

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

VERIDIANE KRONBAUER

A IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS
MUNICÍPIOS DA REGIÃO CELEIRO DO RS

CERRO LARGO – RS

2023

VERIDIANE KRONBAUER

**A IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS
MUNICÍPIOS DA REGIÃO CELEIRO DO RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP), da Universidade Federal da Fronteira Sul-UFFS *Campus* Cerro Largo, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestra em Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Edeimar Rotta

CERRO LARGO - RS

2023

Bibliotecas da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

Kronbauer, Veridiane

A IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO CELEIRO DO RS / Veridiane Kronbauer. -- 2023.

127 f.

Orientador: Doutor Edemar Rotta

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Fronteira Sul, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas, Cerro Largo,RS, 2023.

1. Política Pública. Política de Assistência Social. Municípios.. I. Rotta, Edemar, orient. II. Universidade Federal da Fronteira Sul. III. Título.

VERIDIANE KRONBAUER

**A IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS
MUNICÍPIOS DA REGIÃO CELEIRO DO RS**

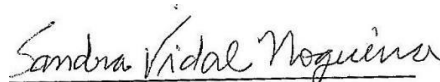
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP), da Universidade Federal da Fronteira Sul-UFFS *Campus* Cerro Largo, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestra em Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Este trabalho foi defendido e aprovado pela banca em 10/03/2023.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Edemar Rotta – UFFS
Orientador



Dr.ª Sandra Vidal Nogueira – UFFS
Avaliadora



Prof.ª Dr.ª Solange Emilene Berwig - UNIPAMPA
Avaliadora

A todos (as) aqueles que lutam pela consolidação
da Assistência Social como política pública.

Que as classes dominantes tremam à ideia de uma revolução comunista.
Os proletários nada têm a perder, exceto seus grilhões.
Têm um mundo a ganhar.
Proletários de todos os países, uni-vos!
(MARX e ENGELS, 2001, p. 83)

RESUMO

A presente dissertação propõe-se compreender o processo de implantação da Política Nacional de Assistência Social nos municípios da Região Celeiro, do Estado do Rio Grande do Sul, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, baseado no estudo das trajetórias, para tanto realiza uma análise das bases normativas que criam e regulamentam esta política pública nos municípios pesquisados; dos equipamentos e das estruturas físicas e de pessoal constituídas para dar conta da política de assistência social. Com base nos princípios e categorias do método dialético crítico, a referida pesquisa concentra seu foco na resposta dada por quatro municípios da Região Celeiro, escolhidos principalmente a partir do porte populacional e do nível de gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): Barra do Guarita, Esperança do Sul, Tenente Portela e Três Passos. O estudo inicia com a contextualização dos procedimentos metodológicos que guiaram a pesquisadora no decorrer da pesquisa, bem como a contextualização a respeito da amostra de sujeitos participantes e a coleta e análise dos dados, a fim de alcançar os objetivos propostos. Na sequência, com base em uma revisão da literatura acerca das temáticas relacionadas ao assunto, são apresentados os conceitos básicos sobre o que são políticas públicas, avançando-se em seguida para a concepção das políticas sociais. Traz-se ainda uma reflexão teórica sobre a trajetória histórica da assistência social até a mesma se instituir como uma política pública através da Constituição Federal de 1988. Seguido aborda a regulamentação da Política de Assistência Social pós-Constituição de 1988, com ênfase para a Política Nacional de Assistência Social e demais normativas que a regulamentam. Posteriormente se concentra no processo de implantação da Política Nacional de Assistência Social nos municípios da região Celeiro, iniciando com a apresentação da região e dos municípios investigados, adentrando para o estudo empírico, no qual se tem a análise do processo de implantação da Política de Assistência Social nos referidos municípios, com base no estudo das trajetórias que está incorporada no processo de constituição da legislação que instituem e regulamentam os órgãos gestores responsáveis pela Política de Assistência Social, Conselhos e Fundos Municipais de Assistência Social, bem como a regulamentação ao nível municipal do SUAS. Na continuidade apresentam-se os equipamentos, as estruturas físicas e de pessoal constituídas para dar conta da política de assistência social em nível municipal. O resultado deste processo, aponta as fragilidades presentes principalmente no município de gestão básica e as limitações vivenciados pelos municípios de pequeno porte I e II, mas também as possibilidades de efetivação da política por meio da criação de estruturas, da melhoria dos espaços físicos, possibilidades que encontram maior viabilidade nos municípios de maior porte.

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

ABSTRACT

This dissertation proposes to understand the implementation process of the National Policy of Social Assistance in the municipalities of the Celeiro Region, in the State of Rio Grande do Sul, from the promulgation of the Federal Constitution of 1988, based on the study of the trajectories, for an analysis of the normative bases that create and regulate this public policy in the surveyed municipalities; equipment and physical structures and personnel set up to handle the social assistance policy. Based on the principles and categories of the critical dialectical method, this research concentrates its focus on the response given by four municipalities in the Celeiro Region, chosen mainly based on their population size and the level of management of the Unified Social Assistance System (SUAS): Barra do Guarita, Esperança do Sul, Lieutenant Portela and Três Passos. The study begins with the contextualization of the methodological procedures that guided the researcher during the research, as well as the contextualization regarding the sample of participating subjects and the collection and analysis of data, in order to reach the proposed objectives. Next, based on a literature review on topics related to the subject, the basic concepts of what public policies are are presented, moving on to the conception of social policies. It also brings a theoretical reflection on the historical trajectory of social assistance until it became a public policy through the 1988 Federal Constitution. National Social Assistance and other regulations that regulate it. Subsequently, it focuses on the implementation process of the National Social Assistance Policy in the municipalities of the Celeiro region, starting with the presentation of the region and the investigated municipalities, moving on to the empirical study, in which there is an analysis of the implementation process of the Assistance Policy Social Assistance in the aforementioned municipalities, based on the study of the trajectories which are incorporated in the process of constituting the legislation that institute and regulate the management bodies responsible for the Social Assistance Policy, Councils and Municipal Social Assistance Funds, as well as regulation at the municipal level from SUAS. In continuity, the equipment, physical structures and personnel constituted to handle the social assistance policy at the municipal level are presented. The result of this process points out the weaknesses present mainly in the municipality of basic management and the limitations experienced by small municipalities I and II, but also the possibilities of implementing the policy through the creation of structures, the improvement of physical spaces, possibilities that are more viable in larger municipalities.

Keywords: Public Policy. Social Assistance Policy. Counties.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Equipes de referência do CRAS	74
Quadro 02 - Equipes de referência do CREAS.....	75
Quadro 03 - IDH-M Barra do Guarita.....	83
Quadro 04 - IDH-M Esperança do Sul	84
Quadro 05 - IDH-M Tenente Portela	86
Quadro 06 - IDH-M Três Passos	87
Quadro 07 - Normativas da concepção dos órgãos gestores da Política de Assistência Social	89
Quadro 08 - Normativas da concepção dos Conselhos Municipais de Assistência Social	93
Quadro 09 - Normativas da concepção dos Fundos Municipais de Assistência Social	96
Quadro 10 - Lei Municipal de Regulamentação do SUAS	99
Quadro 11 - Conteúdo previsto na Lei Municipal de regulamentação do SUAS	101
Quadro 12 - Equipamentos da PSB	104
Quadro 13 - Equipamentos da PSE de média e alta complexidade	107
Quadro 14 - Infraestrutura Física dos CRAS	109
Quadro 15 - Recursos Humanos dos CRAS.....	114
Quadro 16 - Estrutura Física dos CREAS	116

LISTA DE FIGURA

Figura 01– Mapa do COREDE Celeiro.....	25
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAPs	Caixa de Aposentadoria e Pensão
CEDEDICA	Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
CEME	Central de Medicamento
CF	Constituição Federal
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CIEE	Centro de Integração Empresa Escola
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
FEB	Força Expedicionária Brasileira
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUNABEM	Fundação de Bem-Estar do Menor
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
ID SUAS	Índice de Desenvolvimento do Sistema único de Assistência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MAS	Ministério de Assistência Social
MBES	Ministério do Bem-Estar Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social

MEC	Ministério da Educação
MS	Medida Socioeducativa
NOB	Norma Operacional Básica
NOB-RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
NOB-SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
ONGs	Organizações Não Governamentais
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PBF	Programa Bolsa Família
PCF	Programa Criança Feliz
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Programa Comunidade Solidária
PSC	Prestação de Serviço à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPGDPP	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas
SciELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
RMV	Renda Mensal Vitalícia
RS	Rio Grande do Sul
SAS	Secretaria de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UNB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 O PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA	22
2.2 DEFINIÇÃO DO UNIVERSO E AMOSTRA.....	25
2.3 O PROCESSO DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS	26
2.4 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA	30
3 POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍTICAS SOCIAIS E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	31
3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS	31
3.1.1 Políticas Sociais	36
3.2 A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, NO BRASIL, ATÉ SE CONSOLIDAR COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	38
3.3 A REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988	51
3.3.1 A Lei Orgânica de Assistência Social	51
3.3.2 A Política Nacional de Assistência Social – 1998	56
3.3.3 Normas Operacionais Básicas de 1997 e de 1998	59
3.3.4 A Política Nacional de Assistência Social de 2004	62
3.3.5 A Norma Operacional Básica de 2005	71
3.3.6 A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos de 2006	73
3.3.7 A Norma Operacional Básica de 2012	75
3.3.8 A Lei n.º 12.435, de 06 de julho de 2011	77
4 O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA PNAS NA REGIÃO CELEIRO	78
4.1 CONHECENDO A REGIÃO DE ESTUDO E OS MUNICÍPIOS LÓCUS DA PESQUISA	79
4.1.1 Barra do Guarita	82
4.1.2 Esperança do Sul	83
4.1.3 Tenente Portela	85
4.1.4 Três Passos	86
4.2 O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS.....	88
4.2.1 Trajetórias de implantação da Política de Assistência Social: Bases Normativas para implantação dos órgãos gestores	89
4.2.2 Trajetórias de implantação da Política de Assistência Social: Bases normativas de criação dos CMAS	93
4.2.3 Trajetórias de implantação da Política de Assistência Social: concepção dos Fundos Municipais de Assistência Social	96
4.2.4 Trajetórias de implantação da Política de Assistência Social: Regulamentação do SUAS nos municípios	98
4.2.5 Equipamentos implantados para a efetivação da Política de Assistência Social ...	100
CONSIDERAÇÕES FINAIS	118
REFERÊNCIAS	122

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas são entendidas como o Estado em ação, ou seja, o Estado implantando um projeto de governo através de programas e ações para segmentos específicos ou para o conjunto geral da sociedade, os quais “[...] produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real” (SOUZA, 2003, p. 13). Têm sua emergência relacionada à ascensão do sistema capitalista, passando a existir como alternativas para amenizar os conflitos existentes entre as classes sociais (LENCINA, 2018). Nesse contexto, as políticas públicas utilizadas pelo Estado, para prover o exercício dos direitos sociais¹, são, por excelência, políticas sociais (CASTRO, 2012).

No Brasil as políticas sociais passam a ser reconhecidas como políticas públicas a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), também denominada de “Constituição Cidadã²”, mudando assim o paradigma histórico com que estas eram tratadas, e as reconhecendo como direitos sociais (LENCINA, 2018).

Dentre as políticas sociais executadas pelo Estado temos a política de assistência social, sendo está objeto de estudo desta pesquisa. Historicamente a assistência social se configurou como uma política compensatória e complementar, com caráter clientelista e assistencialista³. Abolir ou suprimir a compreensão desta importante política pública tem sido um enorme desafio. Entretanto, a partir do texto constitucional de 1988 a assistência social passa a integrar o conjunto de políticas públicas da Seguridade Social, com a Saúde e a Previdência (COUTO, 2010).

A CF/88, em seu artigo 194º, traz a seguridade social como um conjunto integrado de ações de iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (BRASIL, 2008). No entanto, para Couto (2010) é nos artigos 203º e 204º, que consta a política de assistência social como dever do Estado e direito do cidadão que dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social.

¹ Para Marshal (1967 apud, Castro 2012, p. 1014) “os direitos sociais corresponderiam ao direito a um mínimo de bem-estar econômico, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que se estabelecem na sociedade”.

² Conhecida por Constituição Cidadã, a Carta se propõe assegurar e garantir aos brasileiros os direitos sociais essenciais ao exercício da cidadania e o seu cumprimento. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/10/01/constituicao-de-1988-fortaleceu-a-cidadania-do-trabalhador>. Acesso em março de 2021.

³ “Conceitos como assistencialismo e clientelismo têm sido apontados como constitutivos de uma sociedade conservadora que, por muito tempo, considerou a pobreza como um atributo individual daqueles que não se empenharam para superá-la” (COUTO, 2010, p. 164).

A partir da CF/88 é possível evidenciar diversos avanços com relação à política de assistência social, dentre eles se destacam os ocorridos no campo normativo, na compreensão da assistência social enquanto política pública e na implantação prática desta política (COUTO, 2010).

No cenário normativo essas evoluções podem ser evidenciadas através da regulamentação da política de assistência social por meio da Lei n.º 8.742 de dezembro de 1993, denominada Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)⁴. A LOAS instituiu uma nova base para a política de assistência social ao inseri-la no campo da Seguridade Social, dirigindo-a para o seu caráter de política de proteção social que busca a garantia de direitos e condições dignas de vida para todos (BRASIL, 2004).

Diante disso, a CF/88 e a LOAS trouxeram novas expectativas para a política de assistência social no Brasil e para as necessidades daqueles em situação de vulnerabilidade social. Yazbek (2012, p. 291) corrobora com essa constatação ao afirmar que elas “[...] abriram espaço iniciando um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública de direito dos que dela necessitar”.

Nas décadas seguintes, o direito social à assistência, assegurado na CF/88 e regulamentado pela LOAS, passou pelo processo de implantação e consolidação efetiva. Foram essenciais neste processo a instituição do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a criação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e das Normas Operacionais Básicas (NOB/SUAS e NOB/RH), culminando com a alteração da LOAS pela

4 LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL- CAPÍTULO I

Das Definições e dos Objetivos

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

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) 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.

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.

[...]

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742compilado.htm. Acesso em dez. de 2021.

Lei n.º 12.435, de 06 de julho de 2011, que introduz, no campo legal, o sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS)⁵.

Para a implantação da política de assistência social de forma descentralizada e participativa, a LOAS prevê a repartição de competências entre os entes federativos, assim como estabelece normas para a implementação do SUAS e a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (BRASIL, 2004, p. 39).

Especificamente, em seu artigo 11º, a LOAS estabelece que as ações socioassistenciais, nas três esferas de governo, realizam-se de forma articulada, cabendo à coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução de programas em suas respectivas esferas, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Nessa perspectiva, compete aos municípios assumir a gestão da política municipal de assistência social, alinhada à Política Nacional de Assistência Social e às demais normativas que dispõem sobre o funcionamento do SUAS. Logo, a PNAS traz de forma detalhada a organização da assistência social através de níveis de complexidade, considerando as especificidades de cada município.

A gestão da assistência social é estabelecida de acordo com a PNAS/2004, em níveis diferenciados, entre inicial, básica e plena, e entre elas, o respeito à diferenciação do porte dos municípios brasileiros, das condições de vida de sua população rural e urbana e da densidade das forças sociais que os compõem (BRASIL, 2005, p. 12).

Para a implantação da política de assistência social em nível municipal se faz necessário à criação do Conselho Municipal de Assistência Social, do Plano Municipal de

5 O Sistema Único de Assistência Social- SUAS, é uma política pública, um direito de todo cidadão que dela necessitar e válida em todo o Brasil. Seu objetivo é garantir a proteção social aos cidadãos, ou seja, apoio a indivíduos, famílias e à comunidade no enfrentamento de suas dificuldades, por meio de serviços, benefícios, programas e projetos. Com um modelo de gestão participativa, o Suas articula os esforços e os recursos dos municípios, estados e União para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social>. Acesso em dez 2021.

Assistência Social e do Fundo Municipal de Assistência Social, os quais são requisitos mínimos para a execução desta política (BRASIL, 2005).

Outro fator relevante para a implantação da política de assistência social ao nível municipal é que o SUAS seja instituído e regulamentado através de Lei Municipal, bem como o Conselho e o Fundo Municipal de Assistência Social, pois a regulamentação do SUAS em nível municipal irá adequar-se às regulamentações vigentes que norteiam a implantação e execução desta política pública. Se não existe legislação municipal, impede-se o reconhecimento do direito ao acesso aos serviços socioassistenciais, permanecendo a cultura da ajuda e do favor, seja de parte dos gestores, das entidades prestadoras de serviços ou de trabalhadores de outras políticas setoriais. Ou seja, não há reconhecimento da assistência social como política pública (BREVILHERI; PASTOR, 2013). Ressalta-se, assim, a importância de regulamentação desta política pelos Estados e municípios, a fim de se alcançar a concretude da política de assistência social.

Diante do exposto, os municípios brasileiros possuíam uma tradição histórica de tratamento da assistência muito mais como favor, ou objeto de cuidado do primeiro damismo, do que como direito do cidadão e dever do Estado. Romper com essa tradição e implantar uma nova ideia não é algo simples e rápido. Neste sentido se pergunta: como os municípios da Região Ceileiro do Estado do Rio Grande do Sul/RS implantaram a Política Nacional de Assistência Social em seus preceitos essenciais e em suas estruturas organizacionais de modo a garantir a assistência como direito do cidadão e dever do Estado?

Este processo de implantação de uma nova compreensão da assistência social e da estruturação de um aparato normativo e institucional para garanti-la como direito do cidadão e dever do Estado, exige dos municípios, como entes integrados da Federação, uma participação efetiva. Compreender o processo de implantação da PNAS nos municípios da Região Ceileiro do RS, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, se constitui no objetivo maior que move esta pesquisa.

Esse objetivo central, motivou o estabelecimento de quatro objetivos específicos, estes procuram articular as reflexões acerca da implantação da PNAS/2004 e possibilitar uma análise capaz de contemplar a finalidade desse estudo. O primeiro deles consiste em pesquisar a trajetória histórica da assistência social no Brasil a fim de entender as mudanças geradas a partir da Constituição de 1988. O segundo busca identificar no arcabouço político-ideológico e normativo-institucional constituído a partir da CF/88, para a área da assistência social, o “papel” atribuído aos municípios. Já o terceiro intenta mapear o processo de implantação da Política Nacional de Assistência Social nos municípios da Região Ceileiro do RS, com base no

estudo das trajetórias, desta forma realiza uma análise das bases normativas que criam e regulamentam esta política pública nos municípios pesquisados; dos equipamentos e das estruturas físicas e de pessoal constituídas para dar conta da política de assistência social. E o quarto almeja relacionar o processo prático ocorrido nos municípios com o contexto geral da implantação da Política Nacional de Assistência Social em termos de Brasil.

Para alcançarmos os resultados pretendidos, este estudo tem como metodologia para construção e desenvolvimento da pesquisa a abordagem qualitativa. Realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental, quanto à técnica de análise utilizamos a análise de conteúdo. A modalidade de pesquisa foi exploratória, com desenho de pesquisa da teoria fundamentada, devido à sua natureza 'local', ligada à determinada situação e contexto específico (SAMPLERI; COLLADO; LUCIO, 2013).

Realizamos um recorte geográfico para melhor realização da análise dos dados, elegendo a Região Celeiro do Estado do Rio Grande do Sul/RS, sul do Brasil, por ser uma região composta totalmente por municípios de pequeno porte, dessa forma os dados foram discutidos a partir desse delineamento. A Região Celeiro do Estado do RS é formada por vinte e um (21) municípios⁶, os quais formam o Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) da região Celeiro. Criado em 2010, o COREDE Celeiro foi um dos últimos COREDEs a ser instituído. Originou-se de parte do Noroeste Colonial, especialmente na região de fronteira do Brasil com a Argentina e com o oeste do Estado de Santa Catarina/SC. Ocupa área territorial de 4.748,7 km², e conta com uma população estimada de 146.819 habitantes (FEE, 2020). O maior município em termos populacionais é Três Passos, com população de 23.965 habitantes (IBGE, 2010), sendo este o único classificado como de pequeno porte II⁷, conforme classificação estabelecida pela PNAS 2004. Os demais municípios se caracterizam como de pequeno porte I, ou seja, cuja população chega a até 20.000 habitantes.

Este trabalho é orientado pelo marxismo, através do método dialético-crítico, tendo como base as categorias que o fundamentam, sendo consideradas essenciais para a realização

⁶ Barra do Guarita, Bom Progresso, Braga, Campo Novo, Chiapeta, Coronel Bicaco, Crissiumal, Derrubadas, Esperança do Sul, Humaitá, Inhacorá, Miraguai, Redentora, Santo Augusto, São Martinho, São Valério do Sul, Sede Nova, Tenente Portela, Tiradentes do Sul, Três Passos e Vista Gaúcha (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 10).

⁷ Para efeitos de caracterização do porte dos municípios brasileiros, a Política Nacional de Assistência Social os classifica em cinco grandes grupos: pequeno porte I: com população até 20 mil habitantes; pequeno porte II: com população entre 20.001 e 50 mil habitantes; médio porte: com população entre 50.001 e 100 mil habitantes; grande porte: com população entre 100.001 e 900.000 habitantes; metrópoles: com população superior a 900 mil habitantes (BRASIL, 2004, p. 45).

deste estudo – totalidade, historicidade e contradição - as quais condicionam o método (KONDER, 2008; TRIVIÑOS, 1987).

O desenvolvimento desta pesquisa tem significativa relevância tendo em vista a inexistência de estudos sobre a implantação da política de assistência social na região Celeiro do RS, que possui características singulares, mas cujo porte populacional dos municípios, consoante a PNAS (2004), representa 4.020 municípios brasileiros classificados como de pequeno porte I, que perfazem 73% dos municípios brasileiros. Ou seja, a grande maioria dos municípios brasileiros se caracterizam como de pequeno porte I, proporcional com os critérios da PNAS.

No cenário dos 21 municípios da região Celeiro, foram selecionados, para o estudo empírico, quatro deles, sendo Três Passos, Tenente Portela, Barra do Guarita e Esperança do Sul. A escolha dos municípios considerou o porte populacional e o nível de gestão do SUAS em que se encontram, com vistas a possibilitar comparações, bem como a presença de comunidades indígenas em ao menos um dos municípios. Dentre os municípios escolhidos, Três Passos, Tenente Portela e Barra do Guarita, enquadram-se no nível de Gestão básica do SUAS, constituindo 01 (um) município de pequeno porte II e 02 (dois) municípios de pequeno porte I, respectivamente. Constituem assim, representantes dos dois portes que assumem o mesmo nível de gestão, possibilitando uma análise sobre diferenças quanto ao porte municipal. O município de Esperança do Sul, no que lhe concerne, também se caracteriza como de pequeno porte I e dentre os demais municípios da região Celeiro é o único que apresenta nível de gerenciamento inicial, se tornando possível o estudo de municípios compatíveis quanto ao porte, e distintos, quanto ao nível de gerenciamento. No que tange a presença de comunidades indígenas em ao menos um dos municípios, tem-se assim o município de Tenente Portela, no qual está a maior reserva indígena do Estado, com 23.400 hectares e nela vivem cerca de 8 mil índios caingangues, além de algumas centenas de índios guaranis. (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

O interesse pelo tema proposto “A Implantação da Política de Assistência Social nos municípios da Região Celeiro do Estado do RS” surgiu através da experiência da pesquisadora enquanto trabalhadora do SUAS no decorrer desses últimos dez anos. Período este em que foi possível vivenciar diversos momentos na busca pela efetivação da assistência social enquanto política pública garantidora de direitos sociais.

A prática profissional possibilitou vivenciar diretamente o processo, permitindo conhecer e auxiliar a gestão municipal da política de assistência social e, através desta, surgiram os inúmeros questionamentos quanto à forma como está implantada no âmbito

municipal esta política, bem como, com base na sua implantação, como se dá a efetivação dos direitos dos usuários.

Outro fator relevante é a produção de conhecimentos conceituais abordando a referida temática, pois os questionamentos pessoais advindos da prática fizeram com que a pesquisadora buscasse fontes de conhecimentos teóricos, como revisão bibliográfica e identificação de produções científicas sobre o tema, permitindo, assim, investigar, refletir e sintetizar esses conhecimentos já construídos e publicados.

Indagações e constatações essas que se evidenciaram em um levantamento realizado na base de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), sendo esta uma fundação vinculada ao Ministério da Educação (MEC) do Brasil, que opera na ampliação e consolidação da pós-graduação *stricto sensu*, em todos os estados brasileiros.

A escolha desta base de dados específica se deu devido ao sistema de avaliação da CAPES⁸ ser continuamente aperfeiçoado, e servir de instrumento para a comunidade universitária na busca de um padrão de excelência acadêmica, em especial para os mestrados e doutorados. Os resultados da avaliação servem de base para a formulação de políticas para a área de pós-graduação, bem como para o dimensionamento das ações de fomento.

A busca no portal da CAPES ocorreu no mês de agosto do ano de 2021, por meio da opção pesquisa avançada, tendo como recorte temporal os últimos 05 (cinco) anos, ainda por artigos publicados em português, utilizando a terminologia “Implantação da Política de Assistência Social”.

Encontrou-se, na pesquisa, 95 (noventa e cinco) artigos, os quais foram realizadas as leituras dos títulos dos trabalhos e dos resumos, que possibilitaram verificar a presença ou ausência do enfoque sobre a temática. Identificou-se que dos 95 (noventa e cinco) artigos analisados, nenhum deles abordou a temática específica do estudo em tela. Desta forma, a pesquisa realizada na base de periódicos da CAPES identificou uma lacuna, uma omissão em relação à produção científica envolvendo a implantação da Política Nacional de Assistência Social na região Celeiro/RS, denotando uma abertura, uma necessidade a ser explorada.

Diante disso, além de investigar autores que propõem e discutem possibilidades e caminhos para as questões do presente estudo, no que se refere à implantação da Política Nacional de Assistência Social, destaca-se ainda a relevância da pesquisa pela adesão com a

⁸ Base de dados no portal de periódicos CAPES. Disponível acessando: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ez1.periodicos.capes.gov.br/index.php>. Também com bases encontrados no site: <https://www.gov.br/capes/pt-br>. Acessado em 02 de agosto de 2021.

proposta do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas/PPGDPP, no que diz respeito à abordagem interdisciplinar, intervindo na realidade regional por meio da compreensão do processo de implantação da política municipal de assistência social pautado, nesse sentido, na conjuntura e necessidade local.

Concomitante ao que diz respeito à linha de pesquisa 2: Dinâmicas Sociopolíticas e Experiências de Desenvolvimento, pois, ao pesquisar o processo de implantação de políticas públicas, neste caso, específico da política de assistência social dos municípios de nossa região, realiza-se o estudo de dinâmicas sociopolíticas e, conseqüentemente, do desenvolvimento, pois conforme a PNAS 2004,

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, distribuição dos acessos a bens e recursos, isto implica incremento das capacidades de famílias e indivíduos (BRASIL, 2004, p. 15-16).

Conforme exposto, a relevância da pesquisa está em conhecer o processo de implantação desta importante política pública executada na região Celeiro, bem como constituir-se em contribuição para os gestores e profissionais da área da assistência social no aprimoramento das ações desenvolvidas, a partir das reflexões e dados aqui apresentados.

Assim, a presente dissertação apresenta, além desse primeiro capítulo introdutório, mais três capítulos e as considerações finais. O capítulo da introdução contextualiza o que foi abordado no estudo, assim como apresenta o tema, o problema, objetivo geral e objetivos específicos, e a justificativa da realização do estudo.

No segundo capítulo são apresentados os procedimentos metodológicos que guiaram a pesquisadora no decorrer desta pesquisa, bem como a contextualização a respeito da amostra de sujeitos participantes, a coleta e a análise dos dados, a fim de alcançar os objetivos propostos para o desenvolvimento do trabalho de pesquisa.

Na sequência, no capítulo terceiro são apresentados os conceitos básicos que referenciam este estudo, assim como se retoma a trajetória da assistência social no Brasil, buscando acentuar a compreensão da mesma que se estabelece com a Constituição Federal de 1988 e as normativas que a regulamentam.

No capítulo quatro o foco se concentra no processo de implantação da Política Nacional de Assistência Social nos municípios da região Celeiro, iniciando com a

apresentação da região e dos municípios de estudo, adentrando para o estudo empírico, no qual são apresentados os resultados da pesquisa, buscando relacioná-los com o processo brasileiro retratado no capítulo três. Por fim, apresentam-se as considerações finais, a título de conclusão do estudo realizado.

2 O PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

A metodologia consiste na etapa que norteará o pesquisador e pode ser entendida como “[...] o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade” (MINAYO, 2002, p. 16). Desse modo, este capítulo apresenta os procedimentos metodológicos que nortearam este estudo, bem como a contextualização a respeito da amostra de sujeitos participantes, bem como a coleta e a análise dos dados, de modo a alcançar os objetivos propostos.

2.1 DELINEAMENTO DO ESTUDO

Pesquisa científica é um procedimento racional e sistemático com objetivo de proporcionar respostas aos problemas e questionamentos propostos (GIL, 2002, p. 17). É desenvolvida a partir da utilização de técnicas e métodos, a fim de desenvolver uma investigação que alcance os objetivos exteriorizados de forma planejada.

Nessa perspectiva, para Gil (2010), o presente estudo define-se por ser uma pesquisa social, de nível exploratória, com abordagem qualitativa. Como pesquisa social entende-se “[...] o processo que, utilizando a metodologia científica, permite a obtenção de novos conhecimentos no campo da realidade social” (GIL, 2010, p. 45). A mesma colabora com os pesquisadores no entendimento das condutas e atitudes dos indivíduos e da sociedade, de forma coerente e responsável, permitindo a especificação dos caminhos adotados no decorrer do processo.

O nível exploratório “[...] têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores” (GIL, 2010, p. 27). Neste nível, as pesquisas são desenvolvidas com o intuito de ter uma visão ampla e aproximativa de determinado fato (GIL, 2010).

A escolha pela abordagem qualitativa ocorreu devido à compreensão de que esta possibilita uma visão mais ampla do fenômeno investigado, uma vez que permite um

aprofundamento das dimensões do contexto histórico, econômico, cultural e social. Diante do evidenciado, Minayo (2002, p. 21-22) refere-se à abordagem qualitativa como aquela que “[...] trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, correspondendo a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”. Logo, esse tipo de pesquisa oportuniza uma melhor descrição e compreensão do contexto do problema, do cenário social pesquisado, assim como dos sujeitos constituintes do mesmo.

Ainda, com relação à abordagem qualitativa, Sampieri (2013, p. 416) nos traz que “[...] o que se busca em um estudo qualitativo é obter dados (que serão transformados em informação) de pessoas, seres vivos, comunidades, contextos ou situações de maneira profunda [...]”. Assim sendo, a partir de instrumentos estruturados, investigar, interpretar e entender as ações, ideias e atitudes relevantes do estudo em questão.

Com relação ao método, Gil corrobora afirmando que “[...] pode-se definir método como caminho para se chegar a um determinado fim. E método científico como o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento” (GIL, 2010, p. 08). Portanto, temos como método o caminho para se alcançar um objetivo, e utilizar o método científico, é pensar criticamente uma dada realidade.

Este estudo será orientado pela teoria Marxista e utilizará o método dialético-crítico. A vertente marxista, por meio de uma perspectiva histórica, busca circundar o objeto de conhecimento por meio da compreensão das mediações e correlações. Tem como princípio básico de sua metodologia científica a totalidade. E como categoria básica de análise da sociedade, o modo de produção historicamente determinado, tendo o trabalho como categoria mediadora das relações sociais (MINAYO, 2002).

O marxismo compreende três aspectos considerados principais, sendo o materialismo histórico, o materialismo dialético e a economia política (TRIVIÑOS, 1987). Desta forma, Minayo (2002) explica que o processo de desenvolvimento social pode ser explicado tendo como caminho teórico o materialismo histórico e como estratégia metodológica o materialismo dialético. O materialismo histórico tem como base o método dialético, ou seja, estuda a vida social e os fenômenos da vida da sociedade. Triviños (1987, p. 51) manifesta,

O materialismo histórico é a ciência filosófica do marxismo que estuda as leis sociológicas que caracterizam a vida da sociedade, de sua evolução histórica e da prática social dos homens, no desenvolvimento da humanidade. O materialismo histórico significou uma mudança fundamental na interpretação dos fenômenos sociais que, até o nascimento do marxismo, se apoiava em concepções idealistas da sociedade humana.

O materialismo histórico elucidava conceitos como o ser social, consciência social, meios de produção, forças produtivas, relações de produção, modo de produção (TRIVIÑOS, 1987). Gil (2010) afirma que quando um pesquisador tem como referência o materialismo histórico, passa a ressaltar a dimensão histórica dos processos sociais e os sujeitos. E, partindo da identificação do modo de produção em determinada sociedade e de sua relação com as superestruturas (políticas, jurídicas, etc.) é que ele procede à interpretação dos fenômenos observados. Corroborando com esses conceitos Frigotto (2010), onde segundo o autor o método dialético: “[...] é uma postura, um método de investigação e uma práxis, um movimento de superação e de transformação”. (p. 79-86).

Por esse motivo, o materialismo dialético é mais do que somente uma dimensão ontológica, mas também é compreendido como uma teoria geral do conhecimento humano, tendo em vista que estuda o conhecimento e a teoria do conhecimento como expressões históricas (TRIVIÑOS, 1987).

As definições da dialética materialista dos clássicos do marxismo ressaltam os aspectos que se referem às formas do movimento universais e as conexões que se observam entre elas. Engels a define como ciência "das leis" gerais do movimento e desenvolvimento da natureza, da sociedade humana e do pensamento". E Lênin a define como "a doutrina do desenvolvimento na sua forma mais completa, mais profunda e mais isenta da unilateralidade, a doutrina da relatividade do conhecimento humano, que nos dá um reflexo da matéria em eterno desenvolvimento (TRIVIÑOS, 1987, p. 53).

O materialismo dialético tem como suas categorias básicas a matéria, a dialética e a prática social. Sendo mais que um método para se chegar à verdade, e sim uma concepção do homem, da sociedade e da relação homem com o mundo (TRIVIÑOS, 1987).

Para Konder a dialética, uma ferramenta que permite o diálogo como uma maneira de argumentação, a partir de um determinado estudo de tese “[...] é o modo de pensarmos as contradições da realidade, o modo de compreendermos a realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação” (2008, p. 07). Desta forma, o “[...] método histórico-dialético é o caminho pelo qual se pode desvendar a constituição do todo através de aproximações contínuas sem a pretensão de esgotar as possibilidades de compreensão das determinações presentes na realidade” (BOURGUIGNON, 2008, p. 110).

Justifica-se a escolha deste método específico para orientar esta pesquisa tendo em vista que este permite trazer as contradições, avanços e desafios presentes na política de assistência social para sua materialização, assim como a compreensão do processo histórico desta política pública social.

2.2 DEFINIÇÃO DO UNIVERSO E AMOSTRA

A região que constitui a população definida para a pesquisa é a Região Celeiro do Estado do RS. Esta região é delimitada a partir da regionalização proposta na organização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), formada por vinte e um (21) municípios, sendo os mesmos: Barra do Guarita, Bom Progresso, Braga, Campo Novo, Chiapeta, Coronel Bicaco, Crissiumal, Derrubadas, Esperança do Sul, Humaitá, Inhacorá, Miraguaí, Redentora, Santo Augusto, São Martinho, São Valério do Sul, Sede Nova, Tenente Portela, Tiradentes do Sul, Três Passos e Vista Gaúcha (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 10).

Municípios estes que podem ser observados na figura 01.

Figura 01– Mapa do COREDE Celeiro



Fonte: (RS, 2015, p. 3).

Quatro municípios desta região compõem a amostra⁹ da pesquisa sendo eles: Barra do Guarita, Esperança do Sul, Tenente Portela e Três Passos, municípios estes que se entende

⁹ Amostra “[...] subconjunto do universo ou da população, por meio do qual se estabelecem ou se estimam as características desse universo ou população” (GI, 2010, p. 90).

serem representativos da mesma para o estudo do processo de implantação da Política de Assistência Social. A amostra é do tipo intencional¹⁰ e se classifica como não probabilística¹¹.

Minayo (2002) destaca que para uma amostra ser considerada como ideal deve representar as múltiplas dimensões do objeto a ser pesquisado. Concordando com a autora, uma amostragem considerada boa é aquela que possibilita abranger uma totalidade do problema a ser investigado em suas múltiplas definições.

Ainda, para a escolha da amostra se considerou o porte populacional e o nível de gestão do SUAS em que se encontram, com vistas a possibilitar comparações. Outro fator considerado na escolha da amostra foi à presença de comunidades indígenas em ao menos um dos municípios. Dentre os municípios escolhidos, Três Passos, Tenente Portela e Barra do Guarita, enquadram-se no nível de Gestão básica do SUAS, constituindo 01 (um) município de pequeno porte II e 02 (dois) municípios de pequeno porte I, respectivamente. Constituem assim, representantes dos dois portes que assumem o mesmo nível de gestão, possibilitando uma análise sobre diferenças quanto ao porte municipal. O município de Esperança do Sul, por sua vez, também se caracteriza como de pequeno porte I e dentre os demais municípios do COREDE é o único que apresenta nível de gestão inicial, tornando-se possível o estudo de municípios compatíveis quanto ao porte e distintos quanto ao nível de gestão. No que tange a representatividade de municípios com comunidades indígenas tem-se o Tenente Portela o qual possui a maior reserva indígena do Estado do RS.

2.3 O PROCESSO DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Tendo em vista os objetivos específicos definidos, organizou-se o processo de coleta de dados em dois momentos distintos e complementares, procurando apurar e esclarecer cada um dos objetivos.

O primeiro momento, com base na pesquisa bibliográfica, buscou explicar ou elucidar os objetivos específicos 1 e 2. Nas palavras de Gil (2010, p. 50), “[...] a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Assim, a partir de leituras e estudos de obras e fontes já existentes que, baseados em diversos autores podem contribuir para a significação de novos conhecimentos.

¹⁰ “[...] consiste em selecionar um subgrupo da população que, com base nas informações disponíveis, possa ser considerado representativo de toda população” (GIL, 2010, p. 94).

¹¹ Não probabilística “[...] não apresentam fundamentação matemática ou estatística, dependendo unicamente de critérios do pesquisador” (GIL, 2010, p. 91).

Desse modo, a pesquisa bibliográfica foi construída através de uma criteriosa seleção de autores que estudam a temática, abrangendo bibliografias diversificadas como livros, teses, artigos e revistas. Tendo em vista a natureza interdisciplinar do objeto de estudo, foram utilizadas, além de bibliografias específicas do Serviço Social, materiais de outras áreas correlacionadas com o estudo, para ter um conhecimento aprofundado sobre o tema.

Realizou-se também um levantamento bibliográfico visando compreender a trajetória histórica da assistência social no Brasil, a fim de entender as mudanças geradas a partir da Constituição de 1988, bem como identificar, no arcabouço político-ideológico e normativo-institucional constituído a partir da CF/88 para a área da assistência social, o “papel” atribuído aos municípios.

O segundo momento, que visa dar conta dos objetivos 3 e 4, foi realizado através de pesquisa documental, que conforme Gil (2010, p. 51), “[...] vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”. Essa pesquisa complementa a pesquisa bibliográfica a partir de documentos recentes ou antigos.

Nas pesquisas qualitativas, a coleta de dados não objetiva medir variáveis para realizar deduções, mas sim obter dados de documentos, pessoas, contextos e situações de forma profunda e na expressão de cada um deles. Para isso, a pesquisa utilizou como instrumento de coleta de dados a análise documental. Segundo os autores Sampieri; Collado e Lúcio (2013) os dados qualitativos contidos em documentos são fontes valiosas possíveis de auxiliar no entendimento do fenômeno do estudo.

Os dados da pesquisa documental foram obtidos através de documentos de domínio público, a partir de Legislações Municipais, dos Planos Municipais de Assistência Social, do Censo SUAS 2019 e dos Relatórios do CadSuas¹², dos municípios abrangidos pelo estudo. O processo de coleta de dados se deu entre os meses de maio a setembro de 2022.

A análise do material coletado foi realizada com auxílio da técnica de análise de conteúdo. A técnica de análise de conteúdo tem como seu principal representante Laurence Bardin, que a caracteriza como “[...] um conjunto de instrumentos de cunho metodológico em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a discursos (conteúdos e continentes) extremamente diversificados” (BARDIN, 1977, p. 115).

¹² Disponibilizado através do site do Ministério do Desenvolvimento Social/MDS, o Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social/CadSUAS integra a Rede SUAS e tem como objetivo coletar e gerir dados sobre a rede socioassistencial. O CadSUAS é o sistema de cadastro do SUAS, que comporta todas as informações relativas às prefeituras, órgão gestor da política de assistência social, fundo e conselho municipal de assistência social, bem como entidades que prestam serviços socioassistenciais.

O termo análise de conteúdo tem seu surgimento, segundo Triviños (1987, p. 159), “[...] quando os primeiros homens realizam as primeiras tentativas para interpretar os livros sagrados”. No entanto, é após a Primeira Guerra Mundial, através de estudos de Leavell sobre propaganda utilizada neste evento bélico, que a mesma ganha força de análise organizada de uso. Assim, com a Segunda Guerra Mundial aprofundou-se o estudo sobre o uso da propaganda e, através dele, o método de análise de conteúdo apresentou relevância, sendo utilizado por diversas disciplinas, em especial pela literatura autobiográfica (TRIVIÑOS, 1987).

Em 1948, Berelson e Lazarsfeldt publicaram um estudo sobre análise de conteúdo, estabelecendo as regras e princípios de análise deste método. Em 1959 são publicadas orientações sobre o método, as quais são resultado da análise de diversos estudiosos interessados e com experiências em análise de conteúdo, onde buscaram aprofundar significado, regras e princípios sobre o método (TRIVIÑOS, 1987).

Um grupo de cientistas, em 1966, na Pensilvânia, realizaram um novo aprimoramento da análise de conteúdo como instrumento de pesquisa, sendo publicado em 1969. No entanto, pode-se afirmar que é na obra de Bardin (1977) que se dá maior ênfase sobre a análise de conteúdo, onde esse método foi configurado em detalhes em relação à técnica de sua utilização, assim como também de seus princípios e conceitos fundamentais (TRIVIÑOS, 1987).

Triviños (1987, p. 159-160), ancorado em Bardin, recomenda o uso da análise de conteúdo pois “[...] ele se presta para o estudo ‘das motivações, atitudes, crenças, tendências’ e acrescentamos nós, para o desvendar das ideologias que podem existir nos dispositivos legais, princípios, diretrizes etc., que, à simples vista, não se apresentam com a devida clareza”. Através das técnicas dessa análise é possível ler e interpretar os conteúdos de todos os tipos de documentos e escritos. Para Bardin (1977 *apud* TRIVIÑOS, 1987, p. 160), análise de conteúdo é:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens.

O processo de análise de conteúdo é mais que uma simples leitura de determinado conteúdo, ele busca entender o assunto oculto, numa tarefa de desocultação do contexto

analisado. Esta técnica é organizada em torno de três principais fases, sendo elas a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados e interpretação (BARDIN, 1977).

A pré-análise, para Bardin (1997, p. 95) consiste na parte organizativa, que tem como objetivo “[...] tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais, de maneira a conduzir a um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas, num plano de análise”. A pré-análise teve início já na elaboração do projeto de pesquisa, constituindo-se desde o levantamento do material bibliográfico, até a organização e escolha dos materiais e documentos a serem analisados.

Para a realização desta pesquisa utilizou-se das três etapas da pré-análise sendo elas a leitura flutuante, escolha dos documentos que foram analisados e preparação do material (BARDIN, 1977).

A leitura flutuante “[...] consiste em estabelecer contato com os documentos a analisar e conhecer o texto deixando-se invadir por impressões e orientações” (BARDIN, 1977, p. 96). É a primeira etapa a ser realizada busca operacionalizar e sistematizar as ideias e objetivos da pesquisa.

Na sequência a segunda é a escolha dos documentos que serão analisados, documentos esses que serão submetidos à análise, os quais vão constituir um corpus. “O corpus é o conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos. A sua constituição implica, muitas vezes, escolhas, seleções e regras” (BARDIN, 1977, p. 96-97).

Essas regras se referem (i) à exaustividade, que é complementada pela não seletividade, ou seja, não se podem deixar de fora elementos por razões que não possam ser justificáveis rigorosamente, como dificuldade de acesso ou não interesse; (ii) à representatividade, requer que a amostra represente o universo pesquisado; (iii) na homogeneidade, os documentos devem obedecer a critérios precisos de escolha e não excessiva singularidade; e (iv) à pertinência, onde os documentos devem estar em conformidade com os objetivos da pesquisa (BARDIN, 1977).

Para finalizar esta etapa de pré-análise será realizada a preparação do material, que consiste na preparação dos textos antes da análise. “Antes da análise propriamente dita, o material reunido deve ser preparado. Trata-se de uma preparação material e, eventualmente, de uma preparação formal (edição)” (BARDIN, 1977, p. 100). Logo, nessa fase da preparação do material da pesquisa ocorre a distribuição dos dados coletados, em conformidade com os objetivos específicos.

A segunda fase da análise de conteúdo, como refere Bardin (1977, p. 101), se trata de uma “[...] fase longa e fastidiosa, consiste essencialmente de operações de codificação, desconto ou enumeração, em função de regras previamente formuladas”. Conforme citado, é a exploração do material, que se refere à atividade de codificação, decomposição e enumeração, condizentes com as regras estabelecidas anteriormente.

Dando continuidade, a última fase do processo de análise de conteúdo é a fase de tratamento dos resultados e interpretação, busca tornar os dados válidos e significativos. “O analista, tendo a sua disposição resultados significativos e fiéis, pode então propor interferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos, ou que digam respeito a outras descobertas inesperadas” (BARDIN, 1977, p. 101). Esta fase constituiu-se na análise, interpretação e explicação dos conteúdos presentes nos documentos, realizando-se um paralelo com os marcos teóricos relacionados à pesquisa.

2.4 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA

O projeto desta pesquisa foi elaborado no segundo semestre de 2021, qualificado no primeiro semestre de 2022. As instituições pesquisadas foram contatadas, via contato telefônico e/ou endereço eletrônico, oportunidade que o projeto de pesquisa foi apresentado, mesmo sendo uma pesquisa com a análise documental, baseada somente em documentos de domínio público, se fez necessário o contato com os órgãos gestores da política de assistência social, pois alguns desses documentos, em especial o Plano Municipal de Assistência Social não estavam publicizados, o que num primeiro momento, dificultou o acesso aos mesmos.

Salienta-se que os resultados obtidos serão devolvidos aos municípios pesquisados após a defesa deste trabalho, através de reuniões que serão agendadas junto aos Órgãos Gestores da Política de Assistência Social dos municípios que participaram da pesquisa. Além disso, está prevista a disponibilização de cópias do presente trabalho aos mesmos.

Ainda, pretende-se a publicização do presente estudo, de forma parcial ou integral, de modo a socializar as experiências apreendidas no decorrer de sua realização, visando contribuir com subsídios para a qualificação dos serviços ofertados. A publicização dos resultados da pesquisa constitui-se em uma maneira de efetivar o retorno à coletividade – principalmente aos trabalhadores e usuários/as da Política de Assistência Social.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍTICAS SOCIAIS E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Este capítulo tem por escopo apresentar uma revisão da literatura acerca das temáticas relacionadas ao estudo. Desta forma, subdivide-se em três partes. Na primeira parte realiza-se uma reflexão teórica sobre o que são políticas públicas, avançando-se em seguida para a concepção das políticas sociais. Posteriormente, na segunda parte, apresenta-se a trajetória histórica da assistência social até esta se instituir como uma política pública através da Constituição Federal de 1988. Na terceira parte desta fundamentação teórica aborda-se a regulamentação da Política de Assistência Social pós Constituição de 1988, com ênfase para a Política Nacional de Assistência Social.

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao nos reportarmos aos estudos sobre políticas públicas é possível identificar que existe uma multiplicidade de conceitos que permeiam essa temática. Souza (2006) nos traz que não existe um único ou melhor conceito sobre o que seja política pública. A autora aborda que, de um modo geral, essa definição assume “[...] uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes, e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existem diferenças sobre a importância relativa destes fatores” (SOUZA, 2006, p. 25). Isto posto, pode-se proferir que as políticas públicas reproduzem e refletem na economia e nas sociedades, apresentando as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Seguindo nesta análise da literatura que aborda este tema é possível identificar que, nas últimas décadas, diferentes vertentes teóricas intentam discutir sobre o surgimento, a trajetória e as perspectivas das políticas públicas. O campo do conhecimento sobre políticas públicas integra a área da ciência política, que, por sua vez, tem o Estado e seu funcionamento entre seus objetos de estudo.

Desse modo, as políticas públicas sempre estiveram entre as preocupações dos cientistas políticos, por se caracterizarem como ações do Estado (SOUZA, 2006). Nesse sentido é possível afirmar que “[...] as políticas públicas se constituem como campo de reflexão no interior da ciência política desde que esta se organiza como tal” (LAGO; ROTTA, 2021, p. 183).

Todavia, as políticas públicas têm sua manifestação no contexto pós 2ª Guerra Mundial, nos Estados Unidos, “[...] se consolidando como disciplina (relativamente) autônoma, se diferenciando especialmente em relação aos estudos clássicos sobre o Estado, mais claramente decorrentes da teoria política” (LAGO; ROTTA, 2021, p. 183). Isto posto, pode-se compreender que elas emergem no mundo acadêmico, com evidência nos estudos, sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre as competências e as ações do Estado.

“Na Europa, a área de Política Pública surge como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o Estado e sobre o papel de uma das mais importantes instituições do Estado, ou seja, o governo produtor de Políticas Públicas” (LENCINA, 2018, p. 4). Portanto, ao contrário dos Estados Unidos da América, na Europa os estudos, as investigações e referências nessa área se concentravam mais na análise sobre o papel do Estado e suas instituições, do que na ação dos governos.

No entanto, apesar de possuir suas próprias modelagens, teorias e métodos, a política pública não se resume à ciência política, sendo também objeto de pesquisa de disciplinas, dentre elas a filosofia, a psicologia, a sociologia, a economia e a econometria (SOUZA, 2003).

Castro e Oliveira (2014, p. 22) percebem as políticas públicas como:

[...] o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo. Tais políticas, programas e ações concretizam-se na oferta de bens e serviços que atendam às demandas resultantes das disputas políticas acerca do que é ou deveria ser de interesse público.

Souza (2006) faz uma análise de diversos conceitos utilizados recorrentemente na definição de políticas públicas e a contribuição de autores clássicos em sua formação e afirmação no espaço acadêmico e social. Entre os principais, refere às contribuições de Laswell, Simon, Lindblom e Easton, considerados os fundadores das políticas públicas, cada um com sua contribuição conceitual de forma expressiva e distinta. Estes autores adentram nas discussões sobre os governos e conceitos, permitindo, através dos conhecimentos, ampliar as compreensões correntes sobre suas ações, gestões e relações.

Um dos conceitos muito conhecidos e utilizados na literatura que trata sobre o assunto, foi instituído em 1936 por Laswell, que estabelece e determina a expressão *policy analysis* (análise de política pública), através desta busca aproximar o saber científico e teórico com a produção prática dos governos e, desta forma, estabelecer uma interlocução entres os mesmos (SOUZA, 2006).

Nos anos 50, do século XX, Simon apresenta a concepção de racionalidade limitada, o qual intenta encaixar a compreensão da ação dos tomadores de decisão pública (*policy makers*). Em seu entendimento Simon não propôs a não racionalidade, mas concedeu ênfase sobre a necessidade do conhecimento racional para a tomada de decisão. Desta forma a racionalidade “[...] pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados [...]” (SOUZA, 2006, p. 23).

Já para Lindblom (1959), o processo decisório era compreendido e descrito como algo que não necessariamente tivesse uma origem ou um fim visivelmente determinado. Nessa perspectiva, tem-se “[...] que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade [...]” (SOUZA, 2006, p. 24). Ou seja, as ações são relacionadas ao bem-estar da sociedade.

Easton (1965), por sua vez, definiu política pública como “[...] um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente [...]. As políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos” (SOUZA, 2006, p. 24). Por conseguinte, segundo a autora, as políticas públicas recebem recursos de transformações, que interferem nos resultados ou nos efeitos, sendo esses disponibilizados por partidos, pela mídia e pelos grupos de interesse.

As contribuições destes clássicos considerados “os pais fundadores” da área específica de estudo das políticas públicas, aponta na direção de aspectos básicos que devem ser considerados quando se quer operacionalizar um conceito, mesmo que de forma não consensual. Souza (2006, p. 24) evidencia esse dilema apontando definições propostas por alguns autores tradicionais da área.

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

A concepção mais popular permanece sendo a de Laswell, que afirma que decisões e análises de políticas públicas demandam em responder os seguintes questionamentos: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz esses ganhos, destacando assim a função da política pública na solução de problemas (SOUZA, 2006).

Para Souza (2006, p. 26) a política pública pode ser definida “[...] como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Sendo as políticas públicas entendidas como o Estado em ação, ou seja, o Estado implantando um projeto de governo no qual “[...] traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real” (SOUZA, 2003, p. 13). Assim, as ações dos governos são traduzidas através de políticas populares as quais causam transformações na vida da população (LENCINA, 2018).

Apesar de a produção acadêmica sobre políticas públicas ter evoluído consideravelmente desde os pioneiros esforços de teorização e “modelização” dos seus “pais fundadores”, suas formulações iniciais continuam a influenciar a literatura teórica, as pesquisas empíricas e os métodos de análise que caracterizam a produção acadêmica contemporânea sobre políticas públicas (SOUZA, 2003, p. 15).

Quando se trata de analisar as políticas públicas, em seus diferentes espaços sociais e contextos históricos, Souza (2006) organizou os principais modelos de formulação e análise dessas que possibilitam compreender o porquê o governo faz, ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos.

Destaca-se a tipologia sobre políticas públicas desenvolvida por Theodor Lowi (1964; 1972), denominado de o tipo de política pública, onde cada uma delas passa por arenas diferenciadas.

Para Lowi, a política pública pode assumir quatro formatos. O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos (LOWI, 1964, 1972, apud SOUZA, 2006, p. 28).

Outro modelo de formulação e análise de políticas públicas é o incrementalismo, em que não se busca criar novas políticas democráticas e sim trazer incrementos às já existentes, mas que estavam deixadas de lado por um tempo. “O foco, aqui, não está na criação de políticas, mas em compreender como, quando e por que certas políticas são redimensionadas, retornam à pauta ou são ressignificadas para reaparecer entre as prioridades governamentais” (LAGO; ROTTA, 2021, p. 186).

Já o modelo do ciclo da política pública considera a mesma a partir de diferentes estágios ou ciclos. O ciclo da política pública é uma cadeia decisiva, constituído por vários momentos que constitui um processo dinâmico e de conhecimento e aprendizado, sendo os mesmos: definição da agenda, identificação das alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Nesta referência é possível avaliar cada fase de uma política pública desde a demanda inicial até avaliação final após ser executada (LAGO; ROTTA, 2021).

O modelo garbage can ou lata de lixo, desenvolvido por March e Olsen (1972), nos traz que, na resolução de problemas, os executores de políticas públicas se baseiam nas soluções disponíveis para resolvê-lo e não no problema em si, para, a partir deste, pensar em uma política capaz de solucioná-lo (SOUZA, 2006). “Assim, as políticas públicas seriam, na verdade, uma constante volta a modelos já tentados e abandonados na ‘lata de lixo’ da história, de tempos em tempos reativados como respostas a problemas também frequentemente recolocados em pauta” (LAGO; ROTTA, 2018, p. 29). Portanto, do ponto de vista teórico-conceitual a partir de problemas pontuais que são colocados para discutir com todos da organização, em “sua lata de lixo”, buscam possíveis soluções que estejam de acordo com a proposta ideológica de quem controla o governo.

Na abordagem denominada de coalizão da defesa, diferentemente dos dois últimos expostos acima, a política pública deve ser configurada como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articula com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública (SOUZA, 2006).

Referente ao modelo das arenas sociais ou arenas políticas, abrange entender por que um determinado assunto ou acontecimento é visto como um problema que demanda ações do governo, de modo que “[...] trata-se de investigar como e porque os fazedores de políticas passam a preocupar-se com certos problemas e lhes propor soluções através de políticas públicas” (LAGO; ROTTA, 2018, p. 29). Logo, essas buscam soluções de problemas públicos que afetam a coletividade.

Souza (2006) aborda também a referência de equilíbrio interrompido, elaborado por Baumgartner e Jones (1993), o qual, como o próprio nome diz, tem a característica de períodos de estabilidade interrompidos por períodos de instabilidade, os quais afetam políticas públicas anteriores. “Este modelo, segundo os autores, permite entender por que um sistema político pode agir tanto de forma incremental, isto é, mantendo o status quo, como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas” (SOUZA, 2006, p. 33). Esta

abordagem ajuda no entendimento que as relações entre as arenas contribuem na explicação sobre as características de cada política.

Para Souza (2006) tem-se ainda o modelo influenciado pelo novo gerencialismo público. Este modelo tem a eficiência administrativa como o principal objetivo de qualquer política pública, tendo como alternativas centrais a privatização e a desregulamentação. Procurando sistematizar estes diferentes modelos, Souza (2006, p. 36) apresenta os principais elementos que qualquer modelo precisa incorporar:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Por conseguinte, as diversas definições sobre políticas públicas guiam nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. No entanto, como pano de fundo das formulações das políticas públicas, consideram-se as alianças que integram esses governos, bem como grupos de interesses, movimentos sociais e tantos outros segmentos os quais influenciam no tipo de política pública a ser estabelecida (SOUZA, 2003).

3.1.1 Políticas Sociais

As políticas públicas utilizadas pelo Estado para prover o exercício dos direitos sociais¹³, como educação, seguridade social (saúde, assistência social e previdência social), habitação, etc., são, por excelência, políticas sociais (CASTRO, 2012).

Ainda, Marshall (1967 apud CASTRO, 2012, p. 1013) refere que “[...] política Social é um termo largamente usado, mas que não se presta a uma definição precisa. O sentido em que é usado em qualquer contexto particular é em vasta matéria de conveniência ou de

¹³ Para Marshall (1967) apud, Castro (2012, p. 1014) “[...] os direitos sociais corresponderiam ao direito a um mínimo de bem-estar econômico, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que se estabelecem na sociedade”.

convenção”. Portanto, as ações das políticas sociais, influenciam no processo do desenvolvimento e na situação social dos indivíduos.

Castro (2012, p. 1014), tendo exposto a diversidade de definições presentes na literatura, propõe um conceito que agrega o que, para ele, seriam os elementos essenciais da definição de política social. Ele entende a política social como,

[...] sendo o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, com objetivo de efetuar a *proteção e a promoção social* em repostas aos direitos sociais e a outras situações não incluídas nos direitos referentes às contingências, necessidades e riscos que afetam vários dos componentes das condições de vida da população. (grifo do autor).

A política social, conforme os serviços da assistência social brasileira, com ações que tentem melhorar ou reformar a sociedade, segundo explicitado por Castro (2012), apresentam dois objetivos: a proteção e a promoção social. Nesse contexto, para o autor, essa política social objetiva a inserção e a garantia de acesso aos direitos básicos e coletivos da população a partir de ações governamentais ou institucionais que visam o bem-estar da sociedade.

A proteção social caracteriza-se pela seguridade social e pela solidariedade aos indivíduos, famílias e grupos em situações de dependência e/ou vulnerabilidade, vinculando as políticas sociais à seguridade social, como:

Políticas destinadas a reduzir e mitigar as contingências, necessidades e riscos a que qualquer indivíduo está exposto em uma sociedade de mercado, tal como o de não poder prover seu sustento e da família por meio do trabalho, seja por velhice, morte, doença ou desemprego: essa categoria engloba os diferentes programas e ações da Previdência Social (aposentadorias, pensões e auxílios) geral e do setor público, Saúde, Assistência Social e Seguro-Desemprego (CASTRO, 2012, p. 1018).

Com relação à promoção social, o autor nos traz que esta é entendida como consequência da geração de igualdade, oportunidades e resultados para indivíduos e/ou grupos sociais. Através da oferta de bens e serviços sociais, enquanto bens equalizadores providos pelo poder público, principalmente a escolarização e o acesso à saúde como elementos centrais na geração de habilidades e capacidades em sujeitos e/ou grupos sociais (CASTRO, 2012).

Tais políticas compreendem um vasto espectro de ações que abarca desde a formação e desenvolvimento do cidadão – casos da Educação, do acesso à Cultura e das políticas de trabalho e renda que buscam a qualificação profissional e regulação do mercado de trabalho –, até a democratização do acesso a ativos – como as

políticas voltadas à agricultura familiar (acesso a crédito, extensão rural, reforma agrária), à economia solidária, à habitação, à mobilidade urbana (CASTRO, 2013, p. 169).

No entanto, isto só não é suficiente para garantir a geração de igualdade. Desta forma se faz necessário, através de políticas públicas de inclusão produtiva e de outros diferentes tipos e padrões, garantir o exercício de tais capacidades, sendo esses elementos primordiais para a promoção social, pois permitem a ampliação de oportunidades e a obtenção de melhores resultados pessoais e coletivos. Tal pressuposto só vai ser alcançado se, em seu processo de universalização, conseguir atingir as populações mais pobres com bens e serviços de boa qualidade (CASTRO, 2012).

Aprofundando um pouco mais, afirmam Castro e Oliveira (2014), as políticas sociais compõem um conjunto de políticas, programas e ações do Estado que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e na regulação de elementos do mercado. É a partir dela que se busca a universalidade do acesso aos serviços, aos bens sociais e os direitos sociais dos indivíduos.

3.2 A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, NO BRASIL, ATÉ SE CONSOLIDAR COMO POLÍTICA PÚBLICA

Para entendermos as características fundantes das políticas públicas de assistência social no Brasil, precisamos, de acordo com Couto (2010), retomar a perspectiva histórica de conformação dos direitos civis¹⁴, políticos¹⁵ e sociais¹⁶ e, neles, situarmos as marcas que a assistência social vai adquirindo, desde o período colonial.

Sobre esses direitos civis, políticos e sociais no período colonial Carvalho (2002, p. 24) nos traz que “Os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais ainda não se falava, pois, a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares”. Em concordância com o autor, esses benefícios sociais eram

¹⁴ Direitos civis são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. Eles se desdobram na garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso a não ser pela autoridade competente e de acordo com as leis, de não ser condenado sem processo legal regular (CARVALHO, 2002, p. 09).

¹⁵ Estes 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, 2002, p. 09).

¹⁶ Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A ideia central em que se baseiam é a da justiça social (CARVALHO, 2002, p. 10).

concedidos apenas a grupos específicos de trabalhadores, muitas vezes sendo esses direitos negociados. (CARVALHO, 2002).

A ocupação portuguesa do território brasileiro, se dá objetivando a expansão de seu império e o estabelecimento de um sistema produtivo baseado, fundamentalmente, na agricultura, através do trabalho de pessoas escravizadas. Este processo incide diretamente no campo dos direitos civis, pois “[...] os escravos eram considerados objeto de posse do seu senhor, e não lhes era outorgada a condição de humano, ficando à mercê de quem tinha sua posse” (COUTO, 2010, p. 77). Diante do exposto, conforme expressa Couto, eles não eram considerados cidadãos, ou sujeitos de direitos.

Com relação ao período colonial Couto (2010, p. 78) nos traz que “Nas grandes propriedades, a lei que vigorava era a dos coronéis, que se portavam como donos, não só dos escravos, mas também dos trabalhadores que dependiam deles para viver. Criam-se aí as condições objetivas da ideologia do favor, da dependência pessoal [...]”. Por conseguinte, tratos de dependência e de favores é criada, assim como de submissões, deixando-se de lado as relações de liberdade e de cidadania.

A partir da vinda da família real portuguesa para o Brasil, no início do século XIX, a então colônia passa à condição de Reino Unido de Portugal e Algarve. No entanto, em 1820, a Revolução de Porto faz com que D. João VI tivesse que retornar a Portugal, deixando o governo da Colônia sob o comando de D. Pedro I. Desta forma grupos que defendiam a independência passam a ter mais visibilidade e influência junto a este, o que criou as condições necessárias que possibilitaram a independência do Brasil, em 1822 (COUTO, 2010).

No mesmo sentido, para Carvalho (2002, p. 25):

Chegou-se ao fim do período colonial com a grande maioria da população excluída dos direitos civis e políticos e sem a existência de um sentido de nacionalidade. No máximo, havia alguns centros urbanos dotados de uma população politicamente mais aguerrida e algum sentimento de identidade regional.

Assim, com a independência do Brasil tem início no país o período Imperial, o qual se perdura até 1889. Este exige a elaboração de uma Constituição que lhe organizasse. Desta forma tem-se a primeira Constituição brasileira em 1824. No entanto, está herdou a existência de uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, e um Estado absolutista (COUTO, 2010). Nas palavras de Carvalho (2002, p. 28), “[...] com todo o seu liberalismo, a Constituição ignorou a escravidão, como se ela não existisse”. Em relação ao

atendimento das necessidades sociais da população, a referida constituição não trazia nenhuma garantia significativa (COUTO, 2010).

Já a Constituição de 1824 regeu o Brasil até o fim da Monarquia, trazendo ideias de outras Constituições europeias. Estabeleceu os três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, e criou ainda um quarto poder chamado de Moderador, que tinha como atribuição a livre nomeação dos ministros de Estado, independentemente da opinião do Legislativo, sendo este poder exclusivo do Imperador (CARVALHO, 2002).

Com relação aos direitos políticos, a referida constituição regulou-os definindo quem poderia votar e ser votado. Sendo considerada, para os padrões da época, muito liberal, entre outros motivos, por permitir que analfabetos votassem.

Podiam votar todos os homens de 25 anos ou mais que tivessem renda mínima de 100 mil-réis. Todos os cidadãos qualificados eram obrigados a votar. As mulheres não votavam, e os escravos, naturalmente, não eram considerados cidadãos. Os libertos podiam votar na eleição primária. A limitação de idade comportava exceções. O limite caía para 21 anos no caso dos chefes de família, dos oficiais militares, bacharéis, clérigos, empregados públicos, em geral de todos os que tivessem independência econômica. A limitação de renda era de pouca importância. A maioria da população trabalhadora ganhava mais de 100 mil-réis por ano. Em 1876, o menor salário do serviço público era de 600 mil-réis (CARVALHO, 2002, p. 29-30).

Por essa razão, e tendo em vista que a maioria da população do novo país não havia possuído prática do exercício do voto durante a Colônia, assim não se sabia de fato o que era um governo representativo, do que significava o ato de escolher alguém como seu representante político, identifica-se que o que estava em jogo não era o exercício de um direito de cidadão, mas o domínio político local (CARVALHO, 2002).

No que se refere ao atendimento das necessidades sociais da população, a Constituição de 1824 não trazia nenhuma garantia significativa. A referida constituição fazia menção ao livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial, sendo esta a única abordagem com relação aos direitos sociais (COUTO, 2010).

A subsistência da mão-de-obra escrava e dos trabalhadores livre, 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, 2010, p. 88).

À vista disso, pode-se afirmar que a elevação da colônia à condição de país independente carregou as marcas do período anterior, sem romper com a estrutura de posse da terra, as relações dominantes de trabalho e as desigualdades sociais.

Nesse sentido, Carvalho (2002) corrobora,

[...] o novo país herdou a escravidão, que negava a condição humana do escravo, herdou a grande propriedade rural, fechada a ação da lei, e herdou um Estado comprometido com o poder privado. Esses três empecilhos ao exercício da cidadania civil revelaram-se persistentes (p. 41).

Diante deste cenário, o trabalho escravo e a propriedade privada são fatores essenciais para compreender a concepção dos direitos e assim entender como a política de assistência social iniciou-se, não como política pública, mas sim com viés de ajuda e caridade (COUTO, 2010).

Por conseguinte, é possível identificar que, no Brasil, no período colonial e imperial, as relações entre proprietários, escravos, governo e demais grupos sociais eram marcadas pela centralização, o que dificultava a circulação de informações e a organização de movimentos coletivos. As ideias iluministas da Revolução Francesa e da Revolução Industrial foram consideradas inconvenientes para o Brasil. Uma versão peculiar dessas ideias passa a ingressar no país via estudantes das famílias abastadas que iam fazer sua formação na Europa. Versão essa sintetizada no pensamento positivista (COUTO, 2010).

Desse modo, o pensamento positivista significava uma versão mais atraente às elites locais, pois ele propunha a “mudança dentro da ordem”. Ou seja, propunha que o Brasil avançasse em direção à industrialização, urbanização e modernização das relações e instituições sem romper com a estrutura tradicional de posse da terra e dos bens de produção (COUTO, 2010).

De acordo com Carvalho (2002) em 1881, o país teve um retrocesso com relação aos direitos políticos, perdendo vantagem que adquirira na Constituição de 1824, pois a Câmara dos Deputados aprovou a lei que introduzia o voto direto, abolindo o primeiro turno das eleições. “Não haveria mais, daí em diante, votantes, haveria apenas eleitores. Simultaneamente a lei passava para 200 mil-réis a exigência de renda, proibia o voto dos analfabetos e tornava o voto facultativo” (CARVALHO, 2002, p. 38).

Na sequência, em 1888, a abolição da escravatura, jogou milhões de escravos à condição de mão de obra assalariada, sem as condições mínimas de inserção no mercado de trabalho com garantia de mínimos direitos (COUTO, 2010). “No Brasil, aos libertos não foram dadas nem escolas, nem terras, nem empregos. Passada a euforia da libertação, muitos

ex-escravos regressaram a suas fazendas, ou a fazendas vizinhas, para retomar o trabalho por baixo salário” (CARVALHO, 2002, p. 52). Diante dessa situação, muitos deles necessitaram migravam para outros locais e/ou sofreram com a repressão e a discriminação, sendo por vezes vistos por desocupados.

Couto esclarece que para os escravos libertos, bem como para os imigrantes europeus que vinham para o Brasil para trabalhar como mão de obra livre nas fazendas de café, nas indústrias nascentes e na agricultura comercial, a legislação não foi acompanhada de direitos sociais e, muito menos, de serviços públicos de saúde e de educação (COUTO, 2010).

A segunda Constituição Brasileira de 1891, instituída durante a Primeira República¹⁷ (1889 a 1930), com relação aos direitos sociais, manteve o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial, conforme já trazido pela constituição de 1824 (COUTO, 2010).

Ainda, quanto aos direitos sociais, Carvalho (2002) refere que as ações realizadas neste período eram de cunho assistencial, especialmente por parte da igreja católica. O Estado não intervinha na área social, pois considerava que esta não era função pública.

A assistência social estava quase exclusivamente nas mãos de associações particulares. Ainda sobreviviam muitas irmandades religiosas oriundas da época colonial que ofereciam a seus membros apoio para tratamento de saúde, auxílio funerário, empréstimos, e mesmo pensões para viúvas e filhos. Havia também as sociedades de auxílio mútuo, que eram versão leiga das irmandades e antecessoras dos modernos sindicatos. Sua principal função era dar assistência social aos membros. Irmandades e associações funcionavam em base contratual, isto é, os benefícios eram proporcionais às contribuições dos membros. Mencionem-se, ainda, as santas casas da misericórdia, instituições privadas de caridade voltadas para o atendimento aos pobres (CARVALHO, 2002, p. 61).

Em 1898, houve tentativas de defesa da assistência social enquanto política pública. O então juiz da Corte de Apelação do Rio de Janeiro, Ataulpho Nápole de Paiva, representou o Brasil na Exposição Universal em Paris, defendendo a assistência pública. Ao retornar ao Brasil, defendeu a tramitação, no Congresso Nacional, do projeto de Lei que instituía a Direção Geral da Assistência Social Pública, como já existia na França, mas que não chegou a se efetivar no Brasil. Definia que “[...] a assistência pública é devida ao indigente que se encontra, temporária ou definitivamente, na impossibilidade física de prover as necessidades da existência” (SPOSATI, 2007, p. 11). Defendia a ideia de que a assistência pública não é um benefício, mas sim um dever do Estado (SPOSATI, 2007).

¹⁷ Para Carvalho (2002, p. 54) “A Primeira República foi dominada economicamente pelos estados de São Paulo e Minas Gerais, cuja riqueza, sobretudo de São Paulo, era baseada no café”.

No entanto, as ideias de Ataulpho não prosperaram durante a primeira República. Neste período, no Brasil, se a implantação da previdência social para os trabalhadores formais. Destaca-se que o Brasil nunca foi um país de pleno emprego, o que é possível evidenciar através das barreiras impostas aos escravos para trabalhar e conseguir viver após a abolição da escravatura. Permanecia-se assim, o pensamento liberal, a ideia moral de que “[...] atribuir benefícios ao trabalhador formal era um modo de disciplinar e incentivar a trabalhar o trabalhador informal, tido por vadio” (SPOSATI, 2007, p. 13). Pensavam que, dessa maneira, poderiam inserir os escravos no mercado de trabalho.

Durante a Primeira República, a presença do governo nas relações entre patrões e empregados se dava por meio da ingerência da polícia. Eram os chefes de polícia que interferiam em casos de conflito, e sua atuação não era exatamente equilibrada. Ficou famosa a afirmação de um candidato à presidência da República de que a questão social- nome genérico com que se designava o problema operário - era questão de polícia (CARVALHO, 2002, p. 62).

Quanto à legislação social, somente algumas tímidas medidas foram adotadas, Carvalho (2002), corrobora afirmando que a mais importante delas foi à criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) para os ferroviários, em 1923, considerada pelo autor a primeira lei eficaz de assistência social que tinha como principais características: “[...] contribuição dividida entre o governo, os operários e os patrões; administração atribuída a representantes de patrões e operários, sem interferência do governo; organização por empresa” (CARVALHO, 2002, p. 63).

Posteriormente este sistema se expandiu para outras empresas. Estas medidas, mesmo que modestas e limitadas a poucas pessoas, foram à causa da legislação social na década seguinte. No entanto, estas regras restringiam-se somente ao meio urbano, enquanto no campo, Carvalho (2002) informa que:

[...] a pequena assistência social que existia era exercida pelos coronéis. Assim como controlavam a justiça e a polícia, os grandes proprietários também constituíam o único recurso dos trabalhadores quando se tratava de comprar remédios, de chamar um médico, de ser levado a um hospital, de ser enterrado. A dominação exercida pelos coronéis incluía esses aspectos paternalistas que lhe davam alguma legitimidade. Por mais desigual que fosse a relação entre coronel e trabalhador, existia um mínimo de reciprocidade. Em troca do trabalho e da lealdade, o trabalhador recebia proteção contra a polícia e assistência em momentos de necessidade. Havia um entendimento implícito a respeito dessas obrigações mútuas. Esse lado das relações mascarava a exploração do trabalhador e ajuda a explicar a durabilidade do poder dos coronéis (2002, p. 64).

O ano de 1930 pode ser considerado “[...] um divisor de águas na história do país. A partir dessa data, houve aceleração das mudanças sociais e políticas, a história começou a andar mais rápido” (CARVALHO, 2002, p. 87). Portanto, a Revolução de 1930¹⁸ insurgiu para romper com o governo oligárquico que era vigente no país desde 1889, encerrando assim o período da Primeira República. As problemáticas socioeconômicas brasileiras se evidenciaram com a queda do Produto Interno Bruto (PIB) e o aumento do desemprego, o que auxiliou na vitória do movimento de 1930 (CARVALHO, 2002).

No ano de 1934, a assembleia confirmou Getúlio Vargas como presidente e elaborou uma nova Constituição. A constituição de 1934, introduz os direitos trabalhistas para regular as relações entre capital e trabalho. Nesta época se institui um conjunto de medidas de proteção ao trabalhador, dentre elas Carvalho (2002, p. 113) relata: “[...] confirmou a jornada de oito horas e determinou a criação de um salário mínimo capaz de atender as necessidades da vida de um trabalhador chefe de família. O salário mínimo foi adotado em 1940”. Este valor mínimo pago para um trabalhador vigora até hoje, sofrendo reajustes ao longo das décadas.

A Justiça do Trabalho é também instituída pela Constituição, onde entrou em pleno funcionamento em 1941. Em 1943, tem-se a codificação de todas as leis trabalhistas e sindicais do período, através da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), tem grandes impactos nas relações entre patrões, empregados e Estado. Couto (2010, p. 95) menciona:

A regulamentação das relações entre capital e trabalho foi à tônica do período, o que parece apontar uma estratégia legalista na tentativa de interferir autoritariamente, via legislação, para evitar conflito social. Toda legislação trabalhista criada na época embasava-se na ideia do pensamento liberal brasileiro, onde a intervenção estatal buscava a harmonia entre empregadores e empregados.

Com relação à previdência social também é possível identificar avanços como a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), mesmo que mantendo o caráter centralizador, pois o Estado indicava seu presidente, o que significava ter voz ativa na administração destes (COUTO, 2010). Em relação a esses institutos o autor colabora,

Os institutos (IAPs) inovaram em dois sentidos. Não eram baseados em empresas, como as CAPs, mas em categorias profissionais amplas, como marítimos, comerciários, bancários etc. Além disso, a administração dos IAPs não ficava a

¹⁸ Até 1930, os governos brasileiros constituíram-se no que se chamou a “política do café-com-leite”, onde São Paulo e Minas Gerais alternavam a ocupação do poder. No período republicano de 1889 a 1930, conhecido como República Velha, nas 11 eleições presidenciais ocorridas, São Paulo elegeu seis presidentes, e Minas Gerais, três (LOVE, 2000, p. 130 *apud* COUTO, 2010, p. 93).

cargo de empregados e patrões, como no caso das CAPs. O governo era agora parte integrante do sistema. O presidente da República nomeava o presidente de cada IAPs, que contava com um Conselho de Administração formado de maneira paritária por representantes das organizações sindicais de patrões e empregados (CARVALHO, 2002, p. 113).

Consoante ao exposto anteriormente, é possível identificar que em cinco anos a previdência social foi ampliada a quase todos os trabalhadores urbanos, sendo esta uma antiga reivindicação dos mesmos. No entanto, em paralelo ao avanço relacionado à legislação é possível evidenciar aspectos negativos.

O sistema excluía categorias importantes de trabalhadores. No meio urbano, ficavam de fora todos os autônomos e todos os trabalhadores (na grande maioria, trabalhadoras) domésticos. Estes não eram sindicalizados nem se beneficiavam da política de previdência. Ficavam ainda de fora todos os trabalhadores rurais, que na época ainda eram maioria. Tratava-se, portanto, de uma concepção da política social como privilégio e não como direito. Se ela fosse concebida como direito, deveria beneficiar a todos e da mesma maneira (CARVALHO, 2002, p. 114-115).

Em decorrência, em 1937, o golpe de Vargas, apoiado pelos militares, inaugurou um período ditatorial conhecido como Estado Novo, que durou até 1945. Para realizar o projeto do Estado Novo foi decretada a Constituição de 1937, que manteve a maioria dos direitos enunciados na Constituição de 1934, no entanto, com possibilidades de intervenção direta do Estado no exercício desses direitos (COUTO, 2010).

Vale ressaltar que o período ditatorial buscou regular a classe trabalhadora através da legislação social centrada no controle estatal, assim como, o controle dos sindicatos através de representantes dos governos dentro destes, os quais tinham voz ativa e defendiam os interesses do governo e dos patrões (CARVALHO, 2002).

As relações entre capital e trabalho deveriam ser harmônicas, e cabia ao Estado garantir a harmonia, exercendo papel de regulação e arbitramento. A organização sindical deveria ser o instrumento da harmonia. O sindicato não deveria ser um órgão de representação dos interesses de operários e patrões, mas de cooperação entre as duas classes e o Estado (CARVALHO, 2002, p. 115).

O autor ainda evidencia que o período de 1930 a 1945 foi de grande relevância para a legislação social. No entanto, enfatiza que esta legislação foi introduzida em um momento de baixa ou nula participação política e de incerta vigência dos direitos civis. (CARVALHO, 2002).

Em julho de 1938 ocorre a primeira regulamentação de um campo de práticas sociais que poderiam ser identificadas como do âmbito da assistência social, todavia elas aparecem

como Serviço Social através da criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) (COUTO, 2010). Sendo este “[...] a primeira forma de presença de um organismo estatal próximo ao campo de assistência social no Estado brasileiro, ainda que, com um caráter subsidiário de subvenção às entidades sociais” (BOSCARI; SILVA, 2015, p. 110). O CNSS é instituído pelo Decreto n.º 52538, e possuía como principal função avaliar e certificar entidades prestadoras de serviços assistenciais, concedendo auxílios e subvenções a estas (GUTIERRES, 2017).

A relação da assistência social com sentido patriótico foi ponderosa quando em 1942 é criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), coordenada pela primeira-dama Darcy Vargas, esposa do então presidente Getúlio Vargas, com a finalidade de prestar auxílio às famílias dos soldados da Força Expedicionária Brasileira (FEB), durante os anos em que o Brasil participou da 2ª Guerra Mundial (SPOSATI, 2007; BOSCARI; SILVA, 2015).

A LBA foi criada em parceria com o Estado e com o empresariado brasileiro, se estabelecendo como instituição intensamente definida pelo trabalho voluntário feminino. “O considerado sucesso da empreitada legionária redirecionou no pós-guerra esse esforço para, em campo de paz, assistir as crianças e suas mães necessitadas” (SPOSATI, 2007). Mas, foi além de seu propósito inicial e determinou, desde os primeiros meses de exercício, uma teia de assistência que, por voluntários, envolveu todo o território nacional. A LBA disponibilizou assistência social a grupos sociais que nunca haviam sido contemplados pelo poder público no Brasil (COUTO, 2010).

Veroneze (2017) destaca que a LBA era gerenciada pelas primeiras-damas, possuindo assim um caráter paternalista, clientelista e assistencialista, o que resultou no primeiro-damismo enquanto prática conservadora e tradicionalista. Neste mesmo ano, a LBA passa por um reordenamento, expandindo suas atuações, suas intervenções e objetivos, no entanto, conserva sua particularidade e seu caráter assistencialista, legitimando-se como uma resposta institucional à pobreza e ao subdesenvolvimento (BOSCARI; SILVA, 2015).

Em outubro de 1942, a legião campanhista se torna uma sociedade civil de finalidades não econômicas, voltada para ‘congregar as organizações de boa vontade’. Aqui a assistência social como ação social é ato de vontade e não direito de cidadania. Do apoio as famílias dos pracinhas, ela vai estender sua ação as famílias quando da ocorrência de calamidades, trazendo o vínculo emergencial a assistência social (SPOSATI, 2007, p. 20).

No período ditatorial, compreendido entre 1937 a 1945, as políticas sociais foram marcadas por um perfil autoritário e centralizador, pois eram providas pelo poder central e

apoiavam-se em medidas autoritárias, assim como por traços paternalistas, com base na legislação trabalhista e em uma estrutura burocrática, estimulando o corporativismo na classe trabalhadora (COUTO, 2010).

Este aparato era voltado para o desenvolvimento do setor industrial, uma política que se desenvolveu com forte apelo junto a população empobrecida e a classe trabalhadora. A referida política cimentou os argumentos usados para destituir Getúlio Vargas em 1945 (COUTO, 2010).

Os governos que se sucederam entre 1946 a 1964 tiveram uma orientação política com características democráticas trabalhistas de orientação populista, mantendo o Estado de cunho liberal e priorizando um trabalho voltado para a política de expansão da indústria e para políticas educacionais (COUTO, 2010).

Ainda no ano de 1946 é instituída uma nova Constituição, onde são introduzidos novos direitos sociais, os quais, muitos deles repercutem até hoje na vida dos trabalhadores, dentre estes: previdência com contribuição dos trabalhadores, dos empregadores e da união; direito das gestantes ao descanso antes e depois do parto; e igualdade de valor do salário para o mesmo trabalhador, independente do sexo, estado civil e nacionalidade (COUTO, 2010).

Partindo da construção de mecanismos garantidores de direitos, durante o período de 1930 a 1964, os governos brasileiros trabalharam com três constituições (1934, 1937 e 1946). Nestas, em relação aos direitos sociais, é possível identificar que os mesmos ficaram restritos a área trabalhista, voltada mais especificamente à pequena parcela dos trabalhadores urbanos, os quais foram concedidos na época como benefícios sociais (COUTO, 2010).

Desta forma, reitera Couto (2010), se analisarmos as propostas do Estado brasileiro no campo das políticas sociais, é possível identificar uma estrutura institucional direcionada a atender, prioritariamente, as demandas do trabalho-industrial, mediando assim as relações entre trabalho e capital.

A partir de 1964 os militares assumem novamente o poder, e, embora estes tenham se comprometido a cumprir a Constituição de 1946, usaram-se de atos institucionais para estabelecer regras de convivência entre eles e a sociedade. No entendimento de Couto (2010, p. 122) os atos institucionais,

[...] tiveram o papel de moldar as condições objetivas para que o regime econômico, político e social fosse implantado na sua totalidade, sem interferência e seguindo, a lógica de que os militares eram delegados a tarefa de conduzir o país para seu pleno desenvolvimento, sem perigo e sobressaltos.

Na continuidade, através do Ato Constitucional n.º 2, foi abolida a eleição direta para presidente e dissolvidos os partidos políticos, o que afetava diretamente os direitos civis e políticos, tornando assim a Constituição de 1946 sem sentido. Desta forma foi promulgada a Constituição de 1967. A mesma trouxe, novamente, os direitos já estabelecidos anteriormente na Constituição de 1946 e determinou uma forma peculiar de concepção e gestão dos mesmos, cuja enunciação dos direitos só seriam exercidos por aqueles que se submetessem às regras instituídas pelo governo militar, caso contrário, valer-se-ia o regime de exceção (COUTO, 2010).

Devido ao decreto do Ato Constitucional n.º 5 (AI-5¹⁹) a constituição de 1967 tornou-se obsoleta, e assim o governo proclamou a Constituição de 1969. Nesta Constituição os direitos sociais trabalhistas foram preservados, no que se refere ao trabalhador de maneira individual. Com relação aos direitos políticos foram mantidas as restrições do voto aos analfabetos e os que não sabiam falar a língua nacional. Enfatiza-se ainda o estabelecimento da pena de morte, o confisco de bens e a prisão perpétua como legislações que transgrediram com os direitos conquistados anteriormente (COUTO, 2010).

Na área da política social previdenciária evidenciam-se as seguintes medidas: a unificação da previdência através da criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) no ano de 1967; a criação do Fundo de Assistência Rural (Funrural) em 1971, que incluía os trabalhadores rurais na previdência, sem exigir sua contribuição; e a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social em 1974, incorporando a LBA, a Fundação de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), a Central de Medicamento (CEME) e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev) (CARVALHO, 2002; COUTO, 2010).

Carvalho (2002, p. 172) afirma que “[...] não ficaram aí as inovações no campo social. As duas categorias ainda excluídas da previdência – empregadas domésticas e trabalhadores autônomos – foram incorporados em 1972 e 1973, respectivamente”. Diante dessas políticas sociais estavam ainda de fora do sistema previdenciário os que não tinham relação formal de emprego.

¹⁹ Esse ato consagrou efetivamente o regime ditatorial e, por 11 anos, o país foi governado baseado no AI-5. Por meio dele, o Congresso foi fechado, o Executivo foi autorizado a legislar em todas as matérias previstas na Constituição, foram suspensas todas as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade. Permitiu-se ao presidente demitir, remover, aposentar ou transferir juizes, empregados de autarquias e militares. Suspendeu-se o habeas corpus para crimes contra a Segurança Nacional, e ‘autoritariamente foram reimpostas a ordem e a hierarquia necessárias à consolidação do regime, sob a supremacia do grande capital’ (COUTO, 2010, p. 125).

Destaca-se ainda o estabelecimento do benefício previdenciário Renda Mensal Vitalícia (RMV), da área da previdência social, destinado aos trabalhadores com mais de 70 anos que tivessem contribuído por ao menos 12 meses. Benefício este que contemplava idosos que haviam sido expulsos do mercado de trabalho (COUTO, 2010).

Percebe-se, então, que as políticas sociais deste período despontam a compreensão de como os direitos, em especial os sociais, eram enfrentados, pois, as medidas tomadas visavam uma política de controle, para assim manter a população sob a guarda de instrumentos técnicos e burocráticos dos governos, assim sendo a concessão dos direitos era a quem o governo entendia ser merecedor (COUTO, 2010).

Nesse sentido, Couto (2010) expressa:

A ampliação dos setores ‘não merecedores’, aliada a fatores de ordem estruturais e conjunturais no âmbito das economias mundiais, levou ao descontentamento com o modelo de gestão governamental, onde vários movimentos da sociedade civil se reorganizaram pleiteando democracia (2010, p. 132).

A década de 1980 apresentou um país com grandes dificuldades determinadas pela grande concentração de renda e por uma política econômica restritiva quanto a participação popular na riqueza nacional. No entanto, foi também uma década dissipadora de movimentos sociais e da participação da sociedade, que se organizaram através de entidades, sindicatos, organizações não governamentais (ONGs) para denunciar o descumprimento das propostas por parte dos governos e participar do movimento pré-constituente (COUTO, 2010).

Tancredo Neves teve intenso apoio em sua campanha, segundo Carvalho. “A pressão popular sobre os deputados governistas desta vez foi irresistível. Tancredo Neves ganhou 480 votos do colégio eleitoral, contra 180 dados ao candidato do governo. Terminava o ciclo dos governos militares” (CARVALHO, 2002, p. 190). Resultado que demonstrou que sua candidatura foi um sucesso.

Tem-se, assim, em 1985, o fim da Ditadura Militar, iniciando-se uma nova realidade nacional. A transição democrática ocorreu num ambiente de agitação nacional, tendo como principais atores diversos grupos e movimentos sociais, fazendo parte desses sindicatos, trabalhadores, intelectuais, partidos políticos, artistas, profissionais liberais das diversas áreas, organizações políticas, movimentos ligados à Igreja Católica, dentre outros. Estes grupos e movimentos sociais construíram as bases para uma Assembleia Constituinte que elaborou a nova CF/88 de 1988 (VERONEZE, 2017).

Em 1988 é promulgada a nova constituição brasileira, que proferiu direitos oriundos da participação popular, permitindo significativos avanços na área social. Os maiores avanços da CF/88 estão no campo dos direitos sociais, os quais podem ser identificados a partir do Artigo 3º, onde são definidos os objetivos²⁰ da República Federativa do Brasil. Estes reconhecem as desigualdades sociais e regionais, além de atribuírem solução a essas diferenças a ação do país.

Podemos destacar o Artigo 194º da CF/88 como o que mais se relaciona com esse objetivo, onde instituí o sistema de seguridade social, o qual reuniu as políticas de saúde, de previdência social e de assistência social (COUTO, 2010; LENCINA 2018; BRASIL, 1988). O referido Artigo (194º), de acordo com o texto constitucional, traz em seu 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; e VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (BRASIL, 1988).

Nos próximos Artigos, ou seja, do citado anteriormente até o 204, a Constituição determina como o tripé que forma a seguridade social deve ser instituído, manifestando que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição (BRASIL, 1988). Já, em concordância com artigo 203 da CF/88, a assistência social tem como seus 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 a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

À vista disso, a Assistência Social passa a ser tratada como política pública, integrante da Seguridade Social, junto às políticas de Saúde e Previdência Social. Por conseguinte, em decorrência de edificar a Assistência Social à condição de política pública, direito do cidadão

²⁰ Art. 3º Constituem 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.

e dever do Estado, se tem uma mudança na compreensão da Assistência Social, retirando-a do campo da relevância e mérito, do dever moral e do assistencialismo, para o dos benefícios e direitos sociais (COUTO, 2010; LENCINA, 2018).

Veroneze corrobora ao expressar que “[...] a passagem da assistência social enquanto uma prática arcaica, tradicional, conservadora, para uma prática inovadora, inserida no campo do direito e concebida como política pública aconteceu somente com o advento da Constituição Federal de 1988” (2017, p. 347). Processo que contribuiu na consolidação da Assistência Social como política de Estado, de modo a estar em todos os territórios vulneráveis e de situação de miséria. Para Sposati (2007, p. 82) “[...] a Constituição propõe um modelo político-jurídico que vincula as ações públicas com os deveres de fazer e atuar. Ela não propõe fazer assistência social com absentismo, mas sim com a presença forte e eficiente do Estado na consolidação de direitos”. A CF/88 apresenta os direitos básicos da pessoa humana e os deveres dos Estados em garantir os mesmos.

3.3 A REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

Após a promulgação da Constituição Federativa do Brasil de 1988, legalmente, se possibilitou o reconhecimento da assistência social enquanto política pública. A partir daí se inicia um longo processo em que foram se instituindo normativas que a regulamentam. Dentre essas normativas podemos citar a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993; a Política Nacional de Assistência Social de 1998 (PNAS/98); as Normas Operacionais Básicas de 1997 e de 1998 (NOB/97 e NOB/98); a Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS/2004); a Norma Operacional Básica de 2005 (NOB/SUAS/2005); a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos de 2006 (NOB/SUAS/RH); a Norma Operacional Básica de 2012 (NOB/SUAS); e a Lei 12.435 de 06 de julho de 2011.

Nesta seção, que está dividida em subseções, buscamos traçar uma linha do tempo abordando de forma sucinta cada um destes instrumentos normativos.

3.3.1 A Lei Orgânica de Assistência Social

Das políticas que compõem a seguridade social, a assistência social foi a última a ser regulamentada. Couto (2010, p. 171) discorre:

A assistência social foi a última área da seguridade social a ser regulada. A saúde teve sua lei orgânica aprovada em 1990 (Lei n.º 8.080), a previdência social teve a lei que instituiu os Planos de Custeio e Benefícios aprovado em julho de 1991 (Leis n.º 8.212 e n.º 8.213) e a assistência social só foi regulada em 1993.

Para a autora esta regulamentação tardia pode ser analisada por dois ângulos. De um lado, o preconceito com a área da assistência social, a falta de densidade política e de debate conceitual. De outro, a rearticulação das forças conservadoras que entendiam que a crise fiscal era fator principal para a atuação do Estado, sendo assim necessário a redução de gastos públicos, inclusive os sociais (COUTO, 2010).

A primeira proposta de regulamentação da LOAS foi elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) juntamente com a Universidade de Brasília (UNB), sendo aprovada pelo Congresso. No entanto a proposta foi vetada integralmente, em 13 de outubro de 1990, pelo então presidente Fernando Collor de Mello, impedindo assim, naquele momento, o avanço dos direitos sociais (GUTIERRES, 2017; SPOSATI, 2007).

Para Sposati (1995, p. 29-30), o veto pode ser explicado pelos seguintes fatores:

- é colocar muito dinheiro em benefícios estabelecidos pela lei – talvez a nação não os tenha na caixa previdenciária e assistencial sempre em déficit;
- é acabar com a administração de favores, importante ao fisiologismo político;
- é aceitar a descentralização político-administrativa, o que eliminaria a manutenção da centralização nas mãos do governo federal.

Como consequências ao veto para a proposta de regulamentação, Sposati (1995, p. 30) aponta que:

- Não há interlocutores políticos nesta área (exemplo disso é a ausência total de repúdios ou comentários ao veto do presidente à Lei da Assistência Social).
- Não há visibilidade de seu papel estratégico e, portanto, não são imputadas a ela todas as ações *lato sensu* desenvolvidas nesta esfera.
- O comando dos serviços assistenciais quase sempre está sob o controle de políticos e de primeiras-damas.
- Há uma certa cumplicidade entre os vários atores privilegiados das agências públicas e da rede de filantropia com a manutenção do *status quo*.

Com o *impeachment* de Collor em 1992, o vice-presidente Itamar Franco assume a presidência e o Ministério de Bem-Estar Social é assumido por Juthay Magalhães. Assim, em julho de 1993, o então Ministro envia ao Presidente da República um projeto de regulamentação da assistência social. No entanto, como o primeiro projeto enviado foi revogado, o executivo entendeu que não deveria aprovar um projeto de iniciativa do legislativo, desta forma elaborou um novo projeto (SPOSATI, 2007).

Somente em 7 de dezembro de 1993 foi sancionada pelo presidente Itamar Franco a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei n.º 8.742/93. Couto (2010, p. 148) enfatiza que a aprovação dessa lei foi resultado da mobilização de parte da sociedade civil, de organismos de classes e da ação do Ministério Público que intentava ameaçar e processar a União pelo descuido com essa área.

Ressalta-se que, para a aprovação do projeto de lei, algumas concessões foram feitas, dentre elas o corte da renda *per capita* para 1/4 do salário-mínimo, ao invés de 1/2 salário mínimo, conforme proposto, para o Benefício de Prestação Continuada (BPC), tido como carro-chefe da política de assistência social. Assim como o corte de idade proposto que era de 65 anos e, na aprovação, foi definido um corte de idade de 70 anos, que seria diminuído, ano a ano, até chegar ao patamar de 65 anos (GUTIERRES, 2017).

A partir da publicação da LOAS a assistência social passa então a ser reconhecida como política pública, direito do cidadão e dever do Estado. O que é possível evidenciar através de seu Artigo 1º traz:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1993).

Com relação aos objetivos da assistência social dispostos no artigo 2º da LOAS, estes mantiveram-se os mesmos dos já dispostos no artigo 203º da Constituição. Destacamos que no ano de 2011, alguns artigos da LOAS sofrem alterações através da Lei n.º 12.435, de 06 de julho de 2011, dentre eles o artigo 2º, que será discutido posteriormente.

A LOAS elencou, também, princípios e diretrizes para as políticas de assistência social:

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.

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

- I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (BRASIL, 1993).

Couto (2010), ao analisar os princípios e diretrizes da LOAS, nos traz que estes foram elaborados buscando romper e reverter o atual quadro estabelecido para a assistência social. Com relação aos princípios, revela que os mesmos são inovadores para o sistema de proteção social brasileiro, bem como estes não apresentavam precedentes na legislação social nem em projetos políticos explicitados no país.

Em seu Art. 17, a LOAS institui o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado a Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 anos, permitida uma única recondução por idêntico período (BRASIL, 1993).

A criação do CNAS se dá em fevereiro de 1994, sendo marcada por tensões com o Poder Executivo que não concordava com a constituição do CNAS. No decorrer desse processo, o ministro do Bem-Estar Social, Jutahy Magalhães, deixa o cargo para concorrer às eleições de 1994, e Leonor Barreto Franco, que assume em seu lugar, posiciona-se contra a constituição de um Conselho (GUTIERRES, 2017).

O CNAS substitui o CNSS, que é extinto neste mesmo ano. Assim o CNAS ficou responsável pela concessão das certificações das entidades privadas de prestação de serviço socioassistencial. Para Gutierrez (2017, p. 91), “[...] essa dimensão cartorial, incorporada ao CNAS, se constitui como uma das principais questões políticas e de embate para o ativismo em defesa da assistência social, uma vez que a certificação onerava em muito o conselho, atrapalhando seu caráter propriamente político e de controle social”.

Em janeiro de 1995, assume a presidência do país Fernando Henrique Cardoso (FHC), que, neste mesmo ano, institui o Programa Comunidade Solidária (PCS). Um programa social que se estabelecia como a principal estratégia do governo no enfrentamento da pobreza. A partir daí também é extinta a LBA (SPOSATI, 1995).

O programa social coordenado pela primeira-dama Ruth Cardoso, buscava “[...] enfrentar a pobreza a partir de ações focalizadas, em parceria com entidades da sociedade civil” (GUTIERRES, 2017, p. 92). Para Sposati (2007), esse programa substitui a almejada

regulamentação do dever do Estado e direito do cidadão na política de assistência social por uma nova relação solidária.

Esta opção pode ser evidenciada quando se constata que o PCS reiterava diversas questões que a LOAS buscava superar, dentre elas o primeiro-damismo, a conformidade nas ações de enfrentamento à pobreza, à miséria e às relações clientelistas entre prefeituras e entidades da sociedade civil. Nessa perspectiva, o PCS ia em oposição à LOAS (GUTIERRES, 2017).

A 1ª Conferência Nacional de Assistência Social é convocada pelo CNAS em 07 de julho de 1995, e acontece no período de 20 a 23 de novembro deste mesmo ano, em Brasília/DF. Contou com ampla participação da sociedade, e, a partir deste movimento, a Política de Assistência ganha seus primeiros contornos como direito, em detrimento do assistencialismo (CUNHA, 2016). Em concordância com Sposati (2007, p. 70), na 1ª Conferência Nacional de Assistência Social “[...] as teses fundantes da LOAS são debatidas, o anúncio do sistema descentralizado e participativo, a municipalização, a renda mínima, a relação pública privada, o financiamento, o controle social. Enfim, tudo é colocado à mesa”.

No entanto, a autora enfatiza que estes temas se repetem nas duas próximas conferências, ou seja, na 2ª e na 3ª, dois e seis anos depois. Sendo as mesmas questões a serem tratadas, as mesmas indicações, ou seja, tudo permanece igual (SPOSATI, 2007). “A novidade era a implantação dos conselhos e dos fundos municipais e as reordenações institucionais que iam se instalando em todos os cantos do Brasil e hoje são as principais forças moleculares de mudança que é pouco considerada como patrimônio da política de assistência social” (SPOSATI, 2007, p. 71). Essa reordenação garantiu conquistas na política de assistência social brasileira como a criação de conselhos específicos.

Identifica-se, nesse período, alguns entraves na gestão da assistência social. Um deles é o impedindo da realização da 3ª Conferência Nacional de Assistência Social em 1999, pelo então presidente reeleito Fernando Henrique Cardoso (FHC), reprogramada para dezembro de 2001. Desfez-se assim o regulamentado na LOAS, onde determinava que as conferências ocorressem a cada dois anos (SPOSATI, 2007).

Ainda no ano de 2003, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, substituiu a SAS pelo Ministério de Assistência Social (MAS), desvinculando-a da Previdência Social, constituindo um Ministério específico e central para a gestão dos programas sociais do governo. Já, em 2004, o MAS muda de nomenclatura sendo institucionalizado o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), iniciando assim uma nova trajetória na história da política de

assistência social no Brasil, pois com a institucionalização do MDS passa-se a haver estratégias de coordenação das ações ofertadas (CUNHA, 2016).

3.3.2 A Política Nacional de Assistência Social – 1998

Para compreender a Política Nacional de Assistência Social de 1998 (PNAS/98), faz-se um resgate histórico das Políticas Nacionais que a antecederam, ou seja, a PNAS/94 (Redação Preliminar), PNAS/97 (Proposta Preliminar) e, por fim, aborda-se, especificamente, a PNAS/98.

Como é possível identificar até aqui, a assistência social tem sua gênese muito antes da implantação da Política Nacional de Assistência Social, mesmo que esta seja um marco singular para a concretização da assistência social como política pública direito do cidadão e dever do Estado. A história da PNAS tem sua origem dois meses após a implantação da LOAS, ou seja, ainda em fevereiro de 1994, o Ministério do Bem-Estar Social (MBES) através de uma redação preliminar, apresenta a intitulada Política Nacional de Assistência Social PNAS/94 (ALCHORNE, 2012).

Esta redação preliminar, para Alchorne (2012), não contou com a presença da sociedade civil, tampouco do CNAS para sua elaboração. O documento conta com 16 páginas e divide-se em dois capítulos, sendo o primeiro a Introdução e o segundo a Política Nacional de Assistência Social, no qual definem-se as finalidades, princípios, diretrizes, gestão, instrumentos e financiamento da PNAS/94. A autora traz ainda que “[...] essa redação da Política Nacional de 1994 evidencia uma contradição de direitos, não se compromete, não detalha ações, nem tampouco estabelece algum tipo de pactuação” (ALCHORNE, 2012, p.28).

Com relação à finalidade trazida pela PNAS/94 esta passa a assegurar a assistência a quem dela necessitar, não especificando quais necessidades serão asseguradas, não avançando assim ao já disposto na LOAS (ALCHORNE, 2012).

No que tange aos princípios, a PNAS/94 traz:

- a supremacia do atendimento as necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- a universalização dos direitos sociais a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- o respeito à dignidade do cidadão, sua autonomia e seu direito a benefícios e serviços de qualidade;
- a igualdade de direitos e acesso ao atendimento sem discriminação de qualquer natureza;

- a divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais oferecidos pelo Poder Público e sua concessão (ALCHORNE, 2012, p. 158).

E como diretrizes, a PNAS/94 expõe a articulação com as demais políticas públicas, dentre elas com a econômica; estímulo a organização e implantação dos conselhos e fundos municipais e estaduais; descentralização; capacitação; participação da população; promoção de ações geradoras de ocupação e renda; ampliação da oferta de bens e serviços; melhoria da qualidade do serviço; e organização do sistema nacional de cadastro das entidades (ALCHORNE, 2012).

No que se refere à gestão, a mesma “[...] vislumbra uma rede de serviços regionalizada, hierarquizada e descentralizada, com comando único e controle social. Traça as responsabilidades dos conselhos de assistência social e das três esferas de governo” (ALCHORNE, 2012, p. 29). Desse modo, cada nível de gestão possui competências e responsabilidades específicas e definidas, segundo a instância em que se enquadra.

Quanto aos instrumentos para a execução da Política Nacional de Assistência Social, a mesma indica que se dará através de um conjunto de ações sistêmicas baseadas nos Planos, Programas, Projetos, sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social, as quais devem ser aprovadas pelos respectivos conselhos. Com relação ao financiamento, o texto da PNAS/94 traz que será de responsabilidade das três esferas de governo, federais, estaduais e municipais, já disposto na LOAS (ALCHORNE, 2012). Alchorne (2012) manifesta que nesta redação da PNAS/94, não há uma ruptura com o passado, mas sim suposições de ideias as quais não concretizam o direito do cidadão e o dever do Estado à política de assistência social.

No ano de 1996, o CNAS promove um debate da proposta preliminar da PNAS, o qual envolveu o MBES, pesquisadores e profissionais da área. Deste debate resulta a proposta preliminar da PNAS/97, que se divide em: apresentação, justificativa, objetivos e destinatários, funções, características da assistência social, condições de eficácia, diretrizes, estratégias, gestão e financiamento. Esta proposta, segundo Alchorne (2012, p. 32), afirma que:

[...] a assistência social não é em si mesma universal; realiza ação universalizadora; não é autossustentável, opera sob dois paradigmas: direito e solidariedade da sociedade. Ou seja, já traz o equívoco de concebê-la como uma política exclusiva para os “segmentos excluídos ou suscetíveis de exclusão”, portanto, “não universal”.

Em relação aos objetivos da PNAS/97 estes abarcam garantias de renda mínima, integração ao mercado de trabalho e a vida comunitária, proteção à família, a maternidade, a infância, a adolescência, a velhice e a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência (CF/88). Quanto às funções da assistência social estas seriam duas, sendo a inserção e a prevenção, ou seja, manter incluído os vulneráveis (ALCHORNE, 2012).

Para tanto, Alchorne menciona que como diretrizes ela institui a incorporação da dimensão social nas políticas nacionais; o aumento da oferta de bens e serviços; o combate aos vícios da assistência social; a implantação do sistema descentralizado e participativo; a cooperação entre público e privado; e a divulgação de informações (ALCHORNE, 2012).

Para obtenção dos objetivos e das diretrizes tem-se como estratégias: organização do fluxo de informações; apoio as iniciativas de geração e ocupação de renda; consolidação do benefício de prestação continuada; fomento a programas de estudos e pesquisas na área; cooperação e assessoramento técnico; promoção de fóruns nacionais e internacionais; implementação de um sistema de capacitação para a rede; mapeamento e avaliação dos equipamentos sociais; implantação do Sistema Nacional de Cadastro da Assistência Social; e monitoramento e avaliação das ações (ALCHORNE, 2012).

No que diz respeito ao âmbito da gestão difunde a descentralização e a participação, com referências nos requerimentos de relações intergovernamentais de complementaridade e cooperação, entre as três esferas de governo e participação da sociedade civil, através dos conselhos. Quanto ao seu financiamento, a PNAS/97 salienta o já trazido pela LOAS, o qual far-se-á com recursos oriundos das três esferas do governo (ALCHORNE, 2012).

Outro ponto de destaque, anuncia Alchorne (2012) é que o CNAS ao realizar considerações referente a PNAS/97, enfatiza que se faz necessária a revisão de concepções arcaicas em especial no diagnóstico nos objetivos, nas diretrizes e nas estratégias. Esclarece ainda que a definição sobre os mínimos sociais é um dos pontos mais questionados no que diz respeito ao documento.

Vale ressaltar que em 1998 surge à primeira versão oficial da Política Nacional de Assistência Social PNAS/98, através da Resolução n.º 207 de 16 de dezembro de 1998, do CNAS, que ficou sob medida provisória até 2004 (BRASIL, 2004).

Alchorne (2012), ao analisar a PNAS/98, traz que ainda na apresentação desta é explicitado que a PNAS/98 é instrumento de gestão que transforma em ações diretas os pressupostos constitucionais e as regulamentações da LOAS. No entanto, enfatiza que o texto da PNAS/98 não aborda como operacionalizar a LOAS transformando-a em ações concretas. Como avanço da referida normativa, a autora faz menção na concepção de que seus

destinatários saem da condição de assistidos para a condição de cidadãos de direito “[...] trabalhando numa perspectiva descentralizada e participativa e propondo mecanismos de visibilidade e controle social, através das funções de inserção, prevenção, promoção e proteção social” (ALCHORNE, 2012, p. 39). Assim procura focar e amparar as famílias vulnerabilizadas pela pobreza e exclusão.

Como princípios, a PNAS/98 estabeleceu a descentralização político-administrativa; a participação da população; a primazia da responsabilidade do Estado; a centralidade na família; e o comando único na gestão das ações em cada esfera de governo. E como diretrizes a universalização dos direitos sociais; respeito à dignidade do cidadão; igualdade de direitos; promoção da equidade; articulação com outras políticas setoriais; estreitamento de parceria entre Estado e organizações da sociedade civil; promoção de ações integradas; efetivação de pactos entre Estado e sociedade; fomento a estudos e pesquisas que subsidiem a gestão do sistema; e a avaliação de impactos da PNAS.

No que tange à gestão realiza-se de forma descentralizada, participativa e com primazia da responsabilidade do Estado. Quanto ao financiamento, este deve ser de responsabilidade das três esferas do governo (ALCHORNE, 2012).

3.3.3 Normas Operacionais Básicas de 1997 e de 1998

Após quatro anos da promulgação da LOAS, a então Secretaria de Assistência Social (SAS) órgão federal, instituiu a primeira Norma Operacional Básica/NOB-97, através da Resolução n.º 204, de 1997, do Conselho Nacional de Assistência Social.

Essa norma organiza o processo de descentralização político-administrativo nas três esferas de governo; nomeia as competências dos entes federados; define os níveis de gestão; a operacionalização e a sistemática de financiamento das ações socioassistenciais; assim como os critérios de partilha e prestação de contas dos recursos. “[...] pretende tornar transparente os procedimentos que adotará para o repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social [...] com enfoque municipalista, comprometido com a construção de um Sistema de Proteção Social” (NOB, 1997, p. 05 apud ALCHORNE, 2012, p. 36).

De acordo com Alchorne (2012) a NOB/97 apresenta pressupostos, diretrizes, princípios, financiamento, transferência de recursos e competências dos órgãos gestores. No entanto, diversos desses pressupostos já são abordados na LOAS e a NOB restringe-se a repeti-los.

A autora destaca ainda a partilha de poder, por transferências de responsabilidades para os Estados, municípios e o Distrito Federal, pela execução dos serviços, dos programas e dos projetos. Expõe o princípio do comando único e a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações desenvolvidas através de organizações representativas. Com relação aos conselhos para garantia da eficácia e da eficiência destes, aponta a capacitação e o fortalecimento dos espaços dos mesmos.

A NOB/97 estabelece a composição da Comissão Tripartite²¹, e suas competências, sendo elas: acompanhamento e avaliação da gestão da política de assistência social; participação na discussão de critérios de transferência de recursos, participação na definição de estratégias para ampliação de recursos e na definição de critérios para o estabelecimento de prioridades de ações na assistência social (ALCHORNE, 2012).

Alchorne (2012) ressalta que a NOB/97 faz referência ao Sistema de Proteção Social, o qual tem abordagem na família e no fortalecimento da gestão descentralizada, com funções de inserção, prevenção, proteção e promoção social, este sistema estaria concebido na Política Nacional de Assistência Social. Entretanto, neste período há apenas uma versão preliminar da PNAS/97, que vem sendo discutida desde 1994, contudo esta não faz menção a essas questões. Sendo que a versão oficial da PNAS foi aprovada somente em dezembro de 1998 (ALCHORNE, 2012).

A NOB/98, segunda Norma Operacional Básica de Assistência Social, é publicada pela Resolução n.º 207/98 do CNAS. Vem para complementar o documento da PNAS/98, disciplinando a descentralização político-administrativa da assistência social, o financiamento e a relação entre as esferas do governo municipal, estadual e federal (ALCHORNE, 2012). A NOB/98 divide-se em:

Princípios; diretrizes; Construção do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social; destinatários; funções; financiamento das ações e dos serviços de assistência social; critérios para a transferência; gestão financeira; competências e modelo de gestão; competências dos órgãos gestores; competências das instâncias de negociação e decisão: Conselhos de Assistência Social; Comissões de Gestão Intergovernamental: Comissão Intergestores Tripartite e Comissão Intergestores Bipartite; requisitos e fluxos operacionais para habilitação dos municípios e estados (ALCHORNE, 2012, p. 41).

Como diretrizes apresenta, entre outras, a descentralização, a participação da sociedade, a primazia da responsabilidade do Estado, a centralidade na família para a

²¹ Posteriormente denominada de Comissão Intergestora Tripartite (CIT), uma inovação gerencial na política pública de saúde.

concepção e a implementação dos serviços, programas e projetos. Aponta a possibilidade de construção do Sistema Descentralizado e Participativo de assistência social, por meio das contribuições das mudanças institucionais e das mobilizações da sociedade (ALCHORNE, 2012).

Como segmentos populacionais, a NOB/98 traz que serão considerados os com renda *per capita* de até meio (1/2) salário mínimo, com prioridade para aqueles em condições de vulnerabilidade. Cabendo a assistência social, em conformidade com a autora, as seguintes funções:

a) Inserção: esforço de inclusão dos destinatários da assistência social nas políticas sociais básicas; b) Prevenção: manter incluídos no sistema social aqueles segmentos que permanecem vulneráveis; c) Promoção: promoção da cidadania, eliminando relações clientelistas que não se pautam por direitos e que subalternizam, fragmentam e desorganizam os destinatários da assistência social; d) Proteção: ações de redistribuição de renda e oferta de serviços sociais mais abrangentes (ALCHORNE, 2012, p. 42).

Desta forma é possível identificar que, com relação às funções da assistência social, a NOB/98 expõe-se como mediadora de acesso a outras políticas públicas, sem competências de provisão próprias.

No que tange às funções referentes aos conselhos de assistência social a NOB/98 compreende a aprovação da Política de Assistência Social e sua implementação; avaliação dos resultados das ações desenvolvidas; e a articulação com outros conselhos e conferências (ALCHORNE, 2012).

Quanto às Comissões de Gestão Intergovernamental, a NOB/98 propõe a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) na esfera federal e a Comissão Intergestores Bipartite (CIB) na esfera estadual, sendo estas comissões espaços de negociação e pactuação entre os gestores para viabilizar a implementação da política de assistência social de forma descentralizada (ALCHORNE, 2012).

No ano de 2002, buscando a atualização e revisão dos conteúdos da NOB/98, é difundido o debate de uma nova NOB, no entanto esta não chegou a ser regulamentada, assim não existe uma resolução aprovando-a. Este documento aponta uma reorganização da assistência social, que se definem níveis de gestão nas três esferas governamentais, sendo que para os estados e o Distrito Federal estão previstos três níveis: pleno, intermediário e básico, e para os municípios os níveis pleno e básico (NOB, 2002, p. 01, apud ALCHORNE, 2012, p. 44). Assim como afirma que:

[...] a implementação do sistema descentralizado e participativo pressupõe a construção de instâncias de pactuação e negociação, bem como o fortalecimento de instâncias deliberativas e de articulação. Entende como instrumentos de gestão: o Plano Plurianual de Assistência Social, o Plano de Monitoramento e Avaliação, o Fundo de Assistência Social e o Relatório de Gestão, e assinala que os gestores devem dispor de um Plano de Monitoramento e Avaliação incluindo mecanismos de supervisão e instrumentos de coleta de informação (ALCHORNE, 2012, p. 44).

Nesta versão da NOB 2002, há a previsão da elaboração de critérios de partilha e de transferência de recursos e a implantação e coordenação do Cadastro único, recentemente instituído pelo Decreto n.º 3.877 de julho de 2001²².

3.3.4 A Política Nacional de Assistência Social de 2004

As deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, organizada pelo Conselho Nacional de Assistência Social e realizada em dezembro de 2003, criaram espaços de caráter deliberativo, oportunizando debates e avaliação das políticas sociais, resultaram na aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, a partir da Resolução n.º 145, de 15 de outubro de 2004 do CNAS. (BRASIL, 2004).

Assim, no ano de 2004, após 11 anos da promulgação da LOAS, nasce a PNAS/2004, que se constitui como um marco na história da assistência social no Brasil. Para Veroneze (2017, p. 350), “[...] a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/04) instrumentalizou e normatizou as ações de assistência social expressas na LOAS, definiu diretrizes, princípios, estratégias e formas de gestão da assistência social”.

A PNAS/04 traz como inovação a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com responsabilidades compartilhadas e articulação intersetorial, além da organização dos serviços por tipo de proteção e por níveis de complexidade. Tem na família o foco de atenção e o território como base de organização (ALCHORNE, 2012).

No capítulo I, sobre a análise institucional, a PNAS traz a assistência social como política de proteção social, o que significa “[...] garantir a todos, que dela necessitam, e sem contribuição prévia a provisão dessa proteção. Esta perspectiva significaria aportar quem, quantos, quais e onde estão os brasileiros demandatários de serviços e atenções de assistência social” (BRASIL, 2004, p. 15). Como política de proteção social a assistência social vai

²² O Decreto nº 3.877 de 24 de Julho de 2001 institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal, onde através do mesmo é possível identificar e caracterizar as famílias de baixa renda. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2001/decreto-3877-24-julho-2001-332172-norma-pe.html>. Acesso em jan. de 2022.

encarregar-se de prover a proteção à vida, a redução de danos, prevenir a incidência de agravos à vida frente às vulnerabilidades (BRASIL, 2004).

Alchorne (2012), relata um novo olhar sob os seguintes aspectos: uma visão social inovadora, pautada na dimensão ética de incluir “os invisíveis”; uma visão social de proteção, o que supõe conhecer os riscos e as possibilidades de enfrentá-los; uma visão social capaz de captar as diferenças sociais, isto exige confrontar a leitura do macro com a leitura micro social; uma visão capaz de entender que a população tem necessidades, mas também possibilidades/capacidades a serem desenvolvidas; uma visão capaz de identificar de forças e não de fragilidades.

Desta forma, a proteção social exige a aproximação do cotidiano das pessoas, tendo o território como locus privilegiado de atuação, assim sendo os municípios, em virtude desses os serem a menor esfera administrativa governamental. A PNAS “[...] se configura necessariamente na perspectiva socioterritorial, tendo os mais de 5.500 municípios brasileiros como suas referências privilegiadas de análise, pois se trata de uma política pública, cujas intervenções se dão essencialmente nas capilaridades dos territórios”. (BRASIL, 2004. p. 16). Ainda, neste capítulo, a PNAS/2004 faz a classificação dos municípios por porte populacional ficando estabelecido assim:

Municípios pequenos 1: com população até 20.000 habitantes;
Municípios pequenos 2: com população entre 20.001 a 50.000 habitantes;
Municípios médios: com população entre 50.001 a 100.000 habitantes;
Municípios grandes: com população entre 100.001 a 900.000 habitantes;
Metrópoles: com população superior a 900.000 (BRASIL, 2004, p. 16).

A PNAS/2004 também relata dados do censo demográfico do IBGE, o qual faz a diferenciação dos municípios brasileiros na apresentação do conjunto de 3.920 municípios classificados como de pequeno porte I (com até 20.000 habitantes) que representam em 17,35% do total da população brasileira. E as metrópoles (cidades com mais de 900 mil habitantes), sendo 16 municípios, cuja a sua população total corresponde a 20% da população brasileira. Desta forma, esses dois extremos representam quase 40% de toda população brasileira (BRASIL, 2004).

Logo, segundo exposto anteriormente, pode-se assim dizer que porcentagens muito próximas da população brasileira vive em duas situações totalmente diferentes do ponto de vista da concentração populacional, mas apresentam em seus contextos situações de vulnerabilidades e riscos sociais semelhantes, propriamente por exporem territórios marcados pela fragilidade da presença do Estado. Destaca-se ainda que os municípios pequenos

expressem uma particularidade dispersiva no território nacional, pois 45% de sua população vive em áreas rurais. Importante evidenciar que esses municípios representam quase 70% dos municípios brasileiros, ou seja, a grande maioria das cidades brasileiras caracteriza-se como de pequeno porte (BRASIL, 2004).

Ainda, no capítulo I da PNAS/2004, faz-se uma análise de diversos aspectos de situações recorrentes no país, dentre eles estão os aspectos demográficos; situação da família e indivíduos; trabalho de crianças e adolescentes; gravidez na adolescência; idosos; pessoas com deficiência; e investimentos da assistência social na esfera pública (ALCHORNE, 2012).

Conforme Alchorne (2012) reporta, no segundo capítulo da PNAS/2004, encontra-se um resgate histórico da assistência social desde a Constituição de 1988 até a LOAS, no qual fica evidente seu caráter de política de proteção social. A autora esclarece que não é mencionado sobre as demais Políticas Nacionais de Assistência Social, o que dá a impressão de que as normativas que regulamentam a assistência social até então são somente a CF/88 e a LOAS/93.

De acordo com a proposta, como política de proteção social, a assistência social, deve articular-se a outras políticas públicas para efetivação dos direitos sociais, de modo que por Proteção Social entende-se as formas,

[...] institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações [...]. Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades (DI GIOVANNI, 1998, p. 10, *apud* BRASIL, 2004, p. 31).

A PNAS/2004 afirma que a proteção social deve garantir segurança²³ para aqueles que utilizam os seus serviços, programas, projetos ou benefícios ofertados pela Assistência Social. Estas seguranças são estabelecidas pela “[...] segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar”. (BRASIL, 2004, p. 31). A

²³ A **segurança de rendimentos** não é uma compensação do valor do salário-mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego. É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã. Por **segurança da acolhida**, entende-se como uma das seguranças primordiais da política de assistência social. Ela opera com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade. A conquista da autonomia na provisão dessas necessidades básicas é a orientação desta segurança da assistência social. A **segurança da vivência familiar ou a segurança do convívio** é uma das necessidades a ser preenchida pela política de assistência social. Isto supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações. (BRASIL, 2004).

PNAS/2004 assegura, portanto, as necessidades essenciais dos seres humanos em todos os aspectos sociais.

Esses três tipos de seguranças regem-se pelos princípios de supremacia do atendimento às necessidades sociais; a universalização dos direitos sociais; o respeito à dignidade do cidadão; a igualdade de direitos; divulgação ampla de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais (BRASIL, 2004).

Já, no que se refere as diretrizes da PNAS, três destas são as mesmas estabelecidas na LOAS, sendo as mesmas a descentralização político-administrativa; participação da população; primazia do Estado; acrescenta-se ainda a centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (BRASIL, 2004).

A descentralização política e administrativa vem demandar aos municípios a construção de uma ordem democrática, que necessita romper com as ações subsidiárias e de cunho eventual, bem como trazer o caráter de ações continuadas. Desta forma cada unidade da federação passa a ter que estabelecer um plano de ação no campo das necessidades da proteção social, submetendo a aprovação do respectivo conselho (QUINONERO *et. al*, 2013).

Ao que tange à diretriz da participação da população na formulação da política e controle das ações, fica instituído, conforme artigo 16º da LOAS, que:

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; IV – os Conselhos Municipais de Assistência Social (BRASIL, 2011, n.p.).

Isto posto, para a efetiva implantação da diretriz de participação popular, se faz necessário o funcionamento do respectivo conselho, assim como “[...] do Fundo que centraliza os recursos na área, sendo controlado pelo órgão gestor e fiscalizado pelo Conselho, do Plano de assistência social que expressa a política e suas inter-relações com as demais políticas setoriais e ainda com a rede socioassistencial” (QUINONERO *et al.*, 2013, p. 53).

Quanto à diretriz referente a centralidade familiar para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos, esta traz a importância da família na conjuntura da vida social. Quinonero *et al* (2013) comentam que família é conceituada na PNAS/2004 como um grupo de pessoas com laços consanguíneos e/ou afinidades, cujo vínculo além obrigações recíproca, sendo o lócus primário de socialização, aprendizagem e desenvolvimento de capacidades humanas.

Em concordância com a PNAS/2004 a política de assistência social realizar-se-á de forma interligada a outras políticas públicas, e deve considerar as desigualdades sócio territoriais, à garantia dos mínimos sociais e a universalização dos direitos sociais, assim tem dentre seus objetivos:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem.
- 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, p. 33).

A PNAS/2004 estabelece como público usuário desta política,

[...] 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, p. 33).

Tendo como prioridade a família, como foco de atenção e o território, como sua base de organização, a gestão da política de assistência social prevê ações e serviços em dois níveis, de proteção e de complexidade, sendo eles: a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE), subdividida em média e alta complexidade (BRASIL, 2005).

A PSB tem como objetivo atuar nas situações de vulnerabilidade social e prevenir situações de risco, através do desenvolvimento de potencialidades e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, com precário acesso aos serviços públicos, e/ou fragilização de vínculos afetivos, sendo o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) o equipamento público onde se desenvolve este nível de proteção (BRASIL, 2004; ALCHORNE, 2012).

A PSB, segundo o artigo 6º da LOAS, constitui em um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social. “A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários [...]. (BRASIL, 2004, p.

34). Diante disso, atua de forma preventiva, busca antecipar as atitudes frente a possíveis ocorrências ou complicações de situações de risco social podem prejudicar, ou não possibilitar o acesso da população aos seus direitos sociais.

Os serviços da PSB são destinados às famílias que não tiveram os vínculos familiares ou comunitários rompidos. Devem potencializar a família como unidade de referência e promover sempre o fortalecimento dos vínculos de solidariedade, sejam eles internos ou externos. Além de incentivar e oportunizar a integração ao mercado de trabalho (BRASIL, 2004). Ademais, a PNAS 2004, tem como exemplos destes serviços:

O Serviço de Atenção Integral às Famílias; Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza; Centros de Convivência para Idosos; Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças; Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos (BRASIL, 2004, p. 36).

Além desses serviços prestados, também fazem parte e integram a proteção social básica os benefícios socioassistenciais, dos quais temos o Benefício de Prestação Continuada (BPC), para idosos ou pessoas com deficiência, assim como disposto no artigo 20 da LOAS, e ainda os Benefícios Eventuais, artigo 22 da LOAS, regulamentado pela Resolução do CNAS n.º 212, de 19 de outubro de 2006 e o pelo Decreto n.º 6.307, de 14 de dezembro 2007, os quais constituem benefícios de caráter suplementar e provisório prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte e outras situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

Para completar a PSB temos ainda os programas, definidos pelo Art. 24 da LOAS como os que compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e serviços assistenciais. E por fim, tem-se os projetos definidos no artigo 25 da LOAS, enquanto projetos de enfrentamento à pobreza (BRASIL, 1993).

Já a PSE caracteriza-se pela organização da oferta de:

Serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, o fortalecimento de potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de risco pessoal e social, por violação de direitos (BRASIL, 2011, p. 17).

Desta forma destina-se a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, devido a situações de abandono, maus tratos, abuso sexual, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, trabalho infantil, entre outras. Destaca-se que estes possuem estreita relação com o sistema de garantia de direitos propostos por estas políticas setoriais (BRASIL, 2004).

Diante disso, a PSE oferta serviços de média e alta complexidades. Em relação aos serviços de média complexidade, entende-se como “[...] aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos” (BRASIL, 2004, p. 38).

A média complexidade é composta pelo Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); o Serviço Especializado em Abordagem Social; o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade; o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas famílias; e o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (BRASIL, 2014). Estes serviços são ofertados nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).

Quanto aos serviços da PSE de alta complexidade, também se destinam ao enfrentamento da violência em suas múltiplas expressões, sendo o que a diferencia da PSE de média complexidade é o fato que ela é acionada quando há o rompimento de vínculos, sendo necessário o afastamento do convívio familiar e comunitário, os quais visam a proteção integral (ALCHORNE, 2012). Assim sendo, são serviços da PSE de Alta Complexidade os Serviços de Acolhimento Institucional, de Acolhimento em República, Acolhimento em Família Acolhedora e de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências (BRASIL, 2014).

No Capítulo III, a PNAS/2004 trata da gestão da Política Nacional na perspectiva do SUAS, definindo como pertencente a um modelo de gestão descentralizado e participativo que regula, em todo o território nacional, as ações socioassistenciais. Tendo como foco de atenção prioritário as famílias, seus membros e indivíduos e o território, como base de organização. Implica ainda na gestão compartilhada, no cofinanciamento e na definição clara das competências nas três esferas de governo, com a participação da sociedade (ALCHORNE, 2012).

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos

serviços e da rede sócio-assistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas (BRASIL, 2004, p. 39).

Como já discutido anteriormente, o SUAS apresenta, como seus eixos estruturantes, a matricialidade sociofamiliar; a descentralização e a territorialização; novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; o financiamento; o Controle Social; o desafio da participação popular; a política de recursos humanos; a informação, monitoramento e a avaliação (BRASIL, 2004).

A matricialidade sociofamiliar como eixo estruturante do SUAS, conforme Sposati, reafirma o conceito de que a família “[...] é o núcleo protetivo intergeracional, presente no cotidiano e que opera tanto o circuito de relações afetivas como de acessos materiais e sociais. Fundamenta-se no direito à proteção social das famílias, mas respeitando seu direito à vida privada” (2009, p. 43). Portanto, ela garante a sobrevivência e o acolhimento no que se refere às necessidades, à proteção e os seus interesses no convívio familiar e social.

No entendimento da PNAS/2004 a família é o “[...] espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida” (BRASIL, 2004, p. 41). Deste modo, faz-se necessário compreendê-la como mediadora de relações entre sujeitos e a coletividade, público e privado, e como geradora de modalidades comunitárias de vida, sendo um espaço contraditório, comumente marcado por desigualdades (BRASIL, 2004).

Nessa perspectiva, destaca-se a importância de centralizar o trabalho na família para a superação de ações focalistas. Para que ela possa “[...] prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos” (PNAS, 2004, p. 41). Assim sendo, a PNAS contribui nas relações familiares e na garantia do bem comum.

Na Política de Assistência Social, o eixo da descentralização político-administrativa e territorialização intenta atuar de forma descentralizada, atingindo assim os territórios e suas necessidades.

Para Sposati (2009, p. 44), a descentralização das políticas sociais

Supera o conceito de municipalização como prefeiturização, isto é, como o processo de empurrar competências federais e estaduais para os municípios restringindo as responsabilidades federal e estaduais. Trata-se do chamado federalismo cooperativo, cuja concepção se opera pelo processo de regionalização. E para que isso ocorra, exige-se que os estados desenvolvam a concepção de regiões intraestaduais, e os municípios de regiões intraurbanas.

Por conseguinte, territorializar permite conhecer a heterogeneidade dos espaços em que a população vive as reais possibilidades do cidadão em seu território, oportunizando, desta forma, localizar os serviços de assistência social em face da concentração da demanda (SPOSATI, 2009). Assim, para caracterizar os grupos territoriais a PNAS/04 utiliza as seguintes especificações:

Municípios de pequeno porte I: aqueles com população de até 20.000 habitantes, com presença expressiva de população em zona rural. Os quais “[...] necessitam de uma rede simplificada e reduzida de serviços de proteção social básica, pois os níveis de coesão social, as demandas potenciais e redes socioassistenciais não justificam serviços de natureza complexa” (BRASIL, 2004, p. 45). No que tange a PSE não apresentam demanda significativa, justificando a prestação deste serviço de maneira regional pela esfera estadual por consórcios intermunicipais (BRASIL, 2004).

Municípios de pequeno porte II: aqueles com população entre 20.001 a 50.000 habitantes. “Diferenciam-se dos de pequeno porte 1 especialmente no que se refere à concentração da população rural que corresponde a 30% da população total” (BRASIL, 2004, p. 45). Ocorrem mudanças em relação ao número de habitantes, mas as suas características relacionais continuam as mesmas daquelas dos municípios pequenos.

Municípios de médio porte: são entendidos como aqueles que a população está entre 50.001 a 100.00 habitantes “Esses municípios necessitam de uma rede mais ampla de serviços de assistência social, particularmente na rede de proteção social básica” (BRASIL, 2004, p. 46). No que se refere a PSE, a realidade desses municípios é semelhante à dos municípios de pequeno porte, porém a possibilidade das demandas de proteção especial pode ocorrer com mais frequência, o que faz com que alguns serviços da PSE são sediados nestes municípios com abrangência regional, em muitas vezes.

Municípios de grande porte: compreendidos por aqueles com população de 101.00 habitantes até 900.000 habitantes. São municípios polos de regiões e concentram serviços especializados. Por essas características, atraem população que migra de outros municípios nos quais estas condições são mais escassas, assim demandam por diversos serviços em diferentes políticas públicas. “Em razão dessas características, a rede socioassistencial deve ser mais complexa e diversificada, envolvendo serviços de proteção social básica, bem como uma ampla rede de proteção especial” (BRASIL, 2004, p. 46).

Metrópoles: são os municípios com mais de 900.000 habitantes. Além das características específicas dos grandes municípios, “[...] as metrópoles apresentam o agravante dos chamados territórios de fronteira, que significam zonas de limites que

configuram a região metropolitana e normalmente com forte ausência de serviços do Estado” (BRASIL, 2004, p. 46). Para embasar esse entendimento, Sposati (2009) enfatiza que, através desta caracterização dos territórios, é possível produzir indicadores para avançar em qualidade as decisões de totalidade, no âmbito da política de assistência social, em cada cidade brasileira.

De acordo com a PNAS/04, os serviços socioassistenciais no SUAS são organizados com as seguintes referências: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional. Já a operacionalização da PNAS/04 está disciplinada na NOB/SUAS 2005, como se aborda na próxima subseção.

3.3.5 A Norma Operacional Básica de 2005

Em 2005, como forma de operacionalizar e consolidar o SUAS, o MDS publica a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS, através da Resolução CNAS n.º 115, de 15 de julho de 2005, assumindo, então, uma inegável “[...] necessidade de adotar, para a Assistência Social, um regime geral próprio de gestão” (BRASIL, 2005, p. 81). Esse regime permite organizar, planejar e avaliar as ações propostas pelos municípios.

A Política Nacional de Assistência Social de 2004 vai acrescer novas orientações ao definir claramente o campo de proteção Social não contributiva de assistência social. A NOB – SUAS de 2005 exige um reordenamento do município para que seja habilitado no SUAS. Portanto são dois novos marcos de influência no reordenamento da ação de assistência dos municípios como política pública (BOSCARI; SILVA, 2015, p. 114).

De acordo com Veroneze (2017, p. 350), a NOB/SUAS 2005,

[...] instrumentalizou e explicitou os procedimentos e definiu estratégias e fluxos operacionais do processo descentralizado e participativo da Assistência Social. Foi mais um passo na consolidação desse sistema, de forma transparente e ágil.

Definições essas que permitiram melhores compreensões e procedimentos desse processo.

A NOB/SUAS disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a CF/88, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, sob a égide de construção do SUAS, abordando:

A divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instancias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos (BRASIL, 2005, p. 84).

A NOB/SUAS 2005 estabelece o caráter do SUAS; as funções da política de Assistência Social para extensão da proteção social brasileira; os níveis de gestão do SUAS; as instâncias de articulação, pactuação e deliberação; o financiamento; e as regras de transição.

Define tipos e níveis de gestão do SUAS, sendo essas nas três esferas de governo. Na gestão municipal são possíveis também três níveis, sendo eles: Inicial, Básica e Plena, os quais têm requisitos, responsabilidades e incentivos específicos como o explicitado na NOB/SUAS 2005. “Os municípios que se habilitam para a gestão inicial configuram-se como aqueles que cumprem os requisitos anteriores a NOB-SUAS, ou seja, comprovam a criação de conselho, fundo municipal e a elaboração de plano de assistência social” (BRASIL, 2008, p. 29). Percebe-se que para ingressar no sistema descentralizado e participativo, na gestão inicial, os municípios precisam comprovar as condições básicas.

Para serem habilitados na gestão básica, os municípios precisam comprovar “[...] a existência de CRAS (em número e capacidade de acordo com o porte do município); a realização de diagnóstico de áreas de risco e maior vulnerabilidade social; e a manutenção de secretaria executiva no conselho de assistência social” (BRASIL, 2008, p. 29). Neste nível de gestão o município tem caráter participativo no que diz respeito às ações da assistência social para o bem-estar comum. Por essa razão a gestão desenvolve seus serviços segundo seu nível e capacidade de gerar e de executar.

[...] 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, es. Por isso tem que se responsabilizar pela oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários; que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC e transferência de renda e que vigiem direitos violados no território (BRASIL, 2005, p. 24).

Na gestão plena, para serem habilitados, os municípios precisam comprovar, além dos requisitos destacados nos níveis anteriores, capacidade para assumirem “[...] as ações e serviços de proteção especial, de supervisão e avaliação da rede socioassistencial, e de gestão do Benefício de Prestação Continuada” (BRASIL, 2008, p. 29). No desenvolvimento da

gestão plena o gestor assume a responsabilidade de organizar a proteção social básica e plena em seu município, devendo assim prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, como ainda proteger situações de violações de direitos já existentes em seu município.

Por isso tem de se responsabilizar pela oferta de programas, projetos e serviços que fortaleçam vínculos familiares e comunitários, que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC e transferência de renda; que vigiem os direitos violados no território; que potencialize a função protetiva das famílias e a auto-organização e conquista de autonomia de seus usuários (BRASIL, 2005, p. 26).

Para Alchorne (2012, p. 51), a NOB/SUAS permitiu o redesenho da organização da assistência social no território nacional, no entanto, a autora destaca algumas fragilidades apresentadas, sendo estas “[...] no processo de habilitação dos municípios nos níveis de gestão prevalece o caráter cartorial, consistindo basicamente na verificação de documentos; não foram adotados procedimentos para o acompanhamento da gestão”. Essas fragilidades podem prejudicar a gestão, uma vez que são analisados apenas os documentos e não o envolvimento dos gestores.

3.3.6 A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos de 2006

Com a aprovação PNAS/2004 e da NOB/SUAS/2005, buscou-se concretizar o espaço dos trabalhadores do SUAS na efetivação dessa política pública (BERWIG, 2014). Desta forma, pensando na melhor organização da execução destas ações, é editada em 2006, pelo CNAS, a resolução n.º 269, de 13 de dezembro do mesmo ano, a então denominada Norma Operacional Básica-Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS). Para Ferreira (2011, p. 13), essa normativa “[...] representa um avanço no que diz respeito à profissionalização da política de assistência social, com vistas a garantir aos usuários do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) serviços públicos de qualidade”.

Nesse sentido Berwig (2014) comenta que um dos eixos de estruturação do sistema de gestão da PNAS é a gestão do trabalho, juntamente com a descentralização e o cofinanciamento, assim “[...] o processo de construção de uma política de gestão do trabalho no SUAS é parte do movimento de implementação do próprio sistema [...]” (2014, p. 45). Por conseguinte, esse sistema de gestão busca o planejamento, a organização e a execução das ações que se referem à valorização do trabalhador, assim como a garantia do acesso ao direito do atendimento socioassistencial.

Diante desse contexto, com a instituição da NOB-RH/SUAS, inicia-se o processo de organização da gestão do trabalho no SUAS, pois a partir desta normativa tem-se parâmetros, diretrizes e princípios norteadores do trabalho na assistência social. Portanto,

Consoante a NOB-RH/SUAS, a gestão do trabalho no SUAS deve garantir a “desprecarização” dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da terceirização; garantir a educação permanente dos trabalhadores; realizar planejamento estratégico; garantir a gestão participativa com controle social; e integrar e alimentar o sistema de informação (BRASIL, 2006, p. 13).

Desta forma a NOB-RH/SUAS institui as equipes de referência para atendimento nos serviços da PSB e da PSE. Por equipes de referência entende-se:

Equipes de referência são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários (BRASIL, 2006, p. 14).

No propósito de apresentar como as equipes de referência da PSB devem compor o quadro de profissionais do CRAS, tem-se o quadro 01:

Quadro 01 – Equipes de referência do CRAS

Pequeno Porte I	Pequeno Porte II	Médio, grande, Metr�pole e DF
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo.	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo.	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
2 técnicos de nível médio	3 técnicos nível médio	4 técnicos nível médio

Fonte: BRASIL, 2006, p. 14.

Conseqüentemente, as equipes do CRAS devem contar com um coordenador que necessita ter o seguinte perfil “[...] ser um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais” (BRASIL, 2006, p. 14). Logo, ele precisa ser habilitado para desempenhar as funções específicas do cargo. A respeito das equipes de referência da PSE de média complexidade que compõem o CREAS devem ser formadas pelos profissionais:

Quadro 02 - Equipes de referência do CREAS

Municípios em Gestão Inicial e Básica	Municípios em Gestão Plena e Estados com Serviços Regionais
Capacidade de atendimento de 50 pessoas/indivíduos	Capacidade de atendimento de 80 pessoas/indivíduos
1 coordenador	1 coordenador
1 assistente social	2 assistentes sociais
1 psicólogo	2 psicólogos
1 advogado	1 advogado
2 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)	4 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)
1 auxiliar administrativo	2 auxiliares administrativos

Fonte: BRASIL, 2006, p. 14.

À vista do exposto, é possível identificar que as equipes de referência devem ser formadas de acordo com o número de famílias e usuários referenciados. Logo, como está apresentada pela NOB-RH/SUAS, o quadro de profissionais do CREAS aponta o cumprimento das responsabilidades dos municípios, bem como ao nível de gestão em que o Município se encontra (BERWIG, 2014).

Berwig (2014) menciona que, além da reordenação de equipes profissionais, a NOB-RH/SUAS orienta a qualificação e formação dos trabalhadores da política de assistência social. “Mais que exigir qualificação profissional, a política revela aspectos importantes para o trabalhador, inclusive a previsão de investimento em planos de carreira, cargos e salários como valorização e estímulo ao trabalhador em sua carreira profissional” (BERWIG, 2014, p. 58).

Para tanto, a política de recursos humanos busca efetivar uma melhoria dos serviços socioassistenciais através da reformulação do quadro de profissionais da assistência social, buscando oferecer serviços qualificados através de trabalhadores qualificados (BERWIG, 2014).

Para Berwig (2014), o empenho apresentado na NOB-RH/SUAS de gestão participativa, descentralizada, investimento nos recursos humanos valorizando os profissionais da assistência social, vem a legitimar o espaço dos trabalhadores como parte do processo de construção do SUAS.

3.3.7 A Norma Operacional Básica de 2012

Para finalizarmos esta linha do tempo da trajetória da Assistência Social brasileira até ser reconhecida como Política Pública tem, em 2010, uma minuta de alteração da NOB SUAS/2005 para consulta pública, através desta identificou-se a necessidade de

aprimoramento do SUAS, que vem traduzida na NOB SUAS/2012, por meio da introdução de novas estratégias de financiamento e gestão e de um novo regime de colaboração entre os entes federados.

A NOB SUAS/2012 é publicada em 03 de janeiro de 2013, através da Resolução n.º 33, de 12 de dezembro de 2012, que aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS). A NOB SUAS/2012 determina que a política de assistência social tenha como funções a proteção social, a vigilância socioassistencial e defesa de direitos, organizada sob a forma de sistema público descentralizado e participativo, denominado SUAS. Institui como objetivos a gestão compartilhada; cofinanciamento; cooperação técnica; oferta de serviços, programas, projetos e benefícios; gestão do trabalho, educação permanente; gestão integrada entre serviços e benefícios; e vigilância socioassistencial (BRASIL, 2012).

Manifesta como seguranças afiançadas pelo SUAS a acolhida; renda; convívio ou vivência familiar, comunitária e social; desenvolvimento de autonomia; apoio; e auxílio. E distingue como diretrizes estruturantes a primazia do Estado; descentralização; financiamento compartilhado; matricialidade; territorialização; fortalecimento da relação Estado e sociedade; controle social; e participação popular (BRASIL, 2012).

No capítulo III, a NOB/SUAS 2012, aborda especificamente o Plano de Assistência Social e expressa em seu inciso §1º que a elaboração do Plano é de responsabilidade do órgão gestor da política de assistência social que o submete à aprovação do Conselho de Assistência Social.

Já a estrutura do plano é composta por diagnóstico socioterritorial; objetivos gerais e específicos; diretrizes e prioridades deliberadas; ações e estratégias correspondentes para sua implementação; metas estabelecidas; resultados e impactos esperados; recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários; mecanismos e fontes de financiamento; cobertura da rede prestadora de serviços; indicadores de monitoramento e avaliação; e espaço temporal de execução (BRASIL, 2012).

No que tange aos níveis de gestão, a NOB/SUAS 2012, retrata que estes serão definidos com base no Índice de Desenvolvimento do SUAS (ID SUAS). “O ID SUAS será composto por um conjunto de indicadores de gestão, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais apurados a partir do Censo SUAS, sistemas da Rede SUAS e outros sistemas do MDS” (BRASIL, 2012, p. 27). No que se refere aos blocos de financiamento, estes serão compostos pelo conjunto de recursos relativos a cada proteção, conforme disposto pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e pelos Índices

de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (PBF) e do SUAS (ALCHORNE, 2012).

“A nova NOB SUAS expressa os inúmeros avanços conquistados nos últimos oito anos de implantação do SUAS, assim como o processo de priorização das políticas sociais observado no país na última década” (BRASIL, 2012, p. 11). Isto posto, pode-se constatar que ela é exercida de maneira organizada entre os seus entes federativos, em conformidade com a CF/88.

3.3.8 A Lei n.º 12.435, de 06 de julho de 2011

O processo decisório que envolveu a formulação, pelo Executivo, do Projeto de Lei do SUAS n.º 3077/2008, conhecido como PL/SUAS, tramitou no Congresso Nacional de 2008 até 2011, quando só então foi aprovado pela Câmara dos Deputados e Senado Federal transformando-se na Lei n.º 12.435, de 06 de julho de 2011. Com a nova Lei sancionada, o governo federal, através do MDS, institucionalizou na ordem jurídica brasileira o SUAS como sistema de gestão descentralizado e participativo da assistência social, alterando significativamente a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei 8.742/1993 (BRASIL, 2011).

Segundo Veroneze (2017, p. 350) “O SUAS é aprovado enquanto Projeto de Lei que institui um novo sistema político, não contributivo, descentralizado e participativo, que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira [...]”. Nesse sentido ele estabelece e organiza os elementos principais para possibilitar a execução dessa política de assistência social. Outros autores, quando se referem ao SUAS, corroboram escrevendo:

O SUAS fortalece os instrumento de gestão, garante orçamento nas três esferas de governo, normatiza em nível nacional a Assistência Social como política estatal, define critérios de partilha dos recursos para os estados e municípios e para os serviços sócio assistenciais, organiza os serviços, programas e projetos de modo articulado, possibilita que os fundos, planos e conselhos estabeleçam relações permanentes, define indicadores, regulamenta aplicação dos recursos conforme a necessidade dos municípios e estabelece que os recursos sejam repassados de fundo a fundo e ainda estabelece o monitoramento e avaliação da política (BOSCARI; SILVA, 2015, p. 123).

Em concordância, as autoras Brevilheri e Pastor (2013), corroboram destacando que a aprovação da Lei 12.435 trouxe importantes avanços no que diz respeito à cooperação entre os entes federados e na estruturação legal das condições institucionais. As autoras expõem,

em especial, ao desafio da participação dos estados e municípios no financiamento das despesas com recursos humanos, pois em seu artigo 6º, inciso “e”, está previsto que os recursos de cofinanciamento sejam utilizados para pagamento de pessoal, de acordo com as orientações constantes na Resolução/CNAS n.º 32/2011²⁴.

Para finalizarmos esta linha do tempo da trajetória da regulamentação da Assistência Social brasileira, podemos assim ressaltar que, com o advento da Constituição Federal de 1988, há uma mudança de paradigmas e diversos avanços podem ser evidenciados no que tange ao entendimento e a execução das ações de assistência social no Brasil. Tais avanços são extremamente significativos, pois passamos da ausência de uma política pública para a regulamentação desta como direito do cidadão de que dela necessitar, superando a compreensão da assistência social como caridade e afirmando-a como um direito social. Pode-se assim destacar, como um ponto alto desta regulamentação, a instituição de uma política pública não contributiva que visa acolher os excluídos.

4 O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA PNAS NA REGIÃO CELEIRO

Este capítulo apresenta a região de estudo e os resultados da presente pesquisa. Nesse sentido, na primeira seção, que está dividida em quatro subseções, é apresentada a Região Celeiro do RS e os quatro municípios que compõem o estudo, sendo eles Barra do Guarita, Esperança do Sul, Tenente Portela e Três Passos. A seguir, na segunda seção, tem-se a análise do processo de implantação da Política de Assistência Social nos referidos municípios, com base no estudo das trajetórias, está incorporada no processo de constituição da legislação, dos equipamentos e das estruturas física e de pessoal.

Desta forma, na segunda seção, que se divide em seis subseções, realiza-se uma análise das bases normativas que instituem e regulamentam os órgãos gestores responsáveis pela Política de Assistência Social, Conselhos e Fundos Municipais de Assistência Social, bem como a regulamentação em nível municipal do SUAS. Posteriormente, apresentam-se os equipamentos, as estruturas físicas e de pessoal constituídas para dar conta da política de assistência social em competência municipal. Finalmente, depois de cumpridos os objetivos específicos, discorre-se as considerações finais.

²⁴ A Resolução n.º 32, de 28 de novembro de 2011, do Conselho Nacional de Assistência Social, estabelece percentual dos recursos do SUAS, cofinanciados pelo governo federal, que poderão ser gastos no pagamento dos profissionais que integram as equipes de referência, de acordo com o art. 6º-E da Lei n.º 8.742/1993, inserido pela Lei 12.435/2011.

4.1 CONHECENDO A REGIÃO DE ESTUDO E OS MUNICÍPIOS LÓCUS DA PESQUISA

A população definida para a pesquisa foram os municípios que integram a Região Ceileiro do Estado do RS, delimitada a partir da regionalização proposta na organização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES). Esta região é formada por vinte e um (21) municípios, sendo os mesmos: Barra do Guarita, Bom Progresso, Braga, Campo Novo, Chiapeta, Coronel Bicaco, Crissiumal, Derrubadas, Esperança do Sul, Humaitá, Inhacorá, Miraguaí, Redentora, Santo Augusto, São Martinho, São Valério do Sul, Sede Nova, Tenente Portela, Tiradentes do Sul, Três Passos e Vista Gaúcha (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

O COREDE Ceileiro faz parte da Região Funcional 7²⁵, fazendo divisa com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Médio Alto Uruguai, da Fronteira Noroeste, do Noroeste Colonial e do Rio da Várzea.

A região Ceileiro está situada no Noroeste do RS, fazendo fronteira com a Argentina e com o Oeste do Estado de Santa Catarina. Na Região localiza-se uma parte da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e o Parque Estadual do Turvo, onde se encontra a queda d'água conhecida como Salto do Yucumã, com o maior salto longitudinal do planeta.

Outra característica específica da região é a existência de reservas indígenas nos municípios de Redentora, Tenente Portela, Inhacorá e São Valério do Sul. Sendo que no município de Tenente Portela está a maior reserva indígena do Estado, com 23.400 hectares e nela vivem cerca de 8 mil índios caingangues, além de algumas centenas de índios guaranis. (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

A existência de comunidades tradicionais acrescenta maior complexidade com relação ao planejamento de serviços e equipamentos de assistência social, tendo em vista que são muitos os obstáculos de mapeamento e conhecimento dessas comunidades em termos de localização territorial, diversidade cultural e necessidades sociais a serem atendidas. Desta forma, se faz necessário expandir os ambientes de debates e participação dessas comunidades, para que assim a política de assistência social possa ser feita com elas e não para elas (BRASIL, 2018).

²⁵ Essas regiões Funcionais de Planejamento foram propostas pelo Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS – Rumos 2015, contratado em 2003 pela então Secretaria da Coordenação e Planejamento, a partir do agrupamento de COREDES, como uma escala mais agregada que possibilita o tratamento de temas de interesse regional. A regionalização, juntamente com a dos COREDES, passou a ser utilizada para o planejamento das ações governamentais, no Orçamento do Estado e no Plano Plurianual. (RS, 2015, p.8).

No ano de 2016, o COREDE Celeiro encontrava-se na décima oitava posição no ranking dos 28 (vinte e oito) COREDEs, em relação ao Índice de Desenvolvimento Socioeconômico²⁶ (IDESE), com índice de 0,738, inferior à média do Estado, que é 0,754 (FEE, 2022).

A Região Celeiro apresentou decréscimo populacional no período 1991-2000. Embora ainda não existisse como COREDE, o conjunto de seus municípios apresentou um valor negativo de -1,16%. No período 2000-2010, ocorreu uma taxa de crescimento populacional de - 0,56% ao ano. Pode assim observar, em relação ao crescimento populacional dos municípios, que, no período 2000-2010, dezessete apresentaram taxas negativas de crescimento populacional. Os valores variaram entre -0,28% a.a., em Três Passos, a -2,06% a.a., em Campo Novo. Apenas os municípios de Redentora (1,46% a.a.), Barra do Guarita (0,34% a.a.), Vista Gaúcha (0,12% a.a.) e São Valério do Sul (0,08% a.a.) apresentaram crescimento positivo no período. As maiores perdas populacionais ocorreram na área rural onde, à exceção do município de Redentora, os demais municípios apresentaram diminuição na totalidade da sua população (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Em razão disso Santos (1988, p. 20) colabora com essas constatações destacando que:

Como as pequenas cidades não têm condições concretas de suprir-se de todos os bens e serviços, ou os vendem muito caro, acabam por perder boa parte dos seus habitantes. A migração, em última instância, é, sem paradoxo, consequência também da imobilidade. Quem pode, como já mencionamos, vai consumir e volta ao lugar de origem. Quem não pode locomover-se periodicamente, vai e fica. A migração, que também se dava em cascata, seguindo os degraus da mencionada hierarquia urbana, dá-se cada vez mais diretamente para os grandes centros.

A PNAS aponta, em suas diretrizes, a territorialização como um dos princípios que compõem um dos principais mecanismos de sustentação para a organização do SUAS, pois considera a heterogeneidade e a desigualdade socioterritorial presente no país (BRASIL, 2004).

Ressaltando assim que a PNAS se realiza de forma integrada às políticas setoriais, com objetivos de enfrentar e garantir as condições para cooperar e possibilitar à universalização dos direitos sociais para todos.

²⁶ O Idese é um indicador-síntese com o propósito de mensurar o nível de desenvolvimento dos municípios do Rio Grande do Sul. O objetivo de sua divulgação é avaliar e acompanhar a evolução dos indicadores socioeconômicos dos municípios do Estado, bem como fornecer informações para o desenho de políticas públicas específicas, de acordo com as necessidades municipais. O Idese é composto por 12 indicadores, divididos em três blocos: Educação, Renda e Saúde (FEE, 2022).

[...] ao invés de metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida (BRASIL, 2004, p. 44).

Identifica-se que a PNAS avança um pouco mais, ao afirmar que a perspectiva territorial incorporada pelo SUAS/2005 “[...] representa uma mudança paradigmática de relevância e há a possibilidade de planejar e monitorar a rede de serviços, realizar a vigilância social das exclusões e estigmatizações presentes nos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e carecimentos” (BRASIL, 2008, p. 53). Nessa perspectiva, a intencionalidade dessa política pública identifica e incorpora desigualdades e distinções.

Portanto, ficam assim evidenciados, tanto na PNAS como na NOB/SUAS, o uso dos termos “recortes territoriais” e “territórios de maior incidência de vulnerabilidade e carecimentos”, mostrando o pretendido por esta política pública em evitar, de qualquer forma, uma perspectiva homogeneizadora, reconhecendo desigualdades e diferenciações que devem ser incorporadas por ela. (NASCIMENTO; MELAZZO, 2013). Nesse contexto, afirma-se:

O território é a base de organização do SUAS, mas é necessário elucidar que o território representa muito mais do que o espaço geográfico. Assim, o município pode ser considerado um território, mas com múltiplos espaços intra-urbanos que expressam diferentes arranjos e configurações socioterritoriais (BRASIL, 2008, p. 53).

Desta forma, para este estudo trabalha-se com uma das regiões do estado do Rio Grande do Sul, a Região Celeiro, partindo das experiências dos municípios de Barra do Guarita, Esperança do Sul, Tenente Portela e Três Passos. Municípios estes que se entende serem representativos da mesma para o estudo do processo de implantação da Política de Assistência Social.

Para a escolha dos municípios considerou-se o porte populacional e o nível de gestão do SUAS em que se encontram, com vistas a possibilitar comparações. Outro fator considerado na escolha da amostra foi a presença de comunidades indígenas em ao menos um dos municípios. Dentre os municípios escolhidos, Três Passos, Tenente Portela e Barra do Guarita, enquadram-se no nível de Gestão básica do SUAS, constituindo 01 (um) município de pequeno porte II e 02 (dois) municípios de pequeno porte I, respectivamente. Constituem assim, representantes dos dois portes que assumem o mesmo nível de gestão, possibilitando uma análise sobre diferenças quanto ao porte municipal. O município de Esperança do Sul, por sua vez, também se caracteriza como de pequeno porte I e dentre os demais municípios do

COREDE é o único que apresenta nível de gestão inicial, tornando-se possível o estudo de municípios compatíveis quanto ao porte e distintos quanto ao nível de gestão. No que tange a representatividade de municípios com comunidades indígenas tem-se o de Tenente Portela, o qual possui a maior reserva indígena do Estado do RS.

4.1.1 Barra do Guarita

O município de Barra do Guarita está situado no extremo noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, na confluência do Rio Guarita com o Rio Uruguai, daí a origem do seu nome, fazendo divisa com o Estado de Santa Catarina através do município de Itapiranga. O Rio Uruguai separa essas duas cidades e está muito próximo à divisa com a Província de Misiones, na Argentina. Essa região era originariamente habitada por índios caingangues e guaranis, ainda hoje presentes e reunidos no Toldo do Guarita, no município vizinho de Tenente Portela.

Inicialmente, Barra do Guarita foi instituído Distrito do município de Tenente Portela, através da Lei Municipal n.º 320, de 31 de outubro 1963, para onde desde 1936 haviam migrado muitas famílias provenientes da região de Caxias do Sul, Bento Gonçalves e, também, de Palmeira das Missões, Iraí e Carazinho, tais como os Vogt, Santos, Borges dos Santos, Pedroso, Vogel, Pompeo, Sala, Bernardi, Sangaletti, Berté, Peirot, dentre outros.

Por estar situada na margem oposta do Rio Uruguai junto à cidade de Itapiranga, em Santa Catarina, que oferece até hoje de forma abundante mão-de-obra diversificada, Barra do Guarita teve um expressivo crescimento populacional, ao longo das décadas de 1970 a 1980, justificando sua emancipação político-administrativa. Desmembrado de Tenente Portela, Barra do Guarita é elevado à categoria de município pela Lei Estadual n.º 9.572, de 20 de março de 1992. O município é instalado em 01 de janeiro de 1993, constituído do distrito-sede.

Possui uma área de unidade territorial de 62,801 km² (IBGE, 2020). Sua distância da capital do estado do Rio Grande do Sul é de 483,3 km. O município é de pequeno porte I, com a população de 3.089 habitantes (IBGE/2010), sendo que desta 1.371 se caracteriza como urbana e 1.718 como população rural. A população estimada, segundo o IBGE/2021, é de 3.266 habitantes.

Com relação ao trabalho e rendimentos da população guaritense no ano de 2020, conforme dados disponíveis no site do IBGE cidades, o rendimento médio mensal era de dois salários-mínimos. Na comparação com os outros municípios do estado do RS, ocupava a

posição de 393, de 497 municípios. No que se refere à proporção de pessoas ocupadas em relação à população total se tem o indicador de 8,1%. Na comparação com os outros municípios do estado do RS, ocupava a posição 482, de 497 municípios. O Produto Interno Bruto PIB per capita, no ano de 2019, foi de R\$ 14.316,63.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Barra do Guarita, entre os anos 1991, 2000 e 2010, pode ser observado no quadro abaixo:

Quadro 03 – IDH-M Barra do Guarita

Barra do Guarita	1991	2000	2010
IDH-M	0,410	0,559	0,734

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Atlas Brasil.

Observa-se que IDH-M apresentou significativa melhora entre os anos divulgados pelo IBGE, tendo em vista que o IDH-M é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. A sua interpretação parte do seguinte princípio: o índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. Esta significativa melhora se dá no conjunto dos três indicadores, com especial destaque para longevidade e educação (ATLAS BRASIL, 2023).

Tomando como referência o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), para o ano de 2016²⁷, o município encontrava-se no 134º lugar no Bloco Educação, com índice de 0,756, no 485º lugar no Bloco Renda, com índice de 0,493, e no 400º lugar no Bloco Saúde, com índice de 0,806. Na classificação geral encontra-se em 422º lugar no Estado, com índice de 0,685, valor inferior ao IDESE do COREDE de 0,738 e a média do RS, de 0,754 (FEE, 2022).

4.1.2 Esperança do Sul

O Distrito criado com a denominação de Esperança pela Lei Municipal n.º 461, de 25 de novembro de 1953, pertencia inicialmente ao município de Três Passos, desmembrado deste através da Lei Estadual n.º 10.638, de 28 de dezembro de 1995, e denominado então de Esperança do Sul, elevando-se à categoria de município.

²⁷ Tomando como referência a série histórica de 2007 a 2016, pois a partir daí se tem nova metodologia que necessita de estudos mais detalhados para comparação. Vide mais detalhes em: <http://visualiza.dee.planejamento.rs.gov.br/idese/>

O nome Esperança, dado à localidade pelos seus primeiros moradores, simboliza o futuro promissor que vislumbraram no lugar alto, com boas vertentes e terras férteis. Em 06 de janeiro de 1925, passou pelo local, rumo à vila de Alto Uruguai, o estado-maior da Coluna Prestes, sob o comando do próprio capitão do Exército Nacional, Luiz Carlos Prestes. Entre os colonos correu a notícia de um possível encontro entre os revolucionários e as forças governamentais. A esperança era de que isso não acontecesse. De fato, não aconteceu, pois a vanguarda e a retaguarda da Coluna Prestes tinham permanecido em Três Passos, e posteriormente seguiram para o Pari, sem usar esta estrada. Da confirmação dessa esperança consolidou-se o nome da localidade, alterado para Esperança do Sul com a emancipação, em 1995. (ESPERANÇA DO SUL, 2022).

Esperança do Sul faz divisa, ao Norte, com o município de Derrubadas através do Rio Turvo, sendo que grande parte confronta com a Reserva Florestal Estadual do Turvo; ao Sul, com o município de Tiradentes do Sul; ao Leste, com o município de Três Passos; e a Oeste, através do Rio Uruguai, com a Província de Misiones na Argentina.

Possui uma área de unidade territorial de 148,909 km² (IBGE, 2021), distante da capital do estado do Rio Grande do Sul a 483,3 km. O município é de pequeno porte I, com população de 3.272 habitantes, desta 844 indivíduos residem na área urbana e 2.428 na área rural (IBGE/2010). A população estimada é de 2.846 habitantes (IBGE/2021) população urbana e rural, ou seja, a projeção para 2021 é de redução da população. A população de Esperança do Sul tem predominância nas origens alemã e italiana.

Quanto ao trabalho e rendimentos da população, no ano de 2020, o salário médio mensal era de 2,1 salários-mínimos. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava a posição 325 entre os 497 municípios. No que se refere a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 13,6%, ocupando a posição 378, em comparação com outros municípios do Estado. O PIB *per capita*, para 2019, foi de R\$ 28.157,73.

O IDH-M de Esperança do Sul entre os anos 1991 e 2010 pode ser observado no quadro abaixo:

Quadro 04 – IDH-M Esperança do Sul

Esperança do Sul	1991	2000	2010
IDH-M	0,398	0,498	0,661

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Atlas Brasil.

Identifica-se através do quadro acima que houve uma gradativa melhora no IDH-M do município de Esperança do Sul, no decorrer do período observado. Esta significativa melhora se dá no conjunto dos três indicadores, com especial destaque para educação e renda (ATLAS BRASIL, 2023).

Analisando o IDESE do ano de 2016, o município de Esperança do Sul encontra-se no 493º lugar no Bloco Educação com índice de 0,567, no 451º lugar no Bloco Renda com índice de 0,540 e no 188º lugar no Bloco Saúde com índice de 0,861. Na classificação geral encontra-se em 477º lugar no Estado, com índice de 0,656, valor inferior ao IDESE do COREDE (FEE, 2022).

4.1.3 Tenente Portela

Inicialmente denominada “Pari”, nome de origem indígena que significa pequena rede de taquara que os índios usavam para pescar, nas primeiras décadas do século XX, o atual município era um povoado no qual viviam aproximadamente 90 famílias, vindas de diversos municípios da Serra Gaúcha, do Planalto Médio e do Alto Uruguai. Também era espaço no qual habitavam duas tribos de índios Kaigangs e Guarani, atualmente moradores do Toldo Indígena do Guarita, sob jurisdição da Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

Posteriormente a 1940 passou-se a chamar Miraguay e em 1942 passou-se a denominar Tenente Portela em homenagem ao primeiro Tenente de Engenharia Mário Portela Fagundes, morto em 1925 na Barra do Rio Pardo, como membro da Coluna Prestes. Em 1944, com a emancipação de Três Passos, (então distrito de Palmeira das Missões), Tenente Portela passou a integrar-se a este município, na condição de Distrito Administrativo. Após 10 anos, Tenente Portela emancipa-se de Três Passos. Assim, em 18 de agosto de 1955, pela Lei n.º 2673, o distrito de Tenente Portela passou a constituir um município.

Possui uma área de unidade territorial de 337,956 km² (IBGE, 2021), distante da capital do estado do Rio Grande do Sul a 480 km. O município é de pequeno porte I, com população de 13.719 habitantes, sendo destes 1.997 indígenas (IBGE/2010). A projeção da população estimada em 2021 é de 13.385 habitantes (IBGE/2021) população urbana e rural, havendo assim também um decréscimo populacional.

Tenente Portela faz divisa, ao Sul, com o município de Miraguaí; ao Norte com os municípios de Derrubadas e Barra do Guarita; ao Oeste com o município de Três Passos; e ao Leste com Erval Seco, Palmitinho e Vista Gaúcha.

No que se refere ao rendimento médio mensal, em 2020, era de 2,1 salários-mínimