272).

Apesar de não haver uma única definição de avaliação, Ramos e Schabach (2012, p. 1272), na esteira do entendimento de Costa e Castanhar (2003), alegam tratar-se do exame sistemático e objetivo “de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple seu desempenho, implementação e resultados, tendo em vista a determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos”. Configurando-se um “instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão, do controle social sobre a efetividade da ação do Estado, esse último instrumentalizado pela divulgação de resultados das ações de governo” (RAMOS; SCHABACH, 2012, p. 1272).

Fazendo parte do processo de planejamento de qualquer política pública, a avaliação gera uma retroalimentação que permite escolher entre diferentes projetos de acordo com sua eficácia e eficiência, e, ao cotejar os resultados, possibilita retificar as ações e reorientá-las em direção ao fim postulado (COHEN; FRANCO, 2004, p. 73, *apud* RAMOS; SCHABACH, 2012, p. 1272).

Todavia, para Carvalho e Barreira (2001, p. 8), o objetivo maior desse importante instrumento deve ser o conhecimento e divulgação para governos e sociedade civil dos resultados reais da política pública na “transformação e melhoria da qualidade de vida dos cidadãos beneficiários de programas e serviços públicos” para poder servir de “ferramenta de poder e controle” dos cidadãos sobre as ações do Estado. De fato, fundamental é a busca dos melhores resultados possíveis na gestão através da precisão na tomada de decisões.

### **3.2.1 Políticas Sociais**

As políticas públicas ligadas ao campo social são as políticas “que mais afetam a população, ou ainda os próprios processos de reprodução do capital” (ROTTA, p. 1039), pois são ações planejadas para combater as manifestações da “questão social” e produzir novas realidades socioeconômicas através da criação e implantação de programas, ações, projetos e serviços sociais, que visam o acesso dos cidadãos aos seus direitos constitucionais.

Nesse lastro, Castro e Oliveira (2014, p. 23) conceituam política social como “um conjunto de políticas, programas e ações do Estado que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços de boa qualidade, nas transferências de renda e na regulação de elementos do mercado” e, para os autores, sua universalização deve conseguir atingir a parcela populacional mais vulnerável através de uma intervenção qualificada.

Assim, as políticas sociais “buscam realizar a justiça social mediante dois objetivos conjuntos: a proteção social e a promoção social” (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 23). O primeiro, baseado na ideia de solidariedade, manifesta-se pelas políticas de seguridade social e o segundo, é entendido pelos autores como

a resultante da geração de igualdades, oportunidades e resultados para indivíduos e/ou grupos sociais, para dar respostas aos direitos sociais e a outras situações não incluídas nos direitos, as quais dizem respeito às contingências, necessidades e riscos que afetam vários dos componentes das condições de vida da população, inclusive os relacionados à pobreza e à desigualdade (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 23).

Para Aldaísa Sposati (2007, p. 441) “as políticas públicas sociais são o resultado de uma construção histórica”, e Rotta e Smolski (2020) afirmam que essas,

Emergem em um cenário de manifestação explícita das contradições decorrentes do processo de produção coletiva da riqueza e a apropriação privada da mesma, gerando conflitos que incitaram a atuação do Estado, direta ou indiretamente, na perspectiva da mediação, da regulação, da conciliação ou até mesmo da cooptação (ROTTA; SMOLSKI, 2020, p. 1037).

Já, Ruviaro e Silva (2015), explicam que há divergências doutrinárias quanto ao entendimento da verdadeira finalidade das políticas sociais dentro do Estado Liberal, girando em torno de duas veias teóricas. A primeira, entende as políticas como uma concessão estatal, que visa a cooptação dos trabalhadores ao modo de produção capitalista; e a outra posição “afirma as políticas sociais como genuínas conquistas da classe trabalhadora, pois refletem um considerável e importante histórico de movimentos sociais, organização sindical, enfrentamentos e lutas por direitos” (RUVIARO; SILVA, 2015, não paginado).

Porém, para os mesmos autores é preciso “levar em conta a realidade social enquanto um campo complexo, onde sempre há um jogo de disputas entre as classes”. E afirmam que as políticas sociais, desde que colocadas em contextos democráticos, representam “uma conquista da classe trabalhadora frente a exploração capitalista”. (RUVIARO; SILVA, 2015, não paginado)

Apesar da classe burguesa deter a hegemonia, ainda assim os trabalhadores lutam por espaço para conquistar direitos dentro do capitalismo, na busca da melhoria imediata de suas condições de vida, mas também colocando-se em contraposição à ordem social existente (RUVIARO; SILVA, 2015, não paginado).

Entretanto, a análise das políticas sociais “não pode findar-se numa tensão bipolar entre concessão e conquista” (RUVIARO; SILVA, 2015, não paginado), devendo, como bem salienta Rotta e Lago (2019, p. 32), serem analisadas em conjunto com o estudo da cultura política do país, “a cultura política arraigada, as tradições, os costumes consolidados são variáveis determinantes, que não podem ser negligenciadas nos estudos que buscam as raízes mais profundas da origem das políticas públicas no Brasil”.

No contexto brasileiro, o interesse pelo estudo e análise das políticas sociais é intensificado a partir dos debates realizados no processo constituinte de 1988, pois “dados os altos níveis de pobreza e desigualdade que recortavam o país, as políticas sociais estavam no centro dos debates sobre a agenda de desenvolvimento” (SOUSA, 2014, p. 7). Todavia, “a

escala e a diversidade dos contextos subnacionais” impunham pensar ações estatais “adaptáveis às realidades locais” (SOUSA, 2014, p. 7).

Assim, é a CF/88 que entrega “os contornos iniciais das políticas sociais contemporâneas” (SOUSA, 2014, p.7) e inaugura “um novo papel interventor do Estado para com o campo das políticas sociais” (COUTO, 2006, p.140) quando reconhece e universaliza direitos sociais e atribuiu ao poder público a responsabilidade de disponibilizá-los aos cidadãos, através de um complexo sistema de seguridade social.

Para isso, rompe com o padrão vigente de ações sociais conservadoras e centralizadas no governo federal e propõe uma maior repartição de recursos e responsabilidades entre os três entes federativos, distribuindo “competências concorrentes ou comuns entre os três níveis de governo” (CAVALCANTE, 2014, p. 240). Nasce, no ordenamento jurídico brasileiro, “um novo arcabouço institucional no qual a descentralização se tornou a principal diretriz da implementação das principais políticas sociais do país” (CAVALCANTE, 2014, p. 240).

A partir das novas diretrizes constitucionais ocorre “um processo crescente de oferta de políticas sociais” (SOUSA, 2014, p. 7), o que exige um aumento da cobertura e provisão de serviços públicos à população. Todavia, a ênfase dada a descentralização administrativa das políticas sociais “contribuiu para a inauguração de estruturas operacionais com forte incentivo à ampliação da atuação dos municípios como executores dos serviços públicos de educação, saúde, assistência social e habitação” (CAVALCANTE, 2014, p. 240).

Para Cavalcante (2014, p. 240), “a proximidade maior para obter informações sobre as preferências e necessidades da população local, bem como a magnitude do território nacional são considerados fatores centrais na opção da execução das políticas públicas via municípios” ocasionando, no Brasil do pós-CF/88, um volumoso processo de implementação via municipalização “da parte mais substantiva das políticas sociais, sobretudo nos serviços de menor complexidade”.

As transferências de responsabilidades e recursos ao poder municipal impõem a construção de aparatos locais de prestação de serviços, fato que para Souza (2012, p. 7) “produziu desafios para as administrações municipais mais pobres frente aos novos compromissos”. E, para Cavalcante,

as novas estruturas de governança, que corroboraram para a elevação progressiva do papel das prefeituras, como nos casos do Sistema Único de Saúde (SUS), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Entretanto, a despeito das relações entre o governo federal e os governos subnacionais serem supostamente pautadas por

critérios técnicos e homogêneos, é notória a persistente disparidade entre os governos municipais no que tange à implementação destas políticas públicas (2014, p. 241).

SOUSA (2014, p. 11), salienta que um aspecto distintivo das políticas sociais brasileiras em relação aos outros países é a “presença da sociedade civil em seus conselhos de gestão” sendo “geridas por instâncias de pactuação e gestão que colocam a sociedade civil no centro do processo de produção das políticas sociais”. Também, no Brasil, as políticas da seguridade social, em especial as de saúde e assistência social, contam com “um processo intenso de descentralização com atenção maior voltada para os segmentos mais pobres, financiamentos crescentes embora desiguais entre as áreas, forte participação social e forte participação do setor privado” (SOUSA, 2014, p. 12).

Nas sociedades contemporâneas, cabe ao Estado prover políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade. Para que as funções estatais sejam exercidas com legitimidade, é preciso haver planejamento e permanente interação entre governos e sociedade, de forma que sejam pactuados objetivos e metas que orientem a formulação e a implementação das políticas públicas (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 23).

Para Hellmann e Vilas Boas (2014), “política pública e programas sociais são empreendimentos complexos, operados por milhares de agentes e instituições, envolvendo decisões cotidianas que afetam, no Brasil, milhões de pessoas” (HELLMANN; VILAS BOAS, 2014 p. 99), sendo necessário para sustentar a qualidade e homogeneidade dos bens e serviços sociais prestados, o comprometimento dos governos com crescentes aportes financeiros nesse setor, independente das oscilações econômicas de nosso país.

Os investimentos públicos em políticas sociais se justificam, segundo Castro e Oliveira (2014, p. 31), pois quanto maior sua eficiência em aumentar o bem-estar da população e reduzir as desigualdades sociais e regionais, maior será seu potencial em “gerar como subproduto a ampliação do mercado interno”, como é o caso de determinadas políticas de proteção social que “viabilizam a incorporação de milhões de brasileiros ao mercado, mediante, por exemplo, as transferências de renda e a oferta de bens e serviços públicos”.

### 3.3 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

#### 3.3.1 A trajetória de afirmação da Assistência Social enquanto direito social no pós CF/88

Os direitos sociais elencados no artigo 6º da Carta Maior, entre eles a “assistência aos desamparados”, visam entregar equidade e justiça social em nossa sociedade. Para alcançar seus fins, impõem ao Estado a obrigação de criar serviços e ações estatais capazes de efetivá-los na realidade do país, constituindo a implementação de políticas sociais como caminho para concretizar tais garantias constitucionais.

Nesse sentido, a CF/88 declara a assistência social como um direito de todos os brasileiros e responsabiliza o Estado pela sua disponibilização “para quem dela necessitar, independente de contribuição” (BRASIL, 1988). Reconhece-a como uma política pública integrante da seguridade social e vincula sua execução pelas formas descentralizada e participativa.

Essa inserção, bastante inovadora, introduz o campo da assistência social como política social, dirigindo-se a uma população antes excluída do atendimento na ótica dos direitos. Sua definição 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, 2006, p. 170).

Nessa senda, a instituição da Política de Assistência Social contempla um direito do cidadão brasileiro quando dispõe serviços “de proteção social a riscos e vulnerabilidades sociais, que se objetivam em prover determinadas necessidades sociais e afiançar determinadas seguranças sociais” (SPOSATI, 2007, p. 440). Também, constitui um espaço público de promoção e acesso aos demais direitos sociais, tornando-se importante ferramenta para a construção de uma cidadania real em nosso país.

Aldaíza Sposati (2007, p. 438), defende que a criação de novos mecanismos públicos para regular e assegurar a qualidade da intervenção estatal no campo social, ocasiona, mesmo que formalmente, o fim da visão predominantemente assistencialista do trato da “questão social”. Para a autora, a partir da promulgação da Constituição Cidadã “a assistência social não deve ser mais entendida como “mãe dos pobres” e, muito menos, mãe de “pobres envergonhados” mas um direito social capaz de ressignificar “a vida, a dignidade, a resistência, o *empowerment* dos ainda estruturalmente excluídos” (SPOSATI, 2007, p. 438).

Todavia, esse novo entendimento da assistência social aflora em um contexto mundial mergulhado nos ideais neoliberais, que tenciona “a desestruturação dos sistemas de proteção social vinculado as estruturas estatais e a orientação para que os mesmos passassem a ser

gestados pela iniciativa privada” (COUTO, 2006, p. 145), na oposição aos “princípios dos direitos garantidos pela Constituição e pelas leis ordinárias subsequentes” (COUTO, 2006, p. 145).

Seria instaurado no Brasil um paradoxo entre as imposições capitalistas e os avanços sociais reivindicados e conquistados formalmente pela população, fato esse, que demarcaria limites a consolidação dos direitos sociais e entraves aos processos de regulamentação em legislações ordinárias (COUTO, 2006, p. 161).

Em verdade, não podemos nem devemos pensar unicamente com as categorias ideológicas e políticas do Primeiro Mundo, porquanto estas nos aparelham, não raro, na ruína social, a dependência, a recolonização e a terceirização ideológica de valores. Esses valores nem sempre são os nossos. De tal sorte que com eles apenas as elites do *status quo* costumam identificar-se ou comprometer-se. Se os punhais do neoliberalismo assassinares a doutrina de uma tão redentora forma de justiça distributiva, que é o Estado Social, a Nação reagirá para fazer o milagre de sua ressurreição. O mesmo se diga com respeito à Constituição e à soberania (BONAVIDES, 2008, p. 9).

A inércia estatal em regulamentar a assistência social ocasiona protestos por setores da sociedade civil e política, deflagrando um processo de mobilização social. Esse, encabeçado pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, com o apoio dos profissionais do serviço social e do Ministério Público, reivindica a transformação dos preceitos constitucionais em lei ordinária. A ação tem como resultado, no ano de 1993, a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), sob o nº 8.742/93.

Mesmo sendo o último componente da seguridade social a ser regulado, a LOAS representa um avanço para a proteção social brasileira, pois regulamenta “a relação entre Estado e sociedade na ótica do atendimento das necessidades sociais da população” (COUTO, 2006, p. 171), estabelecendo normas e critérios para organizar a assistência social, enquanto um direito do cidadão e dever do Estado. Também, institucionaliza um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para o provimento dos mínimos sociais (BRASIL, 1993).

A lei define objetivos a serem alcançados pela assistência social, como pode ser observado:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes,

c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais (BRASIL, 1993).

Para Couto (2006, p. 173), a LOAS apresenta princípios e diretrizes importantes e bastante inovadores para o sistema de segurança social que estava sendo construído no Brasil, reafirmando seu lugar enquanto um direito social, expressamente:

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

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

II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 1993).

Inegavelmente, os dispositivos dessa lei orgânica rompem com o passado de ações pontuais e benemerentes da área socioassistencial, diferenciando-se do assistencialismo quando desvincula a prestação de serviços sociais à necessidade de contribuição e impõe como primeiro princípio “a supremacia das necessidades sociais sobre a rentabilidade econômica” (COUTO, 2006, p. 174). Todavia, ao citar de forma genérica, sem definir os fatores que implicam “a provisão das necessidades sociais”, o texto legal abre uma brecha, para entendimentos diversos. Assim,

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 (COUTO, 2004, *apud* MANTEY, 2018, p. 46).

Veja que a lei garante formalmente um único Benefício de Prestação Continuada (BPC), no valor de um salário mínimo mensal, ao idoso e ao portador de deficiência “que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família”

(BRASIL, 1993). Couto (2006, p. 176) salienta a contradição do texto legal quando vincula o acesso ao benefício à situação de pobreza absoluta, pois

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. O critério de pobreza remete para o sentido *stricto sensu*, onde a pobreza absoluta acaba prevalecendo

O artigo 5º reafirma as diretrizes constitucionais de descentralização político-administrativa entre os três entes federativos; a participação popular na formulação e controle das ações estatais em todos os níveis; e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política em cada esfera de governo. Já, no artigo 16, declara que as ações organizadas em sistema descentralizado e participativo deverá ser constituída pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas pela lei e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área (BRASIL, 1993).

Art. 16. As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:  
 I - o Conselho Nacional de Assistência Social;  
 II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social;  
 III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; e  
 IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social (BRASIL, 1993).

A LOAS organiza a gestão descentralizada e participativa da assistência social ao estabelecer as competências dos entes federativos, “sendo que cada ente federado passou a ter responsabilidade de estabelecer um plano de ação no campo das necessidades da proteção social, realizando a sua proposta e submetendo a aprovação do respectivo conselho” (MANTEY, 2018, p. 46). Institui o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), e registra que “os Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social devem ser instituídos por lei específica, com composição paritária entre representantes do governo e da sociedade civil” (MANTEY, 2018, p. 46).

Também dispõe sobre as formas de financiamento da assistência social e conceitua serviços assistências como “as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta Lei”. Conforme a norma, os programas de assistência social “compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais” (BRASIL, 1993).

Para Couto (2006, p. 175) e Mantey (2018, p. 47), inegavelmente, a LOAS reafirma a assistência social como um campo “voltado a extensão da cidadania social aos setores mais vulnerabilizados da população brasileira”, constituindo-se como uma importante estratégia “no combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade econômica, cultural e política” em que vivem os segmentos mais empobrecidos de nossa sociedade. Também, seu escopo legal vincula a constituição de uma política de assistência social atrelada “a princípios democráticos que devem ser assentados” nos seguintes critérios:

- visibilidade: transparência dos discursos e ações por parte de quem toma decisões para compreensão dos implicados nas mesmas;
- cultura pública: superação do caráter privatista e tutelador da assistência social;
- representação dos interesses coletivos: constituição de sujeitos sociais ativos;
- controle social: participação da sociedade civil organizada na arbitragem dos interesses em jogo e decisões tomadas segundo critérios pactuados; e
- democratização das decisões para além dos fóruns tradicionais e constituídos na lei, fazendo a mediação entre democracia representativa e participativa (COUTO, 2006, p. 177)

Entretanto, Carvalho (2014, p. 246) nos diz que mesmo regulamentadas as responsabilidades do Estado frente a proteção social dos brasileiros, os anos de radicalização neoliberal e seu enfoque quase exclusivo nas medidas de restrição econômica frearam os investimentos no desenvolvimento das políticas sociais, resultando no crescimento exponencial da desigualdade brasileira e ocasionando “níveis dolorosos de pobreza e miséria a nação”. (CARVALHO, 2014, p. 210). E, de acordo com Couto,

As respostas governamentais às demandas da população foram apresentadas por meio de programas fragmentados, assistemáticos e seletivos, como o do leite de José Sarney; o da participação comunitária, de Collor de Mello, e o da Comunidade Solidária, de Fernando Henrique Cardoso. Repetiam-se, assim, programas de forte apelo popular, de cunho pontual, buscando sempre a legitimidade junto à população mais pobre, segmento destinatários dos mesmos. No atendimento às demandas da população na perspectiva universalista da Constituição de 1988, muitas foram as disputas para que esses princípios de universalidade fossem alterados, sempre invocando a insuficiência de recursos para aplicá-los e a necessidade da focalização de atendimento nas populações mais pobres, visando a racionalização dessa aplicação. Em tese, não se discutiu o princípio, mas os principais atos desses governos dirigiram-se para o seu descumprimento (2006, p. 153).

Um declínio nos índices de desigualdade social, para Carvalho (2014, p. 237), mesmo que modesto, só começa a ocorrer nos anos governados pelo Partido dos Trabalhadores. Através de investimentos estatais em políticas sociais em setores como habitação, inclusão educacional e principalmente nas medidas socioeconômicas adotadas para o enfrentamento da pobreza extrema, como o “Programa Bolsa Família”, pois essas levaram a uma substancial redução nos

percentuais de miserabilidade em nosso país. “Há consenso em que a marca principal dos doze anos sob o governo petista foi a expansão da inclusão social, ou, nos termos que venho usando, dos direitos sociais” (CARVALHO, 2014, p. 237).

Também contribuiu sobremaneira o fato de que nesse período foi aprovada a criação da Política Nacional de Assistência Social, durante a IV Conferência de Assistência Social, ocorrida no ano de 2004. Neste ato, foram lançadas as bases do Sistema Único da Assistência Social - SUAS, promulgado em 2005, sob a nomenclatura Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS/2005). Mantey diz que “[...] 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 [...]” (MANTEY, 2018, p. 50).

### **3.3.2 Os pressupostos da PNAS e do SUAS**

A criação de uma política pública de Estado para a assistência social e a construção de um sistema único capaz de executá-la em todo o território nacional, representa a colheita dos frutos semeados ao longo da trajetória brasileira, nas lutas e reivindicações dos diversos movimentos sociais em busca de uma sociedade livre, justa e solidária. A implementação desses marcos normativos materializa as diretrizes constitucionais para o campo assistencial e solidifica as instruções da LOAS, quanto ao enfrentamento da “questão social” no Brasil.

A PNAS reafirma a concepção da assistência social como um direito social, “prestado ao cidadão “que dela necessitar, independentemente de contribuição a seguridade social” (BRASIL, 1988). Também institui importantes procedimentos técnicos e políticos para a disponibilização desse direito a indivíduos e famílias “expostos aos processos de reprodução dos mecanismos que originaram sua condição de pobreza e de subalternização sociocultural”. (PAIVA, 2009, p. 9).

Essa política pública, como parte integrante da seguridade social, elabora medidas contra a pobreza e desigualdade sociocultural para constituir-se “uma possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo” (BRASIL, 2004). Importante salientar que apesar do texto legal fazer referências a universalidade da assistência social, diferentemente da política de saúde (direito de todos), a PNAS estabelece um público prioritário a ser atendido pelos serviços socioassistenciais, composto por cidadãos e grupos que se encontram em vulnerabilidade e/ou risco social.

Constitui o público usuário da política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: 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).

Para Mantey (2018, p. 52), “a prevenção e a intervenção junto as situações de vulnerabilidade e risco sociais ocorrem no âmbito da PNAS/2004 por meio da proteção social”, com ações centralizadas na família, “que garantam a convivência familiar e comunitária” por serem espaços sociais naturais de proteção e inclusão social (BRASIL, 2004). Assim, o texto da política professa seus objetivos:

A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob esta perspectiva, objetiva:

- prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitar;
- contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
- assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004).

Nesse sentido, a PNAS estabelece um conjunto de benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais, que visam “a redução ou eliminação de vulnerabilidades que fragilizam a resistência do cidadão e da família ao processo de exclusão sociocultural” (PAIVA, 2009, p. 10). Em um arranjo virtuoso, articula as dimensões preventivas e protetivas em “ações emancipatórias coletivas associadas ao desenvolvimento de relações personalizadas de (re) construção de novos projetos de vida” que impulsionam a criação de potencialidades essenciais a conquista da autonomia dos sujeitos (PAIVA, 2009, p. 10).

Ela também compõe a proteção social brasileira e a divide em dois níveis: a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE), que serão operadas por equipes multidisciplinares referenciadas aos novos espaços governamentais denominados Centros de Referência da Assistência Social, esses, “distribuídos nos territórios socialmente mais demandantes de todas as cidades brasileiras” (PAIVA, 2009, p. 7).

A PNAS incorpora as demandas presentes na sociedade brasileira por maior oportunidade de participação e controle da população sobre as ações estatais, ao impor uma nova processualidade no que diz respeito à gestão descentralizada e participativa. Estabelece zonas de deliberação sobre os rumos de atuação da política, com a obrigatoriedade de organização de conselhos de assistência social nos três entes federativos. Também institui a criação de colegiados de gestores e comissões bi e tripartite.

A política recepciona os princípios democráticos elencados pela LOAS quanto a supremacia dos atendimentos as necessidades sociais, universalização dos direitos sociais, respeito à dignidade do cidadão e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, a igualdade no acesso dos serviços e equivalência das populações urbanas e rurais, e divulgação ampla dos serviços assistenciais, recursos e critérios para sua concessão (BRASIL, 2004).

Entretanto, mesmo os princípios tendo caráter norteador e universal podem ser adaptados às possibilidades das diversas regiões do país, nas suas diferentes realidades. Pois, “[...] a PNAS 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 [...]” (MANTEY, 2018, p. 79).

A PNAS apresenta as diretrizes para sua atuação em consonância com o disposto na lei orgânica, sobretudo em relação 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, 2004).

#### A descentralização almejada pela PNAS

não significa enfraquecer os níveis centrais do governo em benefício dos níveis locais ou regionais, mas, sim, o fortalecimento recíproco de todos eles. [...] 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” (MANTEY, 2018, p. 78).

Para esse fim, aprofunda as diretrizes estabelecidas ao introduzir a estratégia de territorialização e regionalização, como fator determinante na organização da prestação das medidas socioassistenciais. A nova instrução pretende assegurar a efetividade da ação estatal frente às desigualdades socioterritoriais, fomentando adaptações nos mecanismos públicos às

diversas realidades brasileiras para suprir as necessidades sociais de cada lugar, no contexto de suas particularidades.

Para Lopes (2009, p. 83) “é justamente na PNAS/2004 que são definidas as bases para o novo modelo de gestão para a política de assistência social, através de um sistema próprio, denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS”, organizado nos moldes do Sistema Único de Saúde – SUS, para dar efetividade ao planejamento de desenvolvimento social, nacionalmente pactuado.

O SUAS norteia a montagem da política no Brasil ao distribuir responsabilidades técnico-políticas entre a União, Estados e municípios. E apresenta o território “como base de organização do sistema, na qual a oferta capilar de serviços é baseada na lógica da proximidade do cidadão e na localização dos serviços nos territórios com maior incidência de vulnerabilidades e riscos sociais para a população”. (LOPES, 2009, p.84)

O SUAS unifica e hierarquiza os serviços socioassistenciais, padronizando as ações estatais “de norte ao sul do país”, porém, institui a possibilidade de adaptações nas formas de intervenções das gestões locais. Esse sistema é consolidado primeiramente pela NOB/SUAS/2005 e posteriormente pela NOB/SUAS/2012 e entra para o domínio legal através de sua inclusão nos dispositivos da LOAS, pela promulgação da Lei nº 12.435/2001.

Na esteira do reconhecimento aos avanços políticos e legais trazido pela PNAS e pelo SUAS, emerge a universalização do direito constitucional à assistência social. São formulados novos instrumentos normativos para o seu desenvolvimento e bom desempenho, entre eles a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB RH SUAS/2006), que estrutura a gestão do trabalho. Também, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que define e conceitua os serviços de proteção social básica e especial em todo o Brasil.

Os principais pontos da legislação a serem observados para a implantação nos territórios dessa política nacional e constituições de seu mecanismo de gestão, o SUAS, serão analisados no próximo capítulo, bem como sua implementação na Região das Missões RS, através da análise da implementação nos 25 municípios que a compõem.

## **4. A DISPONIBILIZAÇÃO DO DIREITO A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA REGIÃO DAS MISSÕES RS**

Este capítulo apresenta o resultado da pesquisa acerca da disponibilização do direito a assistência social na região das Missões RS, realizada através da investigação dos processos de implantação da PNAS/2004 nos vinte e cinco municípios missioneiros. Para tanto encontra-se dividido em duas partes. Na primeira, aborda-se sobre a região de estudo e seu Conselho Regional de Desenvolvimento, o COREDE Missões, a partir de seus elementos históricos, econômicos e sociais. Na segunda realiza-se a análise da implantação da PNAS/2004 e do SUAS nos municípios que compõem região. 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.

### **4.1 A REGIÃO DAS MISSÕES RS E OS MUNICÍPIOS SELECIONADOS: O LÓCUS DA PESQUISA**

Assumindo a dimensão da descentralização e da territorialidade como fatores fundamentais na Política de Assistência Social, entende-se como necessário apresentar as características essenciais a compreensão da realidade da Região Missioneira, através da análise dos dados relativos ao COREDE Missões, que demonstram as condições e ferramentas disponíveis a realização do direito social através da efetivação da PNAS/2004.

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 Mantey, (2018, p.86) explica que,

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”.

Assim, apresentamos os principais dados e informações disponíveis sobre aspectos constitutivos, históricos, financeiros, naturais e socioculturais, para compreender o universo de nossa pesquisa, uma das regiões do Estado do Rio Grande do Sul composta por 25 municípios,

que, devido a diversos fatores acaba apresentando uma pluralidade de níveis de gestão social dentro da organização do SUAS.

#### **4.1.1 Contextualização histórica da região**

Para compreender o Noroeste do RS, especificamente a região missioneira, faz-se necessário perceber algumas características históricas que forjaram sua constituição, como a incorporação tardia no processo de formação do Brasil, possuir uma extensa fronteira continental e não marítima e a significativa distância dos grandes centros do litoral que faz com que aja dificuldades de ter um sistema de transporte e logística articulados, dificultando a integração e a atração de investimentos na lógica dos diferentes processos produtivos. (ROTTA, 2020, p. 97).

A construção da peculiar identidade regional missioneira provem da formação socioeconômica e político-cultural que se forja na relação entre pelo menos, três “modelos” societários e a confluência entre as heranças do modelo remanescente das Reduções Jesuíticas (indígena, caboclo), o modelo da campanha gaúcha e o proveniente do ingresso de Europeus não ibéricos e seus descendentes (recolonização), (ROTTA, 2020, p. 97) “tais períodos correspondem às fases de tensão e construção territorial da região missioneira, que assinalam uma temporalidade de aproximadamente 400 anos” (COREDE MISSÕES, 2017, p. 47).

Todavia, para alguns estudiosos “há uma realidade de cada lado do Rio Ijuí” (ROTTA, 2020, p. 98). Mas há consciência que essa “confluência é bem mais complexa e apresenta-se presente em todos os municípios da região, com predominância, em cada um deles, de características dominantes de algum desses três modelos”. (ROTTA, 2020, p. 98)

A partir do processo que levou as comunidades a se voltarem para o “pensar do seu desenvolvimento” apresentando projetos de desenvolvimento comunitário, funda-se no ano de 1967, a Associação dos Municípios das Missões (AMM), no município de Santo Ângelo (ROTTA, 2020, p.98), composta por 26 municípios, e que na sua grande totalidade integram o COREDE Missões; São Borja, vinculada ao COREDE Fronteira Oeste, é a exceção.

Nas décadas de 1970 e 1980 vamos ter várias experiências das regiões procurando mobilização e articulação para construir diagnósticos e pensar seu processo de desenvolvimento, quer liderados por organizações de municípios, Instituições de Ensino Superior ou demais instituições da sociedade civil. (ROTTA, 2020, p. 99)

Já na década de 1990, a partir da criação dos COREDES se tem a primeira experiência, em 1996 de constituir um Plano de Desenvolvimento do Noroeste do Estado do RS e adentrando ao ano 2000 e seguintes a região passa a ter nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, nas Associações de Municípios e nas Instituições de Ensino Superior importantes espaços de reflexão, discussão e elaboração de Planos e Estratégias de Desenvolvimento. (ROTTA, 2020, p. 102). Nesse sentido

O trato a 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 de riqueza e as políticas formuladas para o 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. (MANTEY, 2018, p. 91).

O artigo O Desenvolvimento Humano, Vulnerabilidade e Prosperidade Social no Rio Grande do Sul: Uma Visão Inter e Intra-regional por meio dos COREDES nos diz que,

A politização do tema de desigualdades regionais no Rio Grande do Sul abriu um espaço para o surgimento dos Coredes, que foram criados com o objetivo de articular atores políticos, econômicos e sociais para sua participação na promoção do desenvolvimento regional, e, embora sua atuação enfrente dificuldades, os Coredes podem ser considerados uma das mais bem-sucedidas práticas desse gênero no país (Bandeira, 2010). Segundo Amaral (2007, p. 68), esses conselhos “têm como objetivos identificar os obstáculos e priorizar potencialidades para propiciar alternativas para o desenvolvimento das macrorregiões do estado”. Os Coredes não se constituem em uma instância territorial da administração pública, também não foram adotados como referência territorial e de planejamento por muitos órgãos da administração estadual e sua atuação tem sido prejudicada pelas sucessivas discontinuidades da administração estadual, que altera as articulações entre Coredes e governo gaúcho, mas, mesmo enfrentando todos esses impasses, eles conseguem ter uma atuação relevante em favor do desenvolvimento das regiões e redução de desigualdades regionais (Bandeira, 2010). Segundo Jardim (2005, p. 2), os Coredes “crescentemente vêm sendo utilizados como recorte regional em estudos que visam subsidiar a formulação do planejamento estadual. (FERREIRA; PINTO, 2017 p. 2).

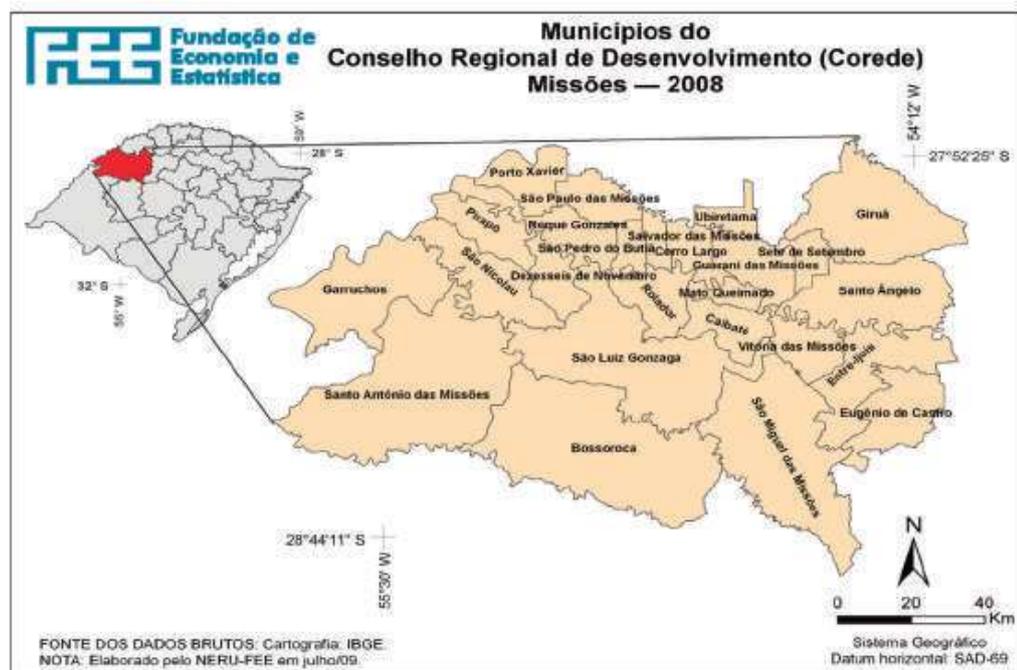
Mas atualmente “algumas microrregiões de COREDES caminham de forma mais articulada, outras ainda encontram maiores dificuldades de mobilização, organização e elaboração de propostas” (ROTTA, 2020, p. 102) por isso é premente a necessidade de configurar a região e estudar seus principais indicadores para compreender os aspectos que se sobrepõem ao desenvolvimento uniforme das regiões de nosso estado,

[...]a análise situacional configura uma etapa crucial no processo de planejamento, até porque é uma espécie de transição entre passado (diagnóstico técnico) e futuro (prognóstico político). (COREDE MISSÕES, 2017, p. 33)

O Conselho Regional de Desenvolvimento das Missões (COREDE Missões) é um dos vinte oito COREDES existentes no Estado do Rio Grande do Sul, localizado na região missioneira pertencente ao Noroeste gaúcho, zona de fronteira entre Brasil e Argentina, sendo um dos quatro Conselhos formadores da Região Funcional de Planejamento Sete (RFP 7), ao lado do COREDES Celeiro, Noroeste Colonial e Fronteira Noroeste. A área total de abrangência corresponde a 4,6% do território do Estado, inserida também na Bacia Hidrográfica do Rio Uruguai e ao bioma pampa e mata atlântica (COREDE MISSÕES, 2017, p. 46).

Integram o Conselho Missioneiro, os municípios de Bossoroca, Caibaté, Cerro Largo, Dezesseis de Novembro, Entre-Ijuís, Eugênio de Castro, Garruchos, Giruá, Guarani das Missões, Mato Queimado, Pirapó, Porto Xavier, Rolador, Roque Gonzales, Salvador das Missões, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões, São Nicolau, São Paulo das Missões, São Pedro do Butiá, Sete de Setembro, Ubiretama e Vitória das Missões. (COREDE MISSÕES, 2017, p. 38).

Figura 01 – Municípios do Conselho Regional de Desenvolvimento do COREDE Missões.



Sua localização faz fronteiras ao “norte com o COREDE-Fronteira Noroeste, ao leste com o COREDE-Noroeste Colonial, ao sul com o COREDE-Vale do Jaguari, a sudoeste com

o COREDE- Fronteira Oeste e no extremo oeste com a República da Argentina” (COREDE MISSÕES, p. 38), “quanto a isto, é importante salientar que a fronteira estabelecida com a República da Argentina se estende ao longo do Rio Uruguai, que banha os municípios de Porto Xavier, Roque Gonzales, Pirapó, São Nicolau e Garruchos”. (COREDE MISSÕES, 2017, p. 46), entretanto os “laços de vizinhança” não constituem uma economia integrada com os argentinos.

Entretanto, devido ao entrelaçamento histórico na origem dos dois países, verifica-se um empenho de ambos os povos para manter uma integração nos aspectos culturais, educacionais, sociais e religiosos:

A questão transfronteiriça, também é um importante elemento cultural, pois as influências das relações Brasil-Argentina propagam uma série de eventos culturais e sociais que promovem a integração entre os dois países. Dentre os eventos destacam-se os intercâmbios acadêmicos e culturais entre instituições de ensino da região” (COREDE MISSÕES, 2017, p. 63).

O COREDE Missões foi criado no ano de 1991 com a finalidade de ser uma entidade civil que fomenta uma “capacidade de reflexão e de articulação dos atores regionais e requer um repensar da estrutura social, econômica e política e da sociedade regional” (ROTTA, 2007, p. 209) para pensar e planejar alternativas de desenvolvimento econômico e social para os municípios missioneiros e seus habitantes, também, “manifestou a importância do protagonismo dos atores locais na construção de alternativas” (ROTTA, 2007, p. 209).

#### **4.1.2 Aspectos econômicos e sociais de uma “economia em dificuldade”**

Os municípios que integram o COREDE Missões ocupam uma área total de 12.855,5 Km<sup>2</sup> e abrigam uma população total de 252.825 habitantes, equivalendo a 2,2% da população gaúcha (projeção IBGE, 2019); desta, 72% da população reside nos espaços urbanos e 28% em áreas rurais. A distribuição de gênero infere discreta predominância feminina, no percentual de 50,66% dos cidadãos.

Segundo dados de 2016, da extinta Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (FEE, 2020), a maioria dos municípios pertencentes a esse Conselho são de pequeno porte populacional, entre 2 mil a 9 mil habitantes. Santo Ângelo é o principal centro urbano do COREDE, com uma população de 76.275 pessoas, seguido por São Luiz Gonzaga, com 34.556 habitantes, sequenciados por Giruá, Cerro Largo, Santo Antônio das Missões e Porto Xavier, estes na faixa de 10 mil a 17 mil habitantes (COREDE MISSÕES, 2017).

Constitui um dos principais desafios sociais presentes na região missioneira, o contínuo êxodo populacional de seu território, exigindo atenção por parte da sociedade civil e de seus governantes pois “no período 2000-2010, tivemos uma taxa média de crescimento demográfico negativo de - 0,57% ao ano, constituindo o COREDE com maior taxa de perda populacional no período” (ROTTA, 2020, p. 100). No Perfil Socioeconômico do COREDE Missões encontramos as seguintes observações:

Em relação ao crescimento populacional dos municípios no período 2000-2010, observa-se que apenas quatro dos vinte e cinco municípios apresentaram taxas positivas de crescimento. Os demais apresentaram taxas negativas, que variaram entre -0,06%, em Santo Ângelo, e -1,93%, em Pirapó, (...). As maiores perdas populacionais estão na área rural, onde todos os municípios apresentaram diminuição de suas populações. Observa-se, igualmente, que um conjunto de oito municípios tiveram perda tanto rural quanto urbana: Garruchos, Bossoroca, São Nicolau, São Luiz Gonzaga, Caibaté, Porto Xavier, Santo Antônio das Missões e Giruá. Por outro lado, alguns pequenos municípios apresentaram acréscimo em suas populações urbanas: Eugênio de Castro, Salvador das Missões, Sete de Setembro e São Pedro do Butiá. (RIO GRANDE DO SUL, 2017, p. 32).

Há necessidade de maior enfoque nos estudos e pesquisas sobre esse problema, visivelmente gerador de entraves ao desenvolvimento regional, pois a verificação de constantes “movimentos migratórios expulsivos de população qualificada especialmente situada na faixa dos 15 aos 29 anos” (ROTTA, 2020, p. 100), relaciona-se à falta de dinamismo econômico da região” (RIO GRANDE DO SUL, 2017, p. 10).

Alguns aspectos sociais são considerados fatores de agravamento da situação, principalmente na falta de garantias de oportunidades de qualificação aos jovens missioneiros, que tolda perspectivas positivas de trabalho e renda nesse solo, “esses dados, somados aos dados de migração verificados, nos sugerem o abandono da população em busca de trabalho ou estudo fora da Região” (RIO GRANDE DO SUL, 2017) quando “[...]as taxas de emprego formal se mantêm bastante baixas (menores de 30%) na relação com a população economicamente ativa, evidenciando pouca capacidade de garantia de renda para a maioria da população de forma contínua[...]”.(ROTTA, 2020, p. 99).

Diante do exposto, aliado ao aumento das taxas de longevidade no estado e região, no ano de 2000 a “expectativa de vida ao nascer era de 72,08 anos” (FEE, 2020), evidencia-se a ocorrência de um processo de mudança na estrutura etária da população, passando a predominância de habitantes em idades mais elevadas, exigindo uma maior organização dos municípios para a adaptação as necessidades apresentadas pela “melhor idade” principalmente nas áreas de prestações de serviço em saúde. Como esclarece Rotta (2020, p. 102), em seus registros de aula, “[...] os avanços em relação à saúde também são expressivos, com destaque

para as taxas de cobertura à atenção básica. Porém ainda persistem grandes problemas em relação à média e alta complexidade, nas quais a região depende de outros centros especializados[...]" (ROTTA, 2020, p. 102). Apontamentos relevantes sobre a demanda por melhorias no sistema de saúde regional estão presentes no Perfil Socioeconômico do COREDE Missões.

A saber, a existência de um número cada vez mais significativo de população em idade avançada é motivo de atenção adicional ao sistema de saúde, uma vez que essa população requer tratamentos mais complexos e especializados, além de estruturas urbanas e de lazer adaptadas a essas características. Além disso, os dados apontam que os principais centros urbanos locais estão recebendo população dos municípios vizinhos, que também se dirigem para fora da Região. (RIO GRANDE DO SUL, 2017, p. 35)

O coletivo dos municípios missioneiros representa 1,6% do PIB gaúcho e no ano de 2012 o COREDE Missões apresentou um Produto Interno Bruto (PIB) de aproximadamente R\$ 4,6 bilhões sendo que o PIB per capita era de R\$ 18.581,00, abaixo da média do Estado (R\$ 25.779,00). O “Rumos 2015 aponta um desempenho do PIB em torno de 75% da média estadual” (ROTTA, 2020, p.99), configurando assim como a décima nona posição entre os vinte e oito COREDES o que indica “uma economia pouco integrada e intercomplementar, com índices expressivos de vazamento” (ROTTA, 2020, p. 99).

Referente ao PIB dos municípios do COREDE Missões no ano de 2012 “Santo Ângelo detinha o maior PIB do COREDE, com R\$ 1,3 bilhão, seguido por São Luiz Gonzaga, com R\$ 586 milhões. O menor PIB do COREDE era o de Sete de Setembro, com R\$ 27 milhões” (RIO GRANDE DO SUL, 2017). No que se refere à renda *per capita* média em 2010, segundo dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil:

todos os municípios do COREDE estavam abaixo do valor médio do Estado, de R\$ 959,24. Os municípios de Santo Ângelo (R\$ 936,27), São Pedro Butiá (R\$ 905,55) e Cerro Largo (R\$ 862,05) possuem os maiores valores. Dezesesseis de Novembro detinha o menor valor do COREDE e o quarto pior do Estado, com R\$ 391,30. (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 21).

A economia da região das Missões é classificada como “em dificuldade” devido ao baixo desempenho de seus valores apresentados por estudos produzidos pelo Rumos 2015, Perfil Socioeconômico e Planos Regionais de Desenvolvimento,

A estrutura de posse da Terra aponta o predomínio de médias e grandes propriedades que desenvolvem a produção de grãos e a pecuária de corte na parte sul e sudoeste; e as pequenas e médias propriedades, que desenvolvem uma agropecuária diversificada,

com predomínio da produção de grãos (soja, milho e trigo), pecuária leiteira e suinocultura, nas partes centro, leste e norte do Corede. (ROTTA, 2020, p. 98).

O Perfil Socioeconômico do COREDE Missões apresentado pelo Estado do Rio Grande do Sul através da Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional e o Departamento de Planejamento Governamental no ano de 2015, diz que a região “possui uma base econômica mais voltada à Agropecuária em relação à média estadual, com pouca participação da Indústria. Na Agropecuária, se destacam a criação de bovinos e suínos, além do cultivo de soja, milho, trigo e mandioca” (RIO GRANDE DO SUL, 2017). Estas atividades agropecuárias são determinantes na formação do PIB da região, se mantendo na média de 40% do mesmo. Porém, elas são “fundadas em uso intenso dos recursos naturais e do trabalho, mas com baixos índices de agregação de valor, ou são ligadas à agropecuária exportadora ou à agroindústria de baixo valor agregado (alimentos e grãos)” (ROTTA, 2020, p. 98).

A Indústria missioneira, configura-se como “pouco significativa, está ligada ao beneficiamento de produtos primários” (RIO GRANDE DO SUL, 2017), representa em torno de 10% do PIB, concentrando-se na área de grãos, leite, suínos e metalmeccânica, sendo que o município polo Santo Ângelo e dois subpolos São Luiz Gonzaga e Cerro Largo, concentram a maioria das atividades urbano-industriais. (ROTTA, 2020, p. 98).

No COREDE Missões o Valor Adicionado Bruto (VAB) que predomina é do setor de serviços, que tem ficado na faixa de 60% do mesmo, representando em torno de 50% do PIB da região e se concentra nos serviços públicos, comércio, atividades liberais e transportes. Na sequência vem o VAB da agropecuária (média acima de 20%) e a indústria, na faixa de 10%, assim configurando uma contribuição no VAB do RS na faixa de 1,90%. (ROTTA, 2020, p. 99), também o Perfil Socioeconômico RS- COREDES apresentado pela Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul – FEE nos informa que as exportações totais no ano de 2014 na região das missões foram de U\$ FOB 98.834.026 (FEE, 2020).

Registram-se esforços no desenvolvimento de seu potencial turístico, como alternativa para alavancar as economias locais e conseqüentemente regionais, destacando o enfoque no turismo cultural “com os sítios arqueológicos remanescentes das Reduções Jesuíticas de São João Batista, em Entre-Ijuís, de São Lourenço, em São Luiz Gonzaga, e de São Miguel das Missões e de São Nicolau, nas cidades homônimas”.(RIO GRANDE DO SUL, 2017), “[...]a região não conta com parques federais ou estaduais ou outras unidades de conservação, porém há importantes atividades turísticas organizadas em torno de atrativos histórico-culturais e arqueológicos relacionados aos Sete Povos das Missões.[...]” (COREDE MISSÕES, 2017, p.60). Entretanto, está sendo “evidenciado dificuldades de se afirmar como alternativa

econômica” (ROTTA, 2020, p. 100) pela região estar encontrando dificuldades para se estabelecer devido às grandes deficiências, no campo de infraestrutura, articulação em rotas turísticas, receptividade do turista e a falta de empresas regionais que organizem e fortaleçam o turismo (ROTTA, 2020, p. 98).

No documento elaborado no ano de 2009, que discorre sobre o Planejamento Estratégico da Região das Missões/RS, apresentado pelo COREDE Missões em conjunto com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, que “sistematiza o direcionamento estratégico das ações em políticas públicas na promoção do desenvolvimento regional” (COREDE, 2009, p. 9), apresenta o seguinte diagnóstico sobre a assistência social na região:

A Região possui cadastradas 31.562 famílias no Programa Bolsa Família do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sendo que destas 18.374 (58,21% dos cadastros válidos) famílias são beneficiárias do referido programa. Em 2008 foram repassados recursos no valor de R\$ 16.830.443,00 para toda a região. De acordo com dados disponibilizados pelo Ministério da Previdência Social, a Região no ano de 2008 apresentou entre um total de 58.187 beneficiários, representado em termos percentuais 22,96% em relação a população da região e 41,97% da população rural e 14,16% da população urbana. Foram repassados o valor de R\$ 344.267.996,00 em benefícios e a arrecadação regional foi de R\$ 95.211.786,00 refletindo assim um déficit de 27,65%. (COREDE, 2009, p. 58).

Já a atualização do referido documento, lançado no ano de 2017, intitulado O Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do COREDE Missões para os anos de 2015 a 2030, esse desenvolvido pelo COREDE Missões, em parceria com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, apresenta a posição relativa do COREDE Missões em relação a cinco indicadores chave: Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE)<sup>3</sup>, Índice de

---

<sup>3</sup> 1 Índice desenvolvido pela Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (FEE) que avalia a situação socioeconômica dos municípios gaúchos, considerando os blocos Educação, Renda e Saúde, no que tangem aspectos quantitativos e qualitativos do processo de desenvolvimento. O índice varia entre zero (0) e um (1). Classificação: alto (acima de 0,800), médio (entre 0,500 e 0,799) e baixo (abaixo de 0,499) nível de desenvolvimento. Informações provenientes do Perfil Socioeconômico do COREDE Missões (SEPLAN, 2015a, p. 13).

Desenvolvimento Humano Municipal – IBGE (IDH-M)<sup>4</sup>, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)<sup>5</sup>, Índice de Vulnerabilidade Social (IVS)<sup>6</sup> e Índice de Gini<sup>7</sup>.

No que se refere ao IDESE, no período 2008 a 2013, é módico o desempenho dos municípios que integram o COREDE Missões. Isso porque o índice médio regional, de 0,7362, ficou abaixo da média estadual (0,7465), ranqueando a região missioneira em 17º lugar dentre os 28 COREDES. Analisando o IDESE agregado (renda, saúde e educação) do último ano do período, o COREDE Missões se posiciona atrás de regiões vizinhas, como os COREDES Noroeste Colonial e Fronteira Noroeste, cujos índices são de 0,800 e 0,781, respectivamente. Separadamente, o destaque fica por conta do bloco Educação, elevando o COREDE Missões a patamar superior à média nacional. No entanto, os blocos Saúde e Renda revelam os piores desempenhos da região, muito abaixo da média estadual (COREDE, 2017)

Situação inversa ocorre no tocante ao indicador IDHM, que posiciona o COREDE Missões em espaço superior à média estadual. Conforme a metodologia do IBGE, a região apresentava no ano 2000 o índice de 0,844 ante o índice 0,809 do Estado. Ao final do estudo, em 2010, as Missões mantinham diferença considerável em comparação ao Estado, a saber, de 0,860 *versus* 0,821. Enquanto o crescimento estadual foi de 1,5%, a região crescia 1,9%. Tal destaque foi muito bem apontado no Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do COREDE Missões para os anos de 2015 a 2030. (COREDE, 2017)

Também utilizado para aferir e balizar o desenvolvimento social, o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – IFDM revelava em 2013 que o COREDE Missões apresenta o índice de 0,736. (COREDE, 2017)

---

<sup>4</sup> Índice desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que considera as três dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda, adequando a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios e regiões brasileiras. O IDHM varia entre zero (0) e um (1). Classificação: muito alto (acima de 0,800), alto (entre 0,700 e 0,799), médio (entre 0,600 e 0,699), baixo (entre 0,500 e 0,599) e muito baixo (entre 0 e 0,499) nível de desenvolvimento (IBGE, 2016)

<sup>5</sup> Índice desenvolvido pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN-RJ) que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros em três áreas de atuação: emprego e renda, educação e saúde. O IFDM varia entre zero (0) e um (1). Classificação: alto (acima de 0,800), moderado (entre 0,600 e 0,800), regular (entre 0,400 e 0,600) e baixo (entre 0 e 0,400) desenvolvimento (FIRJAN, 2016a)

<sup>6</sup> Índice desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que caracteriza a condição dos grupos de indivíduos que estão à margem da sociedade, ou seja, pessoas ou famílias que estão em processo de exclusão social, principalmente por fatores socioeconômicos. Possui as dimensões de infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho. O IVS varia entre zero (0) e um (1). Quanto mais próximo de um (1), maior é a vulnerabilidade social. Classificação: muito alta (entre 0,501 e 1), alta (entre 0,401 e 0,500), média (entre 0,301 e 0,400), baixa (entre 0,201 e 0,300) e muito baixa (entre 0 e 0,200) vulnerabilidade social (IPEA, 2016)

<sup>7</sup> Índice desenvolvido pelo italiano Conrado Gini, que mede o grau de concentração de renda em um determinado lugar. Ele aponta diferenças entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos, ou seja, o grau de desigualdade social entre estes. O índice de Gini varia entre zero (0) e um (1). Quanto mais próximo de um (1), maior é o coeficiente de desigualdade social (IPEA, 2016)

A conclusão de que as regiões vizinhas estariam ligeiramente à frente da missioneira no que se refere à questão social também se justifica pela análise do Índice de Vulnerabilidade Social, o IVS, o qual, na concepção de Costa e Marguti (2015, p. 12) “procura destacar situações indicativas de exclusão e vulnerabilidade social de maneira a auxiliar gestores públicos na identificação dos locais de que apresentam as maiores carências e necessitam de atenção especial”. Em comparação com o levantamento realizado em 2000, houve avanço em 2010 e uma nova classificação para a região das Missões: de ‘média IVS’ para ‘baixa IVS’. No entanto, ainda segue posicionada na metade do ranking dos demais COREDES, e abaixo dos vizinhos Fronteira Noroeste e Noroeste Colonial. (COREDE, 2017).

Sobre o índice de Gini, no aspecto desigualdade social, em 2010 o COREDE Missões apresenta um coeficiente de 0,47, contra 0,54 registrados pelo Estado do Rio Grande do Sul, revelando menor desigualdade social e concentração de renda no âmbito regional. Olhando para os municípios que integram o COREDE constatamos diferenças relevantes neste comparativo. Santo Angelo e São Miguel das Missões possuem desigualdades sociais mais elevadas, ambas com índice 0,54. Já em Salvador das Missões e em Ubiretama, com índices em 0,36, a desigualdade é menor. (COREDE, 2017).

Outra reflexão importante decorre da análise dos números do Programa Bolsa Família (PBF), divulgados pelo estudo produzido pelo COREDE Missões em 2017. Nada menos que 18,45% da população regional recebeu pagamentos do Programa. Novamente aos municípios, tem-se que a maior adesão ao Programa ocorreu em São Nicolau, com 38,04% de sua população, e a menor se deu em Salvador das Missões, onde apenas 4,22% dos habitantes aderiram. (COREDE, 2017).

#### **4.1.3. Caracterização dos municípios estudados**

Importante à análise da disponibilidade do direito a assistência social na Região das Missões o conhecimento da realidade socioeconômica dos municípios missioneiros. Sendo assim, faz-se necessário o entendimento das peculiaridades e particularidades de algumas das características de cada município, essas, relevantes ao processo de implementação na esfera municipal da PNAS e do SUAS.

Os aspectos socioeconômicos de cada município são revelados através da apresentação dos dados referentes a Área da Unidade Territorial (ano 2021) disponibilizados pelo site oficial do IBGE Cidades. Também coletados nesse sítio, a quantidade populacional de cada município

contabilizada pelo Censo 2010 e a estimativa populacional para o ano de 2021. Os índices de IDHM e Gini aferidos aos municípios com base no último censo (ano 2010) e o valor (R\$), no ano de 2019, do PIB per capita dos municípios missioneiros.

Averiguamos o percentual de população municipal ocupada no ano de 2020 através da consulta a dados expostos pelo IBGE e, referente ao mesmo ano, a porcentagem da população de cada município, enquadrada dentro da zona da extrema pobreza, segundo dados disponibilizados pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM).

Também, expomos as quantidades de municípes beneficiários do Benefício de Prestação Continuada- BPC, Programa Bolsa Família- PBF e do Auxílio Emergencial no ano de 2021, bem como sua representação em percentual de cada população municipal, segundo dados do Portal de Transparência do Governo Federal. E os valores correspondentes a média municipal do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico-IDESE no ano de 2019, atribuídos pelo Departamento de Economia e Estatística (DEE) do Estado do Rio Grande do Sul, a partir de um cálculo que articula informações referentes ao desempenho de três setores, sendo eles: educação, renda e saúde.

Apresentam-se, então, as tabelas que revelam as características socioeconômicas dos 25 municípios missioneiros, elencados por ordem alfabética.

Posteriormente a exibição de alguns dos dados socioeconômicos que caracterizam a realidade de cada um dos 25 municípios missioneiros, formamos um *Ranking* da Região das Missões, em que seus componentes são classificados de acordo com a maior colocação no índice estimado (1º lugar) até a menor colocação (25º). Salientamos que os índices de Gini, IDHM não foram contabilizados no *ranking* devido a distância temporal de quase 10 anos entre sua aferição com os anos base dos outros índices apresentados (2019, 2020 e 2021).

**Quadro 1-** Caracterização socioeconômica dos municípios missioneiros

<b>Município</b>	<b>Área da Unidade Territorial (2021)</b>	<b>População Total Censo 2010</b>	<b>Estimativa Populacional (2021)</b>	<b>PIB per capita (em R\$) 2019</b>	<b>População Ocupada (2020)</b>	<b>% pop. em extrema pobreza (2020)</b>	<b>IDESE-Municipal (2019)</b>	<b>IDHM (2010)</b>	<b>Índice de Gini (2010)</b>	<b>Beneficiários BPC (2021)</b>	<b>Beneficiários do PBF(2021)</b>	<b>Beneficiários Auxílio Emergencial (2021)</b>
<b>Bossoroca</b>	1.610,056 km <sup>2</sup>	6.884	6.135	51.655,07	13,7%	1,78	0.762	0.692	0.49	199 2.89%	239 3.47%	978 14.21%
<b>Caibaté</b>	261,303 km <sup>2</sup>	4.954	4.802	37.856,56	21,8%	8,56	0.774	0.719	0.48	112 2.26%	232 4.68%	607 12.25%
<b>Cerro Largo</b>	176,643 km <sup>2</sup>	13.289	14.243	54.767,65	26,3%	2,60	0.788	0.764	0.47	371 2.79%	270 2.03%	1555 11.70%
<b>Dezesseis de Novembro</b>	217,363 km <sup>2</sup>	2.866	2.331	17.769,06	9,7%	30,64	0.686	0.654	0.48	43 1.50%	312 10.89%	438 15.28%
<b>Entre-Ijuís</b>	552,986 km <sup>2</sup>	8.938	8.350	49.641,16	18,1%	4,74	0.753	0.680	0.47	155 1.73%	250 2.80%	1.124 12.58%
<b>Eugenio de Castro</b>	418,069 km <sup>2</sup>	2.798	2.310	88.043,04	14,3%	14,51	0.783	0.712	0.50	72 2.57%	153 5.47%	355 12.69%
<b>Garruchos</b>	803,737 km <sup>2</sup>	3.234	2.851	45.717,92	9,9%	16,76	0.722	0.671	0.52	83 2.57%	250 7.73%	456 14.10%
<b>Giruá</b>	857,059 km <sup>2</sup>	17.075	15.729	50.398,98	21,5%	20,23	0.782	0.721	0.53	561 3.29%	1.284 7.52%	2.143 12.55%
<b>Guarani das Missões</b>	290,700 km <sup>2</sup>	8.115	7.393	38.299,01	17,3%	9,65	0.756	0.737	0.42	172 2.12%	333 4.10%	884 10.89%
<b>Mato Queimado</b>	114,653 km <sup>2</sup>	1.799	1.611	33.553,87	13,7%	9,68	0.735	0.717	0.43	8 0.44%	70 3.89%	177 9.84%
<b>Pirapó</b>	293,723 km <sup>2</sup>	2.757	2.205	28.374,07	12,2%	15,90	0.734	0.669	0.46	57 2.07%	172 6,24%	345 12.51%
<b>Porto Xavier</b>	281,497 km <sup>2</sup>	10.558	10.144	17.981,83	18,0%	10,00	0.704	0.723	0.47	260 2.46%	579 5.48%	1.593 15.09%
<b>Rolador</b>	295,326 km <sup>2</sup>	2.546	2.270	45.610,42	9,2%	10,59	0.784	0.689	0.44	20 0.79%	127 4.99%	307 12.06%
<b>Roque Gonzales</b>	349,074 km <sup>2</sup>	7.203	6.750	115.314,66	13,7%	8,48	0.816	0.688	0.50	136 1.89%	322 4.47%	887 12.31%

Município	Área da Unidade Territorial (2021)	População Total Censo 2010	Estimativa Populacional (2021)	PIB per capita (em R\$) 2019	População Ocupada (2020)	% pop. em extrema pobreza (2020)	IDESE-Municipal (2019)	IDHM (2010)	Índice de Gini (2010)	Beneficiários BPC (2021)	Beneficiários do PBF (2021)	Beneficiários Auxílio Emergencial (2021)
Salvador das Missões	94,312 km <sup>2</sup>	2.669	2.734	49.437,09	29,1%	2,27	0.776	0.753	0.36	9 0.34%	37 1.39%	211 7.91%
Santo Ângelo	679,340 km <sup>2</sup>	76.275	77.544	36.452,12	27,5%	8,39	0.775	0.772	0.54	2.026 2.66%	3.190 4.18%	10.216 13.39%
Santo Antônio das Missões	1.710,869 km <sup>2</sup>	11.210	9.930	40.891,26	11,7%	27,74	0.742	0.686	0.45	454 4.05%	1.015 9.05%	1.749 15.60%
São Luiz Gonzaga	1.295,522 km <sup>2</sup>	34.556	33.124	42.725,05	21,9%	4,46	0.763	0.741	0.50	1.394 4.03%	1.195 3.46%	5.328 15.42%
São Miguel das Missões	1.228,447 km <sup>2</sup>	7.421	7.692	67.916,79	13,3%	21,14%	0.763	0.667	0.54	153 2.06%	636 8.57%	1.074 14.47%
São Nicolau	485,588 km <sup>2</sup>	5.727	5.153	31.345,37	8,6%	41,57	0.703	0.645	0.50	172 3.00%	736 12.85%	876 15.30%
São Paulo das Missões	223,942 km <sup>2</sup>	6.364	5.654	27.904,62	13,1%	10,36	0.762	0.692	0.42	84 1.32%	276 4.34%	750 11.79%
São Pedro do Butiá	107,559 km <sup>2</sup>	2.873	2.950	37.916,31	24,9%	3,29	0.824	0.763	0.46	22 0.77%	46 1.60%	262 9.12%
Sete de Setembro	129,238 km <sup>2</sup>	2.124	1.931	34.350,55	12,8%	8,79	0.771	0.683	0.47	8 0.38%	103 4.85%	243 11.44%
Ubiretama	125,876 km <sup>2</sup>	2.296	1.952	32.576,75	11,1%	2,05	0.762	0.700	0.36	4 0.17%	31 1.35%	226 9.84%

Tendo presente os dados de cada município, nos aspectos que são essenciais para caracterizar sua situação socioeconômica, buscou-se organizar um *ranking*, tendo presente os seguintes aspectos:

- 1- Percentual populacional em extrema pobreza (2020);
- 2- Quantidade percentual de beneficiários do Programa Bolsa Família em 2021;
- 3- Quantidade percentual de beneficiários do Auxílio Emergencial (2021);
- 4- Quantidade percentual de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada- BPC (2021);
- 5- IDESE Municipal (2019);
- 6- População total, Censo 2010;
- 7- Área territorial (2021);
- 8- População ocupada (2020);
- 9- PIB *per capita* (em R\$) 2019;

Salientamos que os municípios foram elencados no *Ranking* da Região das Missões, seguindo a ordem de colocação na categoria “Porcentagem populacional em extrema pobreza”, do maior percentual (1º lugar), para o menor percentual populacional (25º lugar).

**Quadro 2- Ranking da Região das Missões**

	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>
<b>Município</b>	<b>% Pop. Extrema Pobreza</b>	<b>% Pop. PBF</b>	<b>% Pop. A.E</b>	<b>% Pop. BPC</b>	<b>IDESE</b>	<b>Pop. Total</b>	<b>Território</b>	<b>% Pop. Ocupada</b>	<b>PIB</b>
São Nicolau	<u>1°</u>	<u>1°</u>	3°	4°	21°	13°	9°	<u>22°</u>	20°
Dezesseis de Novembro	2°	2°	4°	16°	<u>22°</u>	18°	19°	20°	<u>25°</u>
Santo Antônio das Missões	3°	3°	<u>1°</u>	<u>1°</u>	15°	5°	<u>1°</u>	18°	12°
São Miguel das Missões	4°	4°	6°	13°	11°	9°	4°	13°	3°
Giruá	5°	6°	13°	3°	6°	3°	5°	7°	6°
Garruchos	6°	5°	8°	8°	19°	16°	6°	19°	9°
Pirapó	7°	8°	14°	12°	17°	20°	13°	17°	22°
Vitória das Missões	8°	7°	10°	18°	18°	15°	17°	16°	21°
Eugênio de Castro	9°	10°	11°	8°	5°	19°	10°	11°	2°
Rolador	10°	11°	17°	19°	4°	22°	12°	21°	10°
São Paulo das Missões	11°	14°	18°	17°	12°	12°	18°	14°	23°
Porto Xavier	12°	9°	5°	9°	20°	6°	15°	9°	24°
Mato Queimado	13°	17°	22°	21°	16°	<u>25°</u>	23°	12°	18°
Guarani das Missões	14°	16°	21°	11°	13°	8°	14°	10°	13°

Sete de Setembro	15°	12°	20°	22°	10°	24°	21°	15°	17°
Caibaté	16°	22°	15°	10°	9°	14°	16°	6°	15°
Roque Gozales	17°	13°	16°	14°	2°	10°	11°	12°	<u>1°</u>
Santo Ângelo	18°	15°	9°	7°	8°	<u>1°</u>	7°	2°	16°
Entre Ijuís	19°	21°	12°	15°	14°	7°	8°	8°	7°
São Luiz Gonzaga	20°	19°	2°	2°	11°	2°	3°	5°	11°
São Pedro do Butiá	21°	23°	23°	20°	<u>1°</u>	17°	24°	4°	14°
Cerro Largo	22°	20°	19°	6°	3°	4°	20°	3°	4°
Salvador das Missões	23°	24°	<u>24°</u>	23°	7°	21°	<u>25°</u>	<u>1°</u>	8°
Ubiretama	24°	<u>25°</u>	22°	<u>24°</u>	12°	23°	22°	19°	19°
Bossoroca	<u>25°</u>	18°	7°	5°	12°	11°	2°	12°	5°

Fonte: Elaborado pela autora.

Optou-se por apresentar a ordem dos municípios no *Ranking* da Região das Missões a partir do município com maior “percentual da população em extrema pobreza” até o município caracterizado com o menor valor nesse índice, pela relevância que essa característica socioeconômica apresenta ao tema de pesquisa. Todavia, a análise versará sobre as cinco primeiras posições nesse quesito, ou seja, será debatida a situação dos cinco municípios com maior população percentual sobrevivendo dentro da zona da pobreza extrema.

Há ciência das divergências doutrinárias a respeito das formas de enquadrar o público alvo da Assistência Social no critério econômico do menor acesso a renda, mas cremos ser a pobreza “um fenômeno multifacetado com determinações históricas, sociais, econômicas e políticas que se manifestam de formas objetivas e subjetivas” que afeta a vida dos sujeitos a partir de múltiplos aspectos, para além das privações materiais. É inegável que a falta de recursos financeiros para suprir as necessidades cotidianas básicas dos indivíduos que vivem na zona da pobreza extrema, “representa a maior negação da dignidade do indivíduo”, viola direitos fundamentais e ocasiona situações de vulnerabilidades e risco social. (NEVES, 2022, p. 57).

Nesse sentido, a análise da conjuntura da extrema pobreza na Região das Missões vem de encontro com os dispostos na LOAS, que atribui a destinação da assistência social ao atendimento das necessidades humanas básicas, e também aos objetivos da PNAS e do SUAS em articular medidas socioassistenciais de prevenção e proteção a situações de riscos e vulnerabilidades que assolam os sujeitos dentro dos territórios.

Assim, os valores coletados na Mandala de Desempenho Municipal, aplicativo criado e mantido pela CNM, foram obtidos através do cálculo “Extrema Pobreza=Número Total de pessoas com renda mensal menor que R\$ 89,00/ População do Município no Ano de Referência (2020)”, seguindo os padrões de medida da extrema pobreza adotados pelo Banco Mundial e pela ONU que enquadram a população em situação de extrema pobreza como aquela composta por indivíduos que sobrevivem com renda diária de até US\$1,25 ou, de acordo com parâmetro nacional, aquelas com renda mensal menor que R\$ 89,00.

Com 41,57% da população municipal enquadrada dentro da zona de extrema pobreza no ano de 2020, São Nicolau está em 1º lugar no ranking regional, município com maior percentual populacional sobrevivendo em situação de extrema pobreza. Também, em relação a população ocupada no ano 2020, classifica-se com a última posição do ranking, com o menor percentual de população ocupada (8,6%) e penúltimo lugar com menor IDESE municipal, sendo

que alcança o último lugar no bloco educação. Também possui o menor valor municipal do PIB *per capita* dentro da região.

E no ano de 2021, São Nicolau ficou na primeira posição do ranking missioneiro quanto ao maior percentual populacional de beneficiários do Programa Bolsa Família- PBF, possuindo como média de beneficiários naquele ano de 736 pessoas, representando 12,85% de sua população. Também, referente ao mesmo ano, recebeu a terceira posição em relação aos maiores percentuais da população beneficiária do auxílio emergencial e quarto lugar em percentual populacional de beneficiários de BPC.

Evidencia-se assim que o município com maior percentual de população em pobreza extrema e menor PIB da região missioneira está sendo assistido pelos programas nacionais de transferência de renda, por ocupar as primeiras colocações também nesses itens.

Em segundo lugar no ranking dos municípios missioneiros quanto ao maior percentual da população situada na zona da pobreza extrema em 2020 se encontra Dezesseis de Novembro, com 30,64%. Também está entre os três municípios com menor percentual de população ocupada no ano de 2021 e se classifica como o menor IDESE da região, além de possuir o menor PIB *per capita* entre os municípios missioneiros.

Na aferição dos maiores percentuais populacionais de beneficiários do PBF na região, no ano de 2021, Dezesseis de Novembro está em segundo lugar com 10,89% e quarto lugar em relação ao percentual de beneficiários de Auxílio Emergencial no ano de 2020. Evidencia-se que o município está sendo atendido pelas políticas nacionais de transferência de renda as populações em risco e vulnerabilidade social.

Seguindo a análise, em terceiro lugar, com 27,74%, o município que possui a maior extensão territorial e quinta maior população total, Santo Antônio das Missões. Apesar de estar na 15ª posição quanto a aferição do IDESE municipal, possui o menor índice referente ao bolo saúde. No entanto, demonstra ser atendido pelos programas de transferência de renda quando figura na terceira colocação entre os maiores percentuais de beneficiários do PBF com 9,05% e figura na primeira posição entre os municípios que possuem maior percentual populacional de beneficiários de Auxílio Emergencial e BPC.

Na sequência, em quarto lugar no percentual de população em extrema pobreza, com 21,14%, São Miguel das Missões também figura no quarto lugar em relação a porcentagem de população beneficiária de PBF e sexto lugar em maior percentual populacional de beneficiários de Auxílio Emergencial, evidenciando a correspondência entre os índices entre a colocação no ranking em relação a extrema pobreza e o recebimento de auxílios de transferência de renda a

população. Em contrapartida, o município apresenta o terceiro melhor PIB da região e o quarto maior valor de população total revelando uma grande desigualdade social em seu território.

Em quinto lugar está Giruá, com 20,23% de sua população vivendo na zona da pobreza, possuindo a quinta maior área territorial e a terceira maior população total, apresentando o terceiro maior índice de porcentagem populacional beneficiária de BPC e o sexto lugar no ranking dos municípios com maior porcentagem de população beneficiária de PBF o que evidencia índices de adesão a programas de transferência de renda condizentes com a população em extrema pobreza.

Entretanto, a sexta colocação entre os maiores valores de PIB *per capita* da região, a sétima colocação entre os maiores percentuais de população ocupada e sexto lugar entre os municípios com maiores valores de IDESE indicam que o município vivencia um grande processo de desigualdade social dentro do território.

Da análise dos cinco municípios missioneiros, que no ano de 2020 possuíam os maiores percentuais de população situada na zona da extrema pobreza dentro da Região, podemos compreender que ambos são os que possuem os maiores percentuais populacionais de beneficiários no ano de 2021 de políticas, programas e benefícios de transferência de renda a sua população vulnerável, demonstrando o conhecimento de sua realidade socioeconômica e uma ampla adesão da população aos serviços públicos na esfera da transferência de renda.

Cabe no decorrer da pesquisa desvendar a situação do direito a assistência social na Região das Missões, através da investigação da implantação da PNAS nos 25 municípios missioneiros, em especial nesses cinco municípios que apresentam os maiores valores percentuais de população em extrema pobreza. Pois o direito constitucional a ser investigado vai além da adesão as políticas de transferência de renda, visando a prevenção, proteção e emancipação social dos sujeitos em vulnerabilidade e risco, o que ocorre através dos serviços socioassistenciais realizados no âmbito do SUAS e da PNAS.

#### 4.2 A INVESTIGAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA PNAS NOS MUNICÍPIOS MISSIONEIOS

Vislumbrados alguns aspectos importantes da situação socioeconômica dos municípios missioneiros, voltamos a pesquisa do processo de Implantação da PNAS como forma de enfrentamento as situações demonstradas pelos indicadores, em especial as populações municipais que sobrevivem na zona da pobreza extrema.

Como já demonstrado, as políticas de transferência de renda já alcançam a população dos municípios missioneiros, com índices de percentual populacional de beneficiários dos Programas Bolsa família, Benefícios de Prestação Continuada e o Auxílio Emergencial, condizentes com as realidades municipais demonstradas pelos outros indicadores.

Em que pese a relevância da transferência direta de renda as famílias em vulnerabilidade socioeconômica, a verdadeira realização dos direitos sociais nos territórios vai além das medidas econômicas, compreendendo um atendimento integral das necessidades dessa população, enfrentando não só demandas financeiras, mas sociais e culturais, através da disponibilização de medidas socioassistenciais de caráter preventivo e protetivo a vários tipos de situações que levam os cidadãos a riscos e vulnerabilidades.

Essas medidas socioassistenciais são previstas pela PNAS e introduzem ações que reforçam o protagonismo da população com “projetos coletivos de enfrentamento a pobreza sempre trabalhando processos de emancipação e autonomia dos segmentos populacionais a ela vinculados”. (PAIVA, 2009, p. 10). Porém, sua disponibilização aos sujeitos demandantes depende de sua implementação nos territórios, fato que exige a adesão e adaptação dos entes federativos ao SUAS, um sistema constituído para gerir essa política social de forma organizada, descentralizada e participativa.

Assim, a construção de uma política pública com padrões de qualidade, voltada para o fortalecimento da cidadania e do direito a assistência social nas diferentes realidades regionais da nação, depende da atuação de todos os entes federativos, em especial, da menor esfera governamental, o município, pela maior proximidade e capacidade de interferência nas vivências da população

É necessário um reordenamento institucional dentro dos municípios, com elaboração e atualização de leis, mudanças nas formas de atendimento da assistência social, constituição de equipes técnicas para o trabalho qualificado em assistência, a criação e adaptação de estruturas físicas e de gestão, enfim, a efetiva implantação da PNAS e do SUAS exige dos governos municipais o cumprimento de um processo de redefinições da assistência social, para assegurar a qualidade de suas ações.

Com a seguinte pesquisa, intentamos descobrir se nas particularidades locais os municípios missioneiros acolheram as responsabilidades trazidas pelo novo sistema e efetuaram as modificações imprescindíveis a implementação da PNAS e do SUAS em seus territórios.

Para compreender o processo de implantação da PNAS nos municípios missioneiros, coletamos dados públicos referentes ao setor dedicado a assistência social nas vinte e cinco administrações municipais que compõem essa região. Essas informações versam sobre os

seguintes eixos fundamentais a operacionalização da política social: (i) A adesão ao SUAS e sua instituição na esfera municipal através de Lei; (ii) A definição do porte populacional para fins de enquadramento do município nos níveis de gestão do SUAS; (iii) A criação por lei municipal do Fundo Municipal de Assistência Social- FMAS; (iv) A formação de um Conselho Municipal de Assistência Social- CMAS; (v) A Criação de uma Secretaria Municipal para gerir a Assistência Social; (vi) O nível de Proteção Social instituída nos municípios e as entidades socioassistenciais fixadas em seu território; (vii) A constituição nos municípios missioneiros dos Centros de Referência da Assistência Social, conforme as exigências normativas do Sistema Único e da PNAS; e (viii) A estruturação das equipes técnicas necessárias a prestação dos serviços socioassistenciais nos Centros de Referência conforme o disposto na NOB-SUAS/RH.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) sistematiza quatro tipos de gestão: dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União. No caso da gestão municipal, é necessário que os municípios façam uma adesão formal ao SUAS, que por sua vez os estrutura em três níveis de gestão: Inicial, básica e plena, “[...]que estabeleceram uma gradualidade na assunção das responsabilidades pelos Municípios de acordo com a organização do sistema local de assistência social [...]” (BRASIL, 2012), também a regulação do sistema único nos diz que:

As responsabilidades da União passam principalmente pela formulação, apoio, articulação e coordenação de ações. Os estados, por sua vez, assumem a gestão da assistência social dentro de seu âmbito de competência, tendo suas responsabilidades definidas na Norma Operacional Básica. **No caso da gestão municipal e do Distrito Federal, são possíveis três níveis de habilitação ao Suas: inicial, básica e plena.** (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020, grifo nosso).

Executar a política de assistência social é a principal competência do gestor municipal. Além disso, outras responsabilidades são imputadas a esta esfera federativa, como a formulação da Política Municipal de Assistência Social, o cofinanciamento da política, a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social, a organização e gestão da rede municipal de inclusão e de proteção social, a supervisão, o monitoramento e a avaliação das ações em âmbito local, dentre outras.

Para cada nível de gestão foram definidas atribuições específicas e os valores dos repasses financeiros do cofinanciamento federal são atribuídos através dos pisos de proteção social em que os municípios estão enquadrados. Então, a Norma Operacional Básica estabelece que a gestão inicial nos municípios deve alocar e executar recursos financeiros próprios da receita municipal no Fundo de Assistência Social para as ações de Proteção Social Básica, tendo

como condição que o município atenda aos requisitos básicos de acordo com o art. 30 da LOAS, a saber,

“É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de: I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; III - Plano de Assistência Social”.

Também, o nível de gestão básica é o momento em que o município assume a gestão da proteção social básica na Assistência Social, devendo o gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção básica em seu município, prevenir situação de risco aos cidadãos por meio da promoção do desenvolvimento de suas potencialidades. Por isso, deve se responsabilizar pela oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários, que incluam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e transferência de renda, e que vigiem direitos violados no território.

E por fim, a gestão é plena quando o município tem a gestão total das ações de Assistência Social, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social, mediante repasse fundo a fundo, ou por repasses direto aos usuários, ou, ainda, pela prestação de serviços das entidades socioassistenciais cadastradas no Cadastro Nacional de Entidades Beneficentes de Assistência Social vinculadas as administrações municipais.

Cabe salientar que o SUAS e a PNAS caracterizaram os municípios brasileiros em grupos territoriais “[...] de acordo com seu porte demográfico associado aos indicadores socioterritoriais disponíveis a partir dos dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE [...]” (BRASIL, 2004). Os municípios de pequeno porte 1 são aqueles cuja população chega a 20.000 habitantes; município de pequeno porte 2, quando a população varia de 20.001 a 50.000 habitantes; municípios de médio porte, com população entre 50.001 a 100.000 habitantes; municípios de grande porte, em que a população vai de 101.000 habitantes até 900.000 habitantes; e metrópole, com mais de 900.000 habitantes.

Essa divisão, nos termos da PNAS define “[...] uma metodologia unificada de construção de alguns índices (exclusão/inclusão social, vulnerabilidade social) para efeitos de comparação e definição de prioridades da Política Nacional de Assistência Social [...]” (BRASIL, 2004), e expressa a necessidade de direcionar a atuação da rede socioassistencial na perspectiva de sua diversidade, complexidade, cobertura, financiamento e do número potencial de usuários que dela possam necessitar.

Diante do exposto, necessário demonstrar a situação dos municípios missioneiros quanto a adesão ao SUAS e sua regularização por lei municipal, também a caracterização quanto ao porte populacional e o nível de gestão dentro do SUAS, informações apresentadas no Quadro 3. Também, no Quadro 4 apresentamos informações sobre a criação do Fundo Municipal de Assistência Social- FMAS nos municípios e a Lei municipal que o regulamenta.

Através do Quadro 5 revelamos dados municipais referentes a constituição do Conselho Municipal de Assistência Social- CMAS e a lei municipal que o regulamenta. E posteriormente no Quadro 6 informamos o *status* da assistência social dentro dos 25 municípios, quanto a criação de secretária municipal exclusiva a execução dos serviços socioassistenciais.

A seguir.

**Quadro 3-** Porte Populacional do Município, Nível de Gestão do SUAS e Lei municipal que regulamenta o SUAS.

MUNICÍPIO	PORTE POP. 2010	NÍVEL DE GESTÃO DO SUAS	POSSUI REGULAÇÃO DO SUAS INSTITUÍDA POR LEI? Nº/DATA
Bossoroca	PEQUENO PORTE I	GESTÃO BÁSICA	Sim. Lei municipal nº3.760 de 09/01/2013?
Caibaté	PEQUENO PORTE I	GESTÃO BÁSICA	Sim Lei 3072 de junho de 2022.
Cerro Largo	PEQUENO PORTE I	GESTÃO BÁSICA	Sim Lei municipal nº2.810 de 30/10/2018
Dezesseis de Novembro	PEQUENO PORTE I	GESTÃO BÁSICA	Não possui
Entre-Ijuís	PEQUENO PORTE I	GESTÃO BÁSICA	Sim Lei 2661 de 03 de fevereiro de 2015
Eugênio de Castro	PEQUENO PORTE I	GESTÃO BÁSICA	Sim Lei municipal nº1589 de 05/07/2016
Garruchos	PEQUENO PORTE I	GESTÃO BÁSICA	Sim Lei 1978 de 27 de abril de 2016.
Giruá	PEQUENO PORTE I	GESTÃO BÁSICA	Sim Lei 6541 de 13 de dezembro de 2017
Guarani das Missões	PEQUENO PORTE I	GESTÃO BÁSICA	Sim Lei 2756 de 10 de dezembro de 2015
Mato Queimado	PEQUENO PORTE I	GESTÃO BÁSICA	Sim Lei 1373 de 22 de agosto de 2017.
Pirapó	PEQUENO PORTE I	GESTÃO BÁSICA	Sim Lei 1675 de 29 de dezembro de 2016.
Porto Xavier	PEQUENO PORTE I	GESTÃO BÁSICA	Sim Lei 2620 de 21 de novembro de 2017.
Rolador	PEQUENO PORTE I	GESTÃO BÁSICA	Sim Lei 1861 de 08 de junho de 2022.
Roque Gonzales	PEQUENO PORTE I	GESTÃO BÁSICA	Sim Lei 2956 de 27 de abril de 2018.
Salvador das Missões	PEQUENO PORTE I	GESTÃO BÁSICA	Sim Lei 1621 de 04 de junho de 2019.
Santo Ângelo	MÉDIO PORTE	GESTÃO PLENA	Sim Lei 4033 de 03 de março de 2016.

<b>Santo Antônio das Missões</b>	PEQUENO PORTE I	GESTÃO BÁSICA	Sim Lei 2669 de 17 de maio de 2017
<b>São Luiz Gonzaga</b>	PEQUENO PORTE II	GESTÃO BÁSICA	Sim Lei municipal nº3007 de 05/03/1996
<b>São Miguel das Missões</b>	PEQUENO PORTE I	GESTÃO BÁSICA	-Não possui
<b>São Nicolau</b>	PEQUENO PORTE I	GESTÃO BÁSICA	Sim Lei 3355 de 28 de dezembro de 2016
<b>São Paulo das Missões</b>	PEQUENO PORTE I	GESTÃO BÁSICA	Sim Lei 1639/2018
<b>São Pedro do Butiá</b>	PEQUENO PORTE I	GESTÃO BÁSICA	Sim Lei 1143 de 29 de novembro de 2016
<b>Sete de Setembro</b>	PEQUENO PORTE I	GESTÃO BÁSICA	Sim Lei municipal nº724 de 08/09/2010
<b>Ubiretama</b>	PEQUENO PORTE I	GESTÃO BÁSICA	Sim Lei 2186 de 27 de junho de 2018
<b>Vitória das Missões</b>	PEQUENO PORTE I	GESTÃO BÁSICA	Sim, Lei municipal nº1.372 de 23/05/2007

Fonte: elaborado pela autora.

#### Quadro 4 - Criação do Fundo Municipal de Assistência Social

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>POSSUI FMAS</b>	<b>LEI/DATA DE CRIAÇÃO DO FUNDO</b>
<b>Bossoroca</b>	sim	Lei 1331-17/01/1996
<b>Caibaté</b>	sim	Lei 1926-10/05/2005
<b>Cerro Largo</b>	sim	Lei 1426-05/01/1996
<b>Dezesseis de Novembro</b>	sim	Lei 765-02/09/1997 alterada/revogada pela Lei 1685-17/05/ 2005
<b>Entre-Ijuís</b>	sim	Lei 514-22/12/1995
<b>Eugênio de Castro</b>	sim	Lei 397-22/12/1995 alterada/revogada pela Lei 1589- 05/07/2016.
<b>Garruchos</b>	sim	Lei 593-18/03/2002
<b>Giruá</b>	sim	Lei 2.181/2001 20/03/2002
<b>Guarani das Missões</b>	sim	Lei 1.508- 19/12/1995
<b>Mato Queimado</b>	sim	Lei 1.150- 17/06/2014
<b>Pirapó</b>	sim	Lei 1.675-29/12/2016
<b>Porto Xavier</b>	sim	Lei 1.467-03/09/2002 alterada/revogada pela Lei 2.620-21/11/2017
<b>Rolador</b>	sim	Lei 28- 23/02/2001
<b>Roque Gonzales</b>	sim	Lei 1911- 05/11/2007
<b>Salvador das Missões</b>	sim	Lei 277-15/03/2000 alterada/revogada pela Lei 923 de outubro de 2011
<b>Santo Ângelo</b>	sim	Lei 1912- 18/05/1995 alterada/revogada pela Lei 4126-29/03/2017
<b>Santo Antônio das Missões</b>	sim	Lei 2669-17/05//2017
<b>São Luiz Gonzaga</b>	sim	Lei-3007-05/03/1996
<b>São Miguel das Missões</b>	sim	Lei 619-15/12/1995
<b>São Nicolau</b>	sim	Lei 1708-12/12/1997 alterada/revogada pela Lei 3355-28/12/2016.
<b>São Paulo das Missões</b>	sim	Lei 12524-01/12/1997
<b>São Pedro do Butiá</b>	sim	Lei 144- 27/08/1996
<b>Sete de Setembro</b>	sim	Lei 48-21/10/1997

<b>Ubiretama</b>	sim	Lei 2185-27/06//2018
<b>Vitória das Missões</b>	sim	Lei 1372-23/05/2007

Fonte: elaborada pela autora.

#### Quadro 5 - Criação do Conselho Municipal de Assistência Social

MUNICÍPIO	POSSUI CMAS	LEI E DATA DA INSTITUIÇÃO DO CMAS
<b>Bossoroca</b>	sim	Lei 1.331-17/01/1996
<b>Caibaté</b>	sim	Lei 1.926- 17/01//2005 alterada/revogada pela Lei 2895/2020
<b>Cerro Largo</b>	sim	Lei 1.426-05/01/1996 Alterada/revogada pela Lei 2791-19/09/2018
<b>Dezesseis de Novembro</b>	sim	Lei 764-02/09/1997 Alterada/revogada pela Lei 1684-17/05/2005
<b>Entre-Ijuís</b>	sim	Lei 485-03/08/1995 alterada/revogada pela Lei 2661-03/02/2015
<b>Eugênio de Castro</b>	sim	Lei 397-22/12/1995 alterada/revogada pela Lei 1589-05/07/2016
<b>Garruchos</b>	sim	Lei 592-18/03/2002
<b>Giruá</b>	sim	Lei 2.181-20/03/2001 Alterada/revogada pela Lei 6.540-13/12/2017
<b>Guarani das Missões</b>	sim	Lei 1.490-05/09/1995
<b>Mato Queimado</b>	sim	Lei 1.150-17/06/2014
<b>Pirapó</b>	sim	Lei 1.675-29/12/2016
<b>Porto Xavier</b>	sim	Lei 1.467-03/09/20022.revogada/alterada pela Lei 620-21/11/2017
<b>Rolador</b>	sim	Lei 28-23/02/2001
<b>Roque Gonzales</b>	sim	Lei 1911-05/11/2007
<b>Salvador das Missões</b>	sim	Lei 150-17/04/1996 alterada/revogada pela Lei 1151-03/12/2014
<b>Santo Ângelo</b>	sim	Lei 1912-18/05/1995 revogada/alterada pela Lei 4126-29/03/2017
<b>Santo Antônio das Missões</b>	sim	Lei 2669-17/05/2017
<b>São Luiz Gonzaga</b>	sim	Lei 2993-19/12/1995 alterada/revogada pelas Leis 5719-10/08/2017 e Lei 5742-25/10/2017
<b>São Miguel das Missões</b>	sim	Lei 619-15/12/1995
<b>São Nicolau</b>	sim	Lei 1708-12/12/1997 revogada/alterada pela Lei 3355-28/12/2016
<b>São Paulo das Missões</b>	sim	Lei 761-13/08/1996 alterada/revogada pela Lei 12524-01/12/1997
<b>São Pedro do Butiá</b>	sim	Lei 143-27/08/1996
<b>Sete de Setembro</b>	sim	Lei 43-09/09/1997
<b>Ubiretama</b>	sim	Lei 2183-27/06/2018
<b>Vitória das Missões</b>	sim	Lei 1372-23/05/2007

Fonte: elaborada pela autora.

#### Quadro 6 - Constituição de Secretaria Municipal de Assistência Social

MUNICÍPIO	A ASSISTÊNCIA SOCIAL		
	POSSUI STATUS DE SECRETARIA?	SE NÃO, COMO OCORRE?	ATENDIDA EXCLUSIVAMENTE OU COMPARTILHADA COM OUTRA ÁREA? COM QUAL?
<b>Bossoroca</b>	SIM		EXCLUSIVA
<b>Caibaté</b>	SIM		COMPARTILHADA/SAÚDE
<b>Cerro Largo</b>	SIM		COMPARTILHADA/TRABALHO
<b>Dezesseis de Novembro</b>	SIM		EXCLUSIVA
<b>Entre-Ijuís</b>	SIM		EXCLUSIVA

<b>Eugênio de Castro</b>	NÃO	INSERIDA NA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE E BEM ESTAR SOCIAL	
<b>Garruchos</b>	SIM		EXCLUSIVA
<b>Giruí</b>	SIM		COMPARTILHADA/ HABITAÇÃO
<b>Guarani das Missões</b>	SIM		EXCLUSIVA
<b>Mato Queimado</b>	SIM		EXCLUSIVA
<b>Pirapó</b>	SIM		COMPARTILHADA/SAÚDE
<b>Porto Xavier</b>	SIM		COMPARTILHADA/HABITAÇÃO
<b>Rolador</b>	SIM		COMPARTILHADA/SAÚDE
<b>Roque Gonzales</b>	SIM		COMPARTILHADA/TRABALHO
<b>Salvador das Missões</b>	SIM		EXCLUSIVA
<b>Santo Ângelo</b>	SIM		EXCLUSIVA
<b>Santo Antônio das Missões</b>	SIM		EXCLUSIVA
<b>São Luiz Gonzaga</b>	SIM		EXCLUSIVA
<b>São Miguel das Missões</b>	SIM		COMPARTILHADA/TRABALHO E HABITAÇÃO
<b>São Nicolau</b>	SIM		EXCLUSIVA
<b>São Paulo das Missões</b>	NÃO	DEPARTAMENTO	COMPARTILHADA/SAÚDE
<b>São Pedro do Butiá</b>	SIM		COMPARTILHADA/SAÚDE
<b>Sete de Setembro</b>	SIM		COMPARTILHADA/SAÚDE
<b>Ubiretama</b>	SIM		EXCLUSIVA
<b>Vitória das Missões</b>	SIM		EXCLUSIVA

Fonte: elaborada pela autora.

Estabelecidos os requisitos básicos para a adesão municipal ao SUAS e implantação da PNAS, passamos a compreensão dos pressupostos legais da Proteção Social e da estruturação de seus níveis básico e especial de média e alta complexidade dentro das gestões sociais missionárias. Também, o conjunto de serviços, programas e projetos socioassistenciais que compõem cada nível de proteção e sua realização dentro da Região das Missões.

A Proteção Social é estruturada em dois níveis de atenção, a Proteção Social Básica- PSB e a Proteção Social Especial- PSE de alta e média complexidade. Definidos na LOAS, conforme a nova redação entregue pela lei nº 12.435 de 6 de julho de 2011:

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 PNAS/2004 “reforça sua universalidade ao adotar a matricialidade sociofamiliar para acesso aos serviços sociais”, agora, prestados através dessa nova lógica de estruturação em PSB e PSE. E elenca os serviços que compõem a PSB, sendo eles: o Programa de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF); Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); e Serviços de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas. (MANTEY, 2018, p.53)

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. (MANTEY, 2018, p. 54)

Quanto a PSE, divide-a em média e alta complexidade, sendo que o fator de diferenciação, para Mantey (2018, p.59), ocorre através da verificação da existência ou não de rompimento dos vínculos familiares e ou comunitários, pois quando há rompimento configura-se a alta complexidade e, quando há apenas uma ameaça de rompimento configurasse a média complexidade.

Sendo assim, a Média Complexidade é composta pelo Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), que é “um serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou que vivenciam violações de direitos” (MANTEY, 2018, p.57), 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.

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. Tem como finalidade garantir a proteção integral às famílias e/ou indivíduos, cujos vínculos familiares foram rompidos ou encontram-se fragilizados. (BRASIL, 2004).

**Quadro 7: Níveis de Proteção Social realizadas na Região das Missões**

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>POSSUI PSB ?</b>	<b>INSTITUCIONALIZOU SERVIÇOS DE PSE DE MÉDIA COMPLEXIDADE?</b>	<b>POSSUI ENTIDADES CADASTRADAS NO CADASTRO NACIONAL DAS ENTIDADES SOCIOASSISTENCIAIS (Vinculadas a PNAS)</b>
<b>Bossoroca</b>	Sim	Não	Lar do Idoso / APAE
<b>Caibaté</b>	Sim	Não	APAE
<b>Cerro Largo</b>	Sim	Sim	APAE / Lar do Idoso Nossa Senhora do Amparo
<b>Dezesseis de Novembro</b>	Sim	Não	
<b>Entre-Ijuís</b>	Sim	Não	Não
<b>Eugênio de Castro</b>	Sim	Não	Lar dos Idosos Vó Luiza
<b>Garruchos</b>	Sim	Não	Não
<b>Giruá</b>	Sim	sim	Lar da Velhice Ernani Luiz Schneider / APAE / Abrigo Provisório Municipal Aconchego / Centro de Reabilitação a Boa Semente
<b>Guarani das Missões</b>	Sim	Sim	APAE / Lar do Idoso Jan Wrobel / Residencial de longa permanência para idosos Novo Lar
<b>Mato Queimado</b>	Sim	Não	Não
<b>Pirapó</b>	Sim	Não	Não
<b>Porto Xavier</b>	Sim	Sim	APAE / Casa de Passagem Lar Esperança Gunnar Axell
<b>Rolador</b>	Sim	Não	Não
<b>Roque Gonzales</b>	Sim	Não	APPAE
<b>Salvador das Missões</b>	Sim	Não	Casa de Acolhimento São Nicolau
<b>Santo Ângelo</b>	Sim	Sim	Retiro dos Idosos / APAE/ Centro de Acolhimento Martinho Lutero / Lar da Menina / Lar do Menino / Lar da Velhice Suzana Wesley / Associação de Pais e Amigos dos Surdos de Santo Ângelo-APASSA / Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente-CEDEDICA / Lar da Velhice Isabel Oliveira Rodrigues
<b>Santo Antônio das Missões</b>	Sim	Sim	Lar do Idoso / APAE / Lar da Criança
<b>São Luiz Gonzaga</b>	Sim	Sim	Lar Escola Nossa Senhora Conquistadora/ APAE / Lar da Criança e do Adolescente/Associação Comunidade Terapêutica Missioneira – ACOTEMI / Associação Damas de Caridade / Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente / CEDEDICA / Associação Unidos para o Amanhã
<b>São Miguel das Missões</b>	SIM	Não	APAE
<b>São Nicolau</b>	SIM	Não	Não
<b>São Paulo das Missões</b>	SIM	Não	Não
<b>São Pedro do Butiá</b>	SIM	Não	Não
<b>Sete de Setembro</b>	SIM	Não	Lar do Idoso
<b>Ubiretama</b>	SIM	Não	Não

Vitória das Missões	SIM	Não	Não
---------------------	-----	-----	-----

Fonte: elaborada pela autora.

A partir do conhecimento dos níveis de proteção social que caracterizam a assistência social de cada município missioneiro, passamos a compreender a constituição dos Centros de Referência da Assistência Social dentro dos governos municipais, pois se constituem em importantes mecanismos públicos para a execução dos serviços socioassistenciais anteriormente descritos.

Os serviços de PSB e PSE de média complexidade deverão ser executados de forma direta, em unidades públicas descentralizadas, instaladas em áreas de vulnerabilidade social, denominados Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) para PSB e Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) para PSE de média complexidade.

O CRAS 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. (MANTEY, 2018, p.57)

Já os serviços de Proteção Social Especial de alta complexidade não são realizados dentro dos CREAS, mas podem ser ofertados a população demandante em diversos equipamentos vinculados a esse órgão público. Para prestar serviços de acolhimento institucional, os equipamentos devem estar inseridos nas comunidades, apresentar características residenciais, ambiente acolhedor e estrutura física adequada para o desenvolvimento de relações próximas as de um ambiente familiar e comunitário. (BRASIL, 2014e, 2009b).

O equipamento em que ocorre o Serviço de PSE alta complexidade, deve presta-lo de forma ininterrupta, com abrangência municipal ou regional, e varia de acordo com o perfil do usuário e demanda apresentada. Assim

Crianças e adolescentes são atendidos junto a Casas-Lares ou Abrigos Institucionais; adultos e famílias junto à abrigos 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, 2014, *apud* MANTEY, 2018, p.60)

**Quadro 8** - Informações referentes ao Centro de Referência da Assistência Social- CRAS, dentro dos municípios missioneiros

MUNICÍPIO	POSSUI CRAS	QUANTOS	NOME	INSTALAÇÃO
<b>Bossoroca</b>	Sim	1	Casa da Família	01/02/2011
<b>Caibaté</b>	Sim	1	Cohiguatê	28/11/2005
<b>Cerro Largo</b>	Sim	1	Cerro Azul	01/01/2010
<b>Dezesseis de Novembro</b>	Sim	1	Telmo Fenner	12/04/2010
<b>Entre-Ijuís</b>	Sim	1	CRAS	01/10/2010
<b>Eugênio de Castro</b>	Sim	1	CRAS	01/05/2006
<b>Garruchos</b>	Sim	1	CRAS	01/09/2006
<b>Giruá</b>	Sim	1	Odirir Antônio Garbinatto	02/01/2010
<b>Guarani das Missões</b>	Sim	1	Centro de Apoio à Família	01/10/2006
<b>Mato Queimado</b>	Sim	1	CRAS Mato Queimado	25/07/2014
<b>Pirapó</b>	Sim	1	CRAS	01/12/2005
<b>Porto Xavier</b>	Sim	1	CRAS	01/10/2006
<b>Rolador</b>	Sim	1	Santa Rita de Cassia	01/12/2010
<b>Roque Gonzales</b>	Sim	1	Manacá	27/05/2011
<b>Salvador das Missões</b>	Sim	1	CRAS	25/05/2011
<b>Santo Ângelo</b>	Sim	2	CRAS-Centro Social Urbano-CSU CRAS Sepé	01/01/2005 01/08/2005
<b>Santo Antônio das Missões</b>	Sim	1	Santo Antônio das Missões	01/10/2007
<b>São Luiz Gonzaga</b>	Sim	1	Centro de Referência em Cidadania	09/03/2009
<b>São Miguel das Missões</b>	Sim	1	Juapy	01/05/2009
<b>São Nicolau</b>	Sim	1	CRAS	01/12/2005
<b>São Paulo das Missões</b>	Sim	1	CRAS	20/01/2014
<b>São Pedro do Butiá</b>	Sim	1	CRAS	27/02/2012
<b>Sete de Setembro</b>	Sim	1	Sete de Setembro	01/11/2010
<b>Ubiretama</b>	Sim	1	Casa das Famílias	26/06/2010
<b>Vitória das Missões</b>	Sim	1	Vencendo Desafios	01/03/2007

Fonte: elaborada pela autora.

**Quadro 9** - Informações referentes a constituição do Centro de Referência Especializado da Assistência Social- CREAS dentro dos municípios missioneiros.

MUNICÍPIO	POSSUI CREAS	QUANTOS	INSTALAÇÃO
<b>Bossoroca</b>	Não		
<b>Caibaté</b>	Não		
<b>Cerro Largo</b>	Sim	1	10/04/2018
<b>Dezesseis de Novembro</b>	Não		
<b>Entre-Ijuís</b>	Não		
<b>Eugênio de Castro</b>	Não		
<b>Garruchos</b>	Não		

<b>Giruá</b>	Sim	1	01/11/2010
<b>Guarani das Missões</b>	Sim	1	09/03/2006
<b>Mato Queimado</b>	Não		
<b>Pirapó</b>	Não		
<b>Porto Xavier</b>	Sim	1	02/04/2007
<b>Rolador</b>	Não		
<b>Roque Gonzales</b>	Não		
<b>Salvador das Missões</b>	Não		
<b>Santo Ângelo</b>	Sim	1	01/10/2005
<b>Santo Antônio das Missões</b>	Sim	1	01/08/2016
<b>São Luiz Gonzaga</b>	Sim	1	01/09/2005
<b>São Miguel das Missões</b>	Não		
<b>São Nicolau</b>	Não		
<b>São Paulo das Missões</b>	Não		
<b>São Pedro do Butiá</b>	Não		
<b>Sete de Setembro</b>	Não		
<b>Ubiretama</b>	Não		
<b>Vitória das Missões</b>	Não		

Fonte: Sistematização do Pesquisador

A instituição pelo SUAS de novos espaços governamentais para a realização de serviços socioassistenciais, exige para o funcionamento orgânico e sistemático da rede protetiva em âmbito municipal, a formação de equipes multidisciplinares qualificadas para coordenar e executar as ações de assistência social nos centros de referência.

Assim, no ano de 2006 é lançada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, a NOB-RH/SUAS para organizar a gestão do trabalho dentro do SUAS e definir as equipes integrantes das ações no âmbito da PNAS. Essa normativa impõe, como necessária a efetividade da prestação das medidas assistenciais, a composição pelos municípios de uma estrutura adequada de recursos humanos.

Entre as exigências da norma, estão a suficiência quantitativa de trabalhadores, a formação técnica qualificada e a não precarização dos vínculos de trabalho dentro do SUAS, para realizar os programas e projetos de forma contínua e eficiente, dentro de cada equipamento público de assistência social. O texto legal diz que:

Para a implementação do SUAS e para se alcançar os objetivos previstos na PNAS/2004, é necessário tratar a gestão do trabalho como uma questão estratégica. A qualidade dos serviços socioassistenciais disponibilizados à sociedade depende da estruturação do trabalho, da qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS. (BRASIL, 2006).

A referida norma apresenta o conceito de equipes de referência como sendo “aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial” (BRASIL,2006) e exige a instituição de um profissional da equipe de referência como coordenador do CRAS e CREAS.

Também, a NOB-SUAS/RH define a quantidade de profissionais necessários para compor as equipes de referência, considerando o nível de proteção social, o porte do município e a quantidade de famílias referenciadas no território de atuação. Assim, a equipe de referência do CRAS, quanto aos técnicos de nível superior, deve ser composta por Assistente Social e Psicólogo e constitui-se da seguinte maneira: dois técnicos para município de pequeno porte I, três técnicos para municípios de pequeno porte II e quatro técnicos para municípios de médio porte. Salientando que as equipes de referência do CRAS podem ser compostas por outros profissionais, com outros níveis de escolaridade, porém, esses exercem funções complementares.

Já a composição das equipes de referência vinculadas ao CREAS, levam em consideração o porte dos municípios e sua capacidade de atendimento. Com isso, os municípios de pequeno porte I e II e médio porte, que se encontram em nível de gestão inicial, básica e plena, com capacidade de atendimento/ acompanhamento de 50 casos, devem dispor de um assistente social, um psicólogo, um advogado, dois profissionais de nível superior ou médio e um auxiliar administrativo.

**Quadro 10** - Equipe técnica referenciada ao CRAS e CREAS, vínculo funcional e coordenadores de trabalho no SUAS

MUNICÍPIO	EQUIPE CRAS	VÍNCULO	COORD	EQUIPE CREAS	VÍNCULO	COORD
<b>Bossoroca</b>	Assistente Social Psicólogo	Estatutários	Sim			
<b>Caibaté</b>	Assistente Social Pedagogo Psicólogos (02)	Estatutário CC Estatutários	Sim			
<b>Cerro Largo</b>	Assistente social	Contrato Temporário	Não	Assistente social Psicóloga	Estatutários	Não
	Psicóloga	Estatutária		Advogado		

<b>Dezesseis de Novembro</b>	Assistente Social Psicóloga	Estatutária Temporário	Não			
<b>Entre-Ijuís</b>	Assistente Social Psicólogo	Estatutários	Sim			
<b>Eugênio de Castro</b>	Assistente Social (02) Psicóloga	Estatutário Temporário Temporária	Não			
<b>Garruchos</b>	Psicólogo	Temporário	Sim			
<b>Giruá</b>	Assistente Social Psicóloga	Temporários	Não	Assistente Social Psicólogo	Estatutários	Não
<b>Guarani das Missões</b>	Assistente Social Psicóloga	Estatutários	Sim	Assistente Social Psicólogo	Estatutários	Sim
<b>Mato Queimado</b>	Assistente Social Psicólogo	Temporário Estatutário	Sim			
<b>Pirapó</b>	Assistente Social Psicólogo	Estatutários	Sim			
<b>Porto Xavier</b>	Assistente Social Psicóloga	Estatutários	Não	Assistente Social Psicóloga	Estatutários	Não
<b>Rolador</b>	Assistente Social Psicólogo	Estatutários	Não			
<b>Roque Gonzales</b>	Assistente Social Psicólogo	Estatutário Temporário	Sim			
<b>Salvador das Missões</b>	Assistentes Sociais (02) Psicólogo	Estatutário Temporário Temporário	Sim			
<b>Santo Ângelo</b>	<u>CRAS CSU</u> Assistentes Sociais (04) Psicólogo	CC Temporário Temporário Estatutário Servidor Estatutário	Sim	Assistentes Sociais (02)	Estatutários	Sim
	<u>CRAS SEPE</u> Assistentes Sociais (02) Psicólogo Pedagogo	Estatutários	Sim	Psicólogos (03)	Estatutário Estatutário CC	
<b>Santo Antônio das Missões</b>	Assistente Social Psicóloga Pedagoga	Estatutário Estatutária CC	Sim	Assistente Social Pedagogo Advogado	CC Temporário CC	Sim
<b>São Luiz Gonzaga</b>	Assistentes Sociais (02)  Psicólogo (02)	Temporário Estatutário  Temporários	Sim	Assistente Social Psicólogo (02) Advogado	Estatutários	Sim
<b>São Miguel das Missões</b>	Assistente Social Psicólogo Pedagogo	Estatutários	Sim			

<b>São Nicolau</b>	Assistente Social Psicólogo Pedagogo (02)	Estatutário Estatutário Temporários	Sim			
<b>São Paulo das Missões</b>	Assistente Social Psicólogo	Temporários	Sim			
<b>São Pedro do Butiá</b>	Assistente Social Psicólogo	Estatutários				
<b>Sete de Setembro</b>	Assistente Social (02) Psicóloga	Estatutários	Sim			
<b>Ubiretama</b>	Assistente Social	Estatutário	Não			
<b>Vitória das Missões</b>	Assistente Social Pedagoga	Estatutário Temporária	Sim			

Fonte: Sistematização do Pesquisador

#### 4.2.1 Análise sobre a implantação da PNAS nos municípios missioneiros

Sobre os dados apresentados no Quadro 4 concluímos que todos os municípios da Região Missioneira constituíram um dos requisitos básicos da política de Assistência Social que é a constituição do Fundo Municipal de Assistência Social, por ser um dos principais mecanismos de gestão, vinculado ao órgão gestor da assistência dentro do município. Também denominado como a instância de financiamento municipal da assistência social, pois a lei municipal que constitui o FMAS em cada município é pré-requisito para a implantação da PNAS e adesão aos SUAS e condição geral para a transferência de recursos nas diversas formas de financiamento dessa política pública. A região como um todo, através de seus municípios, possui o instrumento básico para angariar recursos financeiros necessários a execução das ações socioassistenciais.

Através da leitura do Quadro 5, verificamos que todos os municípios missioneiros instituíram outro requisito fundamental à implantação da PNAS e do SUAS, a constituição de instancias municipais deliberativas e participativas entre sociedade civil e governo, para fiscalizar, acompanhar, monitorar e avaliar o planejamento e execução da política pública de assistência social dentro de seus territórios. É instituída nas vinte e cinco administrações, através da promulgação de lei municipal, a criação de forma paritária, dos Conselhos Municipais de Assistência Social-CMAS em toda a Região das Missões.

Então, a pesquisa revela que todos os municípios da Região das Missões realizaram a adesão aos SUAS, sendo que através das informações dispostas no Quadro 3 compreendemos que grande parte dos territórios municipais está enquadrada como município de Pequeno Porte I, por conter populações de até 20 mil habitantes. A exceção são os municípios de São Luiz Gonzaga, que possui uma população composta por 34.556 mil habitantes, enquadrando-se nos

critérios de Pequeno Porte II, e do município de Santo Ângelo, que se classifica como um município de Médio Porte possuindo uma população composta por 76.275 mil habitantes.

Com a adesão ao Sistema Único, os municípios são classificados de acordo com os níveis de gestão estabelecidos pelo SUAS. Nota-se que na Região Missioneira nenhum município se enquadra na gestão inicial, o que evidencia que todas as administrações missioneiras apresentam uma evolução dentro dos requisitos da política, estabelecendo-se na Gestão Básica do SUAS. Exceto Santo Ângelo, que devido ao maior porte populacional e por conter o maior número de entidades socioassistenciais da Região, enquadra-se na Gestão Plena e recebe um maior repasse de recursos federais.

A partir da definição do enquadramento dos municípios perante os sistemas de classificação do SUAS, podemos observar que uma das informações reveladas no Quadro 3 sobre a Região das Missões é que a “Lei do SUAS” foi promulgada na maioria das administrações missioneiras em conformidade com as exigências normativas de adequação das legislações municipais da área da assistência social aos novos parâmetros trazidos pelo sistema único.

Salientamos que é de suma importância estruturar as secretarias municipais de assistência social com a instituição formal de áreas essenciais a organização da SUAS e efetivação da PNAS como forma de fortalecer o pacto federativo do SUAS que determina o cofinanciamento da política de assistência social por parte dos três entes federados. Porém, na pesquisa realizada em sites e portais de acesso a informações públicas, não foi possível encontrar a lei municipal que regulamento o SUAS nos municípios de Dezesseis de Novembro e São Miguel das Missões, também, a lei apresentada pelo município de São Luiz Gonzaga como “Lei do SUAS” é uma lei municipal referente a área da assistência social, porém, anterior ao estabelecimento do Sistema Único.

Também, a partir da análise das informações expostas no Quadro 6 evidenciamos que somente os municípios de São Paulo das Missões e Eugenio de Castro não elevaram a assistência social ao *status* de secretaria municipal, sendo que em ambos os municípios a assistência social é um departamento inserido nas estruturas da Secretaria Municipal de Saúde. Treze municípios da Região das Missões possuem secretaria municipal exclusiva para o atendimento da área da Assistência Social e dez municípios missioneiros possuem secretaria municipal, porém compartilhada com outros setores do governo municipal, sendo os principais a Saúde, Trabalho e Habitação.

Com vinte e quatro municípios classificados na Gestão Básica do SUAS e um município em um nível de gestão superior, a Plena, podemos afirmar que a Região das Missões está apta

a realizar a Proteção Social Básica nos territórios missioneiros e executar todos os serviços socioassistenciais que compõem a PSB, conforme dados apresentados no Quadro 7.

A classificação na Gestão Básica e a aptidão para realizar serviços de PSB pressupõem, além do recurso municipal, o recebimento de recursos federais e estaduais, para cofinanciar as ações. Mas os problemas sociais apresentados pela população vulnerável dos municípios missioneiros, em especial os de menor porte populacional, nem sempre se enquadram aos limites da PSB, e para que os governos municipais acolham as demandas é necessário a execução de serviços vinculados a PSE de média e alta complexidade, exigindo da estrutura da Assistência Social municipal um trabalho que vai além de suas estruturas física e de trabalhadores.

Nesse sentido, apresentamos no Quadro 7 os dados oficiais sobre os níveis de proteção social que os municípios missioneiros estão cadastrados, demonstrando que toda a Região das Missões oferece a Proteção Social Básica-PSB a sua população, porém na realidade do dia a dia das gestões sociais missioneiras, mesmo os municípios que não possuem PSE acolhem as demandas assistenciais por serviços especializados e realizam os serviços de PSE necessários ao atendimento dos demandantes.

Verificou-se também, através de pesquisa realizada no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social e exposta no Quadro 7, que os municípios de Pequeno Porte I, Bossoroca, Caibaté, Roque Gonzales e São Miguel das Missões, apesar de pertencerem a Gestão Básica, oferecem um serviço de Proteção Social Especial a Pessoas com Deficiências e suas famílias através das APAES, consideradas pela PNAS unidades públicas especializadas no atendimento de jovens e adultos com deficiência e as define como Centros Dia.

Também, Bossoroca, Sete de Setembro, Eugenio de Castro, de Pequeno Porte I e Gestão Básica, possuem Lar de Idosos cadastrado no CNEAS, e Salvador das Missões, município com as mesmas classificações oferece um serviço de PSE de alta complexidade através da Casa de Acolhimento a Crianças e Adolescente São Nicolau.

A despeito dos dados expostos no Quadro 8 compreendemos que todos os municípios missioneiros possuem um equipamento público considerado primordial para a execução da Política de Assistência Social nos municípios, a saber, o Centro de Referência da Assistência Social-CRAS, pois nele é ofertado a maioria dos serviços socioassistenciais relacionados a PSB. Em especial, o município de Santo Ângelo, que possui dois CRAS em seu território, devido ao maior número de habitantes

Apesar de todos os municípios missioneiros de alguma forma acolherem as demandas de PSE de média e muitas vezes de alta complexidade, somente os municípios de Cerro Largo,

Giruá, Guarani das Missões, Porto Xavier, Santo Antônio das Missões, Santo Ângelo e São Luiz Gonzaga enquadraram-se nos critérios da PNAS e do SUAS para a implantação dos Centros de Referência Especializado da Assistência Social- CREAS e angariar o recebimento de recursos públicos de outras esferas de governo, para o cofinanciamento das ações e serviços de PSE de média complexidade.

Nesse sentido, compreendemos que a Região das Missões apresenta demandas de PSE que poderiam ser supridas através da instauração de um CREAS regional ou a instauração em outros municípios missioneiros de unidades de CREAS municipais.

Salientamos que todos os municípios missioneiros que possuem o instrumento fundamental para realizar as medidas socioassistenciais de PSE de média complexidade, o CREAS, também possuem em seus territórios alguns dos equipamentos previstos pela PNAS para a execução de serviços de PSE de alta complexidade. Observamos que a oferta de entidades socioassistenciais cadastradas no CNEAS aumenta nos municípios de maior porte populacional, assim, Santo Ângelo, o único município da Região que enquadra-se como Porte Médio e Gestão Plena, possui três entidades voltadas ao atendimento de idosos, três entidades voltadas ao acolhimento de crianças e adolescentes, um Centro de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente- CEDEDICA e dois Centros Dia voltados ao atendimento de jovens e adultos com deficiências, a APAE e a Associação de Pais e Amigos dos Surdos de Santo Ângelo-APASSA.

São Luiz Gonzaga, apesar de estar na Gestão Básica, é o único município da Região das Missões classificado como Pequeno Porte II, possuindo duas entidades socioassistenciais voltadas ao atendimento de crianças e adolescentes, uma entidade beneficente voltada ao atendimento de idosos e uma Associação Unidos para o Amanhã voltada ao atendimento de pessoas com deficiências.

Posteriormente Giruá, que em conformidade com a grande maioria dos municípios missioneiros está enquadrado como pequeno Porte I e Gestão Básica, mas apresenta a terceira maior população da Região, também apresenta o terceiro maior número de entidades socioassistenciais cadastradas no CNEAS, com uma entidade de acolhimento de longa permanência para idosos, um abrigo provisório para crianças e adolescentes, um centro de reabilitação e uma APAE. Já Cerro Largo possui uma APAE e uma entidade beneficente de atendimento ao idoso.

O município de Guarani das Missões oferece serviços de PSE de alta complexidade a jovens e adultos com deficiência através da APAE e se localiza em seu território duas entidades socioassistenciais de atendimento ao idoso. Santo Antônio das Missões possui uma entidade de prestação de serviços aos idosos, uma a crianças e adolescentes, e também conta com serviços

de Centro Dia através da APAE. Por fim, Porto Xavier, que oferece serviços de PSE alta complexidade através da oferta de Casa de Passagem a Crianças e Adolescentes e APAE.

Quanto as informações dispostas no Quadro 10 a respeito da composição das equipes de trabalhadores do SUAS necessária a execução das medidas socioassistenciais dentro dos Centro de Referência. Quando confrontadas com as exigências trazidas pela NOB-SUAS/RH, compreendemos que em relação as imposições da norma sobre a estruturação das equipes com técnicos de nível superior, a maioria dos municípios missioneiros cumpre os requisitos legais ao vincular ao CRAS equipes compostas pelo número, mesmo que mínimo, de profissionais exigidos pela legislação, a fim de viabilizar a adequada prestação dos serviços. Vinte e três municípios vincularam ao CRAS, possuem pelo menos um quadro de nível superior com formação em serviço social e um de nível superior com formação em psicologia.

Entretanto, ocorrem exceções, como Ubiretama, que possui somente um profissional assistente social vinculado ao CRAS. Também Garruchos, contando apenas com o trabalho de um servidor técnico de formação em psicologia, e Vitória das Missões, com um profissional técnico Assistente Social e um pedagogo, área não usual a execução de medidas socioassistenciais, porém de atuação reconhecida dentro do trabalho interdisciplinar que o SUAS objetiva realizar na proteção aos sujeitos expostos a múltiplos processos de vulnerabilidades e risco social.

A dinamicidade do trabalho cotidiano das equipes dos Centros de Referência da Assistência Social demanda uma coordenação a fim de organizar as linhas de atuação dos trabalhadores nos territórios. Assim, para verificar a constituição de coordenadores nos CRAS pertencentes a Região Missioneira, coletamos informações através do portal do CadSUAS. Essas foram expostas no Quadro 10 e evidenciam que dezessete municípios missioneiros possuem profissionais coordenadores das atividades desenvolvidas no CRAS conforme exigido pela regulamentação federal, salientando que o município de Santo Ângelo possui coordenador em seus dois Centros de Referência da Assistência Social. Porém, sete municípios da região não possuem coordenador no CRAS e em relação ao município de São Pedro do Butiá não conseguimos acessar tal informação.

Quanto à disposição normativa referente aos vínculos de trabalho das equipes referenciadas ao CRAS, a NOB-RH/SUAS determina que os municípios as componham com servidores públicos efetivos para garantir a continuidade, eficácia e efetividade dos serviços e ações ofertados nesse instrumento e a criação de vínculos de confiança e referência entre os profissionais do SUAS e a população demandante dos territórios de sua atuação.

Assim, na Região das Missões, treze municípios cumprem as exigências da norma federal, compondo suas equipes técnicas de nível superior vinculadas ao CRAS, com servidores de Assistência Social e Psicologia estatutários, selecionados por meio de concurso público que lhes garante estabilidade para realizar plenamente suas funções dentro da política social. Entretanto, doze municípios apresentam as equipes técnicas de seus instrumentos de PSB composta por servidores temporários, contratados por meio de Contrato Temporário, forma que estabelece vínculo de trabalho precário e garante a atuação desses profissionais no SUAS pelo período de doze meses, quiçá vinte e quatro meses impossibilitando a continuidade de sua atuação e interrompendo o fluxo das medidas socioassistenciais dentro dos municípios.

Em relação a organização e formação das equipes técnicas de nível superior referenciadas aos CREAS, a NOB-RH/SUAS (2006) define a obrigatoriedade de composição por profissionais de formações específicas em serviço social, psicologia e direito, devido as especificidades do acompanhamento familiar especializado realizado nessa unidade de referência, entretanto, profissionais com formação superior em outras áreas podem integrar as equipes de acordo com as necessidades das medidas de PSE ofertadas, porém, de forma complementar a composição obrigatória.

Assim, na Região das Missões, dos sete municípios missioneiros que instituíram o principal instrumento público para a prestação de serviços de PSE de média complexidade, seis possuem os trabalhadores técnicos com graduação em assistência social e psicologia necessários a execução das medidas socioassistenciais nesse nível de complexidade. Nesse sentido, somente Santo Antônio das Missões não possui um profissional de psicologia referenciado ao CREAS. Quanto a orientação da norma federal em dispor da atuação de Advogados junto aos CREAS, Cerro Largo, São Luiz Gonzaga e Santo Antônio das Missões dispõem destes profissionais.

Prosseguindo, evidenciamos que o CREAS de Cerro Largo não possui coordenador, porém todos os profissionais técnicos referenciados apresentam vínculos de trabalho permanente com a administração municipal. Mesma caracterização ocorre no município de Giruá, pois realiza o cumprimento das exigências da norma federal quanto ao vínculo de trabalhos permanente dos servidores do CREAS e não conta com os serviços de um coordenador.

O instrumento de prestação de serviços de PSE de média complexidade do município de Guarani das Missões conta com a colaboração de servidores técnicos de vínculo permanente e a atuação de um coordenador, mas o mesmo profissional atua como coordenador do CRAS e

do CREAS. Já Porto Xavier possui trabalhadores técnicos com vínculos permanentes referenciados ao CREAS, porém não dispõe dos serviços de um coordenador.

O município de Santo Ângelo, por ser de Porte Médio e pertencer a Gestão Plena, possui um maior número de profissionais técnicos referenciados ao CREAS, esses, em sua maioria, apresentando vínculos de trabalho permanente com o governo municipal e contando com a atuação de um coordenador. O CREAS de Santo Antônio das Missões conta com dois profissionais técnicos, um comissionado e outro servidor temporário, bem como com um servidor responsável pela coordenação.

Somente São Luiz Gonzaga, único município missioneiro enquadrado como Pequeno Porte II, cumpre com todos os quesitos pesquisados referentes às exigências da NOB-RH/SUAS para a prestação de serviços de PSE média complexidade, acatando a obrigatoriedade quanto a equipe mínima de técnicos referenciados ao CREAS. Possui assistente social, psicólogos, advogado e serviços de um coordenador, todos com vínculo de trabalho permanente com a administração municipal.

Aqui, portanto, apresentamos a Região das Missões em seus principais aspectos constitutivos, a qualificação dos vinte e cinco municípios quanto a algumas características econômicas e sociais relevantes ao estudo da implantação da PNAS em seus territórios, e o processo de implantação na PNAS nas localidades, de modo a verificar as estruturas que os municípios criaram para realizar as medidas socioassistenciais previstas pela política social.

## CONCLUSÃO

Os direitos sociais deveriam ser conhecidos por todos os brasileiros, pois a Constituição Federal que fundamenta nosso país, reconhece-os formalmente para garantir seu usufruto aos cidadãos. Porém, diante do contexto do país permeado por crises socioeconômicas e políticas, que ameaçam a ruptura de nossa democracia, evidencia-se a precariedade da realização desses direitos em nossa sociedade.

A materialização dos direitos sociais somente pode ocorrer através da formulação, implementação e efetiva execução de políticas públicas, a depender de um conjunto de fatores e sobretudo do interesse e empenho dos atores políticos. Assim, debatemos ao longo desse trabalho um importante direito social do cidadão brasileiro, o direito a assistência social, assegurado pela Constituição Cidadã de 1988, mas que para propiciar condições de vida digna ao povo depende da implantação de sua política, a Política Nacional de Assistência Social.

Nesse sentido buscamos compreender a disponibilização desse direito constitucional dentro da realidade do território missioneiro, através do conhecimento do processo de implementação da PNAS e do SUAS nos vinte e cinco municípios que compõem a Região das Missões do Estado do Rio Grande do Sul. Para isso, iniciamos o estudo refletindo sobre os direitos, em especial os sociais e a necessidade de sua efetivação, abordando o contexto histórico mundial de nascimento dos direitos civis, políticos e sociais dentro das sociedades modernas.

Ao longo do debate, adentramos a história brasileira de lutas e retrocessos no processo de garantia dos direitos sociais, evidenciando sua trajetória peculiar frente a maneira inversa e tardia de reconhecimento dos direitos em nosso país, o que acabou por consolidar uma “cidadania às avessas”. Também, abordamos a lenta conformação do campo assistencial no Brasil, que perpassa os períodos Colonial, Imperial e Republicano, marcados pela ação de caráter pontual e assistencialista dentro da esfera da caridade.

Essa situação é amplamente debatida no período que antecede a promulgação da Carta Maior de 1988 e formalmente modificada pelo novo texto constitucional. Assim, buscamos com o capítulo 2, apresentar os direitos civis, políticos e sociais positivados através dos artigos constitucionais. Em especial, as novas configurações entregues a assistência social, agora reconhecida como um direito do cidadão e dever do Estado brasileiro sua efetivação.

Também, discorreremos sobre o novo *status* da assistência social enquanto uma Política Pública de Estado, integrante do tripé securitário brasileiro, formado em conjunto com as políticas de saúde e previdência social para dispor seguranças sociais a população.

Compreendemos que a CF/88 é um grande marco legal da assistência social contemporânea e suas diretrizes são reguladas através da Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS promulgada em 1993, que fortifica a assistência social enquanto um direito não contributivo, devendo ser disponibilizado pelo Estado para quem dele precisar. Também, a nova lei organiza e regulamenta os principais instrumentos necessários a constituição da área assistencial nas esferas governamentais.

Porém, referenciamos no Capítulo 2 o grande lapso temporal entre a promulgação da lei orgânica e a instituição dos outros grandes marcos legais da área, quais sejam, a instituição da Política Nacional de Assistência Social, no ano de 2004, e a criação do Sistema Único de Assistência Social, em 2005, para gerenciá-la. Compreendemos com isso que o campo assistencial, mesmo após a CF/88, é marcado pela falta de interesse governamental em relação a sua instituição nas vivências da nação, pois sistematicamente necessita da mobilização de setores da sociedade civil e profissionais de serviço social para seu pleno desenvolvimento.

Adentramos ao estudo da PNAS/2004 e do SUAS/2005, seus objetivos, princípios e diretrizes para a realização do direito a assistência social no Brasil, através da disponibilização de serviços de proteção social ao povo brasileiro. Adentramos na importância das diretrizes de descentralização administrativa entre as três esferas de governo, dos princípios de primazia das ações sociais sobre as econômicas e a responsabilidade estatal sobre o setor. Ademais, com a diretriz de territorialização e regionalização dos serviços de assistência social, justificamos nosso estudo em focar na realidade socioassistencial de uma região, pois compreendemos que a PNAS e o SUAS, foram formulados para alcançar e enfrentar as diversas demandas sociais presentes nas diferentes realidades regionais de nosso extenso país.

Para poder analisar a PNAS, estudamos os principais conceitos que definem uma política pública como um mecanismo de ação estatal, ao que pese as divergências doutrinárias sobre o assunto, apresentamos a definição do “*Policy Cycle*” como um modelo possível para compreender os processos de uma política que visa realizar direitos sociais. Assim, o ciclo de uma política social é composto pelos momentos de definição da agenda e formulação; implementação e execução; e posteriormente (às vezes concomitantemente as outras fases) a avaliação dos processos e/ou resultados.

A presente dissertação enfoca o processo de implementação da política de assistência social dentro do menor ente governamental, o município, por esse ser a esfera mais próxima das vivências da população e apresentar maiores oportunidades de intervenção junto aos cidadãos quanto ao acolhimento e enfrentamento de suas demandas. Todavia, a implementação de uma política a nível municipal exige para a efetivação de seus objetivos, amplo

conhecimento e cumprimento das normas e diretrizes da política pelos agentes implementadores, planejamento das ações necessárias a implantação e a realização das adaptações das estruturas municipais essenciais a qualidade de sua execução.

Diante dessas premissas, apresentamos no Capítulo 3 os resultados da pesquisa sobre o processo de implantação da PNAS nos vinte e cinco municípios missioneiros. Com essa finalidade, em um primeiro momento apresentamos as principais características econômicas e socioculturais da Região das Missões, como sendo um berço da civilização gaúcha, rica em cultura devido seu passado permeado pela história jesuítica guarani e posteriormente colonizada pelos imigrantes europeus. Mas que no atual momento apresenta em seu território marcantes vulnerabilidades socioeconômicas, possuindo uma economia classificada como “em dificuldade”, com grande percentual de sua população enquadrada nos critérios de pobreza e pobreza extrema.

No mesmo sentido, caracterizamos os municípios que compõem essa região quanto aos aspectos socioeconômicos relevantes a pesquisa, apresentando dados coletados dos principais indicadores socioeconômicos do país. Com as informações, formulamos um *ranking* entre os entes, expondo suas posições referentes aos tópicos e indicadores apresentados e a partir dessa análise elencamos os municípios que possuem maior percentual de população vivendo em situação de extrema pobreza.

Analisando então os cinco municípios com maiores percentuais populacionais enquadradas nos critérios de extrema pobreza, a saber, São Nicolau, Dezesesseis de Novembro, Santo Antônio das Missões, São Miguel das Missões e Giruá, concluímos que os mesmos também figuram nas primeiras colocações quanto ao critério de maior percentual populacional de beneficiários dos programas do governo federal de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e o Auxílio Emergencial.

Evidenciamos que na região pesquisada as vulnerabilidades econômicas que restringem renda a grande percentual de sua população estão sendo enfrentadas através da inclusão desses sujeitos aos benefícios e programas federais assistenciais próprios. Todavia, a proteção social brasileira trazida pela PNAS prevê medidas socioassistenciais para o enfrentamento de vulnerabilidades e riscos sociais que vão além das restrições econômicas, pois estabelecem serviços de PSB e PSE capazes de promover uma emancipação social as famílias vulneráveis, através do fortalecimento de seus vínculos e aquisições de potencialidades pessoais a seus integrantes. Tudo para debelar todos os processos que levam a desigualdade e exclusão social.

Nesse sentido, a segunda parte do terceiro capítulo apresenta os requisitos básicos para a implantação da PNAS e do SUAS nos municípios e sua concretização em cada uma das vinte

e cinco administrações municipais dessa região, que são a adesão ao SUAS e a obrigatoriedade de sua instituição na esfera municipal através de Lei. Neste particular, verificou-se que todos os municípios realizaram a adesão ao SUAS e pela forma legal ou simplesmente administrativa, adaptando suas áreas de assistência social aos requisitos de instrumentalização exigidos pelo SUAS e PNAS.

Também, quanto a definição do porte populacional para fins de enquadramento do município nos níveis de gestão do SUAS, foi compreendido que a grande maioria dos municípios missioneiros (vinte e três) estão dentro do enquadramento de Pequeno Porte I, por apresentarem populações de até 20 mil habitantes, com exceções de São Luiz Gonzaga, Pequeno Porte II e Santo Ângelo, município de Porte Médio.

Predomina nas Missões a chamada Gestão Básica, fato que merece destaque pois as garantias oferecidas no campo assistencial são presentes mesmo diante de limites legais e financeiros característicos e conhecidos dos pequenos municípios, ou, para associar ao tema, de Pequeno Porte I. A exceção é Santo Ângelo, que possui uma vantagem dentro da política social por ser o maior centro populacional regional, enquadrando-o na Gestão Plena. Por isso, possui a gestão total das ações em assistência social dentro do seu território.

Quanto a instituição de dois instrumentos fundamentais a implantação e execução da política dentro dos municípios, quais sejam, a criação do Fundo Municipal de Assistência Social- FMAS e a constituição de Conselhos Municipais de Assistência Social- CMAS, foi constatado que todos os entes os criaram e corretamente através de lei municipal.

Em relação ao aspecto apresentado e na verificação de que a quase totalidade dos municípios missioneiros criaram Secretarias próprias para gerir a assistência social, revela-se a relevante atuação governamental para implantar a PNAS e adequar suas estruturas de gestão aos processos exigidos pela pactuação com o SUAS.

Outro resultado relevante da pesquisa revela que a região missioneira como um todo dispõe Proteção Social Básica a seus habitantes. Também, todos os municípios criaram em seus territórios o Centro de Referência em Assistência Social, principal instrumento de execução dos serviços de PSB, e, com algumas exceções, atendem a obrigatoriedade em formar equipes técnicas de nível superior para executar as ações socioassistenciais.

No entanto, cabe ressaltar que a adaptação total as orientações legais, quanto a constituição completa das equipes de referências ao CRAS, bem como a adequação as exigências de totalidade de trabalhadores com vínculos permanentes de trabalho e a instituição em todos os instrumentos de um coordenador para planejar e direcionar o trabalho diários das

equipes, asseguraria uma maior eficiência na prestação dos serviços, programas, projetos e ações de PSB aos municípios demandantes da assistência social.

Sete municípios missioneiros dispõem de Centros de Referência Especializados de Assistência Social, os CREAS. A pesquisa revelou que tais administrações municipais implantaram de forma satisfatória a oferta de serviços de PSE de média complexidade em seus territórios. São Luiz Gonzaga está totalmente adequado às diretrizes legais, cabendo aos demais pequenas e pontuais adaptações para cumprir o disposto na legislação federal, sobretudo na presença de um profissional coordenador das ações realizadas, adequação dos vínculos de trabalho permanente para todos os profissionais da equipe referenciada, e quanto a necessária integração de um advogado atuando no CREAS.

Por certo, a ampliação da presença dos CREAS nos municípios missioneiros, ou a elaboração de um projeto de CREAS Regional, reduziria os efeitos de mazelas sociais aos moradores da região. Ciente das dificuldades que impedem a aceleração de ações neste sentido, sobretudo financeiras, orçamentárias e de pessoal técnico, ao nosso ver, é fundamental planejar este novo cenário para prospectar a diminuição das desigualdades sociais na região.

Concluimos que a Proteção Social Especial de fato é realizada nas Missões, mesmo que o porte e nível de gestão da maioria dos municípios missioneiros limite a captação de recursos federais e estaduais para investir na instrumentalização necessária a execução de todas as medidas previstas em Lei. Há o acolhimento, pelas administrações municipais e equipes referenciadas ao CRAS, das demandas por proteção especializada dentro desse território.

Respondemos afirmativamente a indagação norteadora desse trabalho de dissertação, pois a pesquisa nos mostra que inobstante as particularidades de cada município, o direito a assistência social é disponibilizado a população. Isto é evidenciado através da análise do processo de criação e adaptação das estruturas municipais necessárias à implementação da Política Nacional de Assistência Social-PNAS e de seu Sistema Único, o SUAS, em todos os municípios que compõem essa região.

Contudo, o debate sobre a disponibilização do direito a assistência social alcança uma amplitude muito maior do que foi possível apresentar nesse estudo, tanto pelos limites impostos a pesquisa sobre a realidade socioassistencial de vinte e cinco municípios, quanto a complexidade e proporção que o amplo arcabouço legal que normativa a área alcançou nos últimos anos. Assim, pensamos que a investigação sobre a materialização desse direito social nas vivências da população brasileira deve prosseguir, nas universidades, gestões governamentais, organizações da sociedade civil, enfim, entre todos que possam contribuir de alguma forma com o aperfeiçoamento desse importante mecanismo de inclusão e justiça social.

## REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC SP, 2001. p. 43-56. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/1763>. Acesso em: 20 out. 2021.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 10. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma Nova Hermenêutica por uma repolitização da legitimidade**. 3.ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituição.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição.htm). Acesso em 29 dez. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 8742, de 07 de dezembro de 1993**. Lei Orgânica da Assistência Social: Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasil, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742compilado.htm)>. Acesso em: 29 out. 2020.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão Nº 1 a 6/1994. – 35 ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 454 p. Série textos básicos; Nº 67, Biblioteca Digital da Câmara. Disponível em: <[https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/15261/constituicao\\_federal\\_35ed.pdf?sequence=9&isAllowed=y](https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/15261/constituicao_federal_35ed.pdf?sequence=9&isAllowed=y)>. Acesso em: 30 out. 2020.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. **A Assistência Social**. Disponível em <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social>. Acesso em: 20 out. 2020.
- \_\_\_\_\_. **Desafios da gestão do SUAS nos Municípios e Estados: Capacita Suas volume 2**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; São Paulo: Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica: NOB/SUAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.
- BRITTES, Hed Orosimbo Soares. **Sistema Representativo Brasileiro**. Frederico Westphalen: Editora URI, 2001.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. 18.ed., Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2014.

CARVALHO, C.B; BLANES, D. Sistema de Monitoramento e Avaliação Implementado por uma Organização do Terceiro Setor: O Caso da Ação Comunitária do Brasil. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC SP, 2001. p. 127-162. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/1763>. Acesso em: 18 out. 2021.

CASTRO, Jorge Abrahão de; OLIVEIRA, Márcio Gimene de. Políticas públicas e desenvolvimento. In: MADEIRA, Ligia Mori (org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. Cap. 1. p. 20-48. Disponível em: [https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub\\_37.pdf](https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_37.pdf). Acesso em: 04 jan. 2021.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. A Implementação Municipal das Políticas Sociais: Uma Análise Espacial. **PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**, n. 42, p.239-269, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4181>. Acesso em: 04 jan. 2022

CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004**. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia\\_social/resolucoes/2004/Resolucao%20CNAS%20no%20145-%20de%2015%20de%20outubro%20de%202004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2004/Resolucao%20CNAS%20no%20145-%20de%2015%20de%20outubro%20de%202004.pdf). Acesso em: 30 out. 2020.

CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução Nº 130, de 15 de Julho de 2005**. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB SUAS. Brasília, 2005. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=102523#:~:text=1%C2%BA%20Aprovar%20a%20Norma%20Operacional,para%20sua%20publica%C3%A7%C3%A3o%20por%20meio.> Acesso em: 30 out. 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 7. ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

CORREA, Darcisio. **A construção da cidadania**. Ijuí: Unijuí, 1999.

COSTA, Valeriano. Políticas públicas no Brasil: uma agenda de pesquisas. **Idéias**, [S.L.], v. 6, n. 2, p. 135-166, 21 jan. 2016. Disponível em: [http://novo.more.ufsc.br/artigo\\_revista/inserir\\_artigo\\_revista](http://novo.more.ufsc.br/artigo_revista/inserir_artigo_revista). Acesso em: 30 dez. 2020.

COUTO, Berenice de Rojas. Assistência Social: Direito social ou bem-estar? **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 124, p. 665-677, out./dez., 2015.

COUTO, Berenice de Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira**: uma equação possível? 2. ed., São Paulo: Cortez, 2006.

COUTO, B. R. *et al.* (org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. 4.ed., São Paulo: Cortez, 2014.

CREMONESE, D. (2011). A Difícil Construção da Cidadania no Brasil. In: **REVISTA DESENVOLVIMENTO EM QUESTÃO**, Ijuí, v.5, nº9, Editora Unijui, 2007, p.59–84.

Disponível em:

<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/137>

Acesso em: 20 de agosto de 2020

DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. (orgs.). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006, p. 15-41.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA & CARVALHO (ORGS).

**Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. SP:IEE/PUC-SP, 2001, p.13-42 Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/1763>.

Acesso em: 10 out. 2021

FAGNANI, Eduardo. **Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. 2005. 605 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Ciências Econômicas - Área de Concentração: Política Social, Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2005. Disponível em:

<<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/285940>>. Acesso em: 29 out. 2020.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. IMPLEMENTAÇÃO: ainda o elo perdido da análise de políticas públicas no Brasil? **Revista Debates**, [S.L.], v. 6, n. 2, p. 13-36, 29 ago. 2012.

Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <http://dx.doi.org/10.22456/1982-5269.26227>.

Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/26227/19971>>. Acesso em: 06 jan. 2021.

FEE. **Fundação de Economia e Estatística**. Disponível em:<

<https://arquivofee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Miss%F5es>>.

Acesso em 04.jan.2021.

FERREIRA, G. S; PINTO, C. V. S. Desenvolvimento humano, vulnerabilidade e prosperidade social no Rio Grande do Sul: Uma visão inter e intrarregional por meio dos COREDES. In: MARGUTI, B. O; COSTA, M. A; PINTO, C. V. S. (orgs.). **Territórios em Números: insumos para políticas públicas a partir da análise do IDHM e do IVS de municípios e Unidades da Federação brasileira**. Brasília: IPEA, 2017, p. 297-332.

Disponível

em:<[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170828\\_territorios\\_em\\_numeros\\_1.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170828_territorios_em_numeros_1.pdf)>. Acesso em: 03 jan. 2021.

FREY, Klaus. POLÍTICAS PÚBLICAS: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas - PPP**, [S.L.], n. 21, p. 211-260, jun. 2000. IPEA. Disponível em:

<<https://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/issue/view/18>>. Acesso em: 04 jan. 2021.

HELLMANN, Aline; VILLAS BOAS, Patrícia; *et al.* **Seminário: avaliação em políticas públicas**, 2014. ENAP. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2034>

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 21. ed., São Paulo: Cortez, 2011. 326 p.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br> Acesso em: 04 fev. 2021.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma idéia. In: SARAVIA, Enrique (Org.); FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas** - Coletânea Volume 1. 1995. p. 219-224.

LAGO, Ivann Carlos; ROTTA, Edemar. Políticas Públicas e seus Modelos de Análise: argumentos em favor do neoinstitucionalismo e das abordagens culturais. In: HASS, Monica et al (org.). **Políticas Públicas, Descentralização e Participação Social: contribuições ao estudo da trajetória em Chapecó/SC**. Curitiba: CRV, 2019. p. 23-37.

LOPES, José Rogério. Processos Sociais de Exclusão e Políticas Públicas de Enfrentamento da Pobreza. **Caderno CRH**, Salvador, v. 53, n. 21, p. 349-363, ago. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/crh/v21n53/a11v21n53.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo do SUAS. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 87, Cortez, 2009, p. 76-95.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47- 69, jan./abr. 2006.

MANTEY, Ana Sabina. **O Processo de Implantação da Política de Assistência Social nos Municípios da Fronteira Noroeste do RS**. 2018. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas). UFFS, Cerro Largo, 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed., São Paulo: Atlas S.A., 2003. 311 p.

MILL, John Stuart. **Sobre a Liberdade**. Tradução de Denise Bottmann. Porto Alegre: L&pm: 2016. 176 p.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2010. 407 p.

MINAYO, Maria Cecília de Souza et al (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 22. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. 80 p.

MULLER P.; SUREL Y. “**Crises de Politiques et régulations cognitives**”. *Pôle Sud*, n. 4, 2012. p. 92-106.

PAIVA, Beatriz Augusto de. O tempo do SUAS. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 87, Cortez, 2009.p. 5-24.

PAPI, L,P; ROSA; T,B; HAMERSKI, B. O Planejamento como Ferramenta Estratégica para a Implantação de Políticas Públicas: Os Casos da Saúde e Assistência Social em Porto Alegre. In: **DEMOCRACIA E DIREITOS: DIMENSÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS**, nº 2, 2017, Brasília. Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas.p.347-374.

PEREIRA, P, A, P. Estado, Regulação Social e Controle Democrático. *In: BRAVO, M, I, S; PEREIRA, P, A, P. (orgs), Política Social e Democracia*. 5.ed. São Paulo. Cortez, 2012.p. 27-45.

PNUD BRASIL **Perfil Socioeconômico COREDE Missões**. Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/oqueedesenvolvimento-humano.html> >. Acesso em: 29 dez. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GIRUÁ – Secretaria Municipal de Promoção Humana. Disponível em <https://www.girua.rs.gov.br/site/conteudos/204-promocao-humana>. Acesso em: 20 out. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ÂNGELO – Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Cidadania. Disponível em <https://pmsantoangelo.abase.com.br/site/conteudos/218-assistencia-social-trabalho-e-cidadania>. Acesso em: 20 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL, COREDE. **Perfil Socioeconômico COREDE Missões**. Disponível em <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/28140705-perfis-regionais-2015-missoes.pdf>. Acesso em: 20 out. 2020.

RAMOS, M. P; SCHABBACH, L. M. (2012). O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista De Administração Pública**, 46(5), 1271 a 1294. Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7140>

ROTTA, Edeimar; REIS, Carlos Nelson dos. Desenvolvimento e políticas sociais: uma relação necessária. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 314-334, dez. 2007. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/2321>. Acesso em: 06 jan. 2021.

ROTTA, E. **Desenvolvimento Regional e Políticas Sociais no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul**. 2007. 338 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

ROTTA, E. **Sistematização da aula 11 do componente curricular Desenvolvimento Regional** (Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas). UFFS, Cerro Largo, 2020.

RUVIARO, D; SILVA, F, C.O Debate Sobre a Política Social no Âmbito da Concessão/Conquista. *In: I Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social*. ISBN:978-85-65044-13-4, 2015, Florianópolis. Anais do Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social. UFSC, 2017. Recuperado de: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/180856>

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1999. 348 p.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta e revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes, São Paulo: Companhia das Letras, 2010, 461 p.

SILVA, V. R.; UGOSKI, D. R. **Controle Social no Sistema Único de Assistência Social:** propostas, concepções e desafios. *Revista Textos e Contextos*, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 250-265, jul./dez. 2008

SMOLSKI, F. M. S.; ROTTA, E. (2021). Evolução dos Gastos Públicos em Políticas Sociais na Região Funcional 7 e Impactos no IDESE. *Anais do Simpósio Latino-Americano de Estudos de Desenvolvimento Regional*, 2(1). Recuperado de <https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/slaedr/article/view/21105>

SOUSA, S.A.S.; GONÇALVES, S.F. Política de assistência social: uma breve análise de seus avanços e retrocessos. VI Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais e II Seminário de Direitos Humanos, Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Paraná: Unioeste; 2014.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, [S.L.], n. 16, p. 20-45, dez. 2006. Fap UNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1517-45222006000200003>. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2021.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: De Ação Individual a Direito Social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, São Paulo, RBDC n. 10, p.435-458, jul./dez. 2007.

TELLES, V. S. Direitos Sociais: Afinal do Que se Trata?. *Revista USP*, [S.L.], n. 37, p. 34-45, 30 maio 1998. Universidade de São Paulo, Agência USP de Gestão da Informação. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/27023/28797>>. Acesso em: 11 jan. 2021.

TAYLOR, S. J; BOGDAN, R. **Introduccion a los Metodos Cualitativos de Investigacion**. Barcelona: Ediciones Paidós 1984.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, [S.L.], v. 42, n. 3, p. 529-550, jun. 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-76122008000300005>. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2021.

TRIVIÑIOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas S.A., 1987. 173 p.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL (Cerro Largo) (ed.). **Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas:** linhas de pesquisa. 2021. Disponível em: <[https://www.uffs.edu.br/campi/cerro-largo/cursos/mestradocl/mestrado\\_em\\_desenvolvimento\\_e\\_politicas\\_publicas/linhas-de-pesquisa](https://www.uffs.edu.br/campi/cerro-largo/cursos/mestradocl/mestrado_em_desenvolvimento_e_politicas_publicas/linhas-de-pesquisa)>. Acesso em: 20 abr. 2021.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2000.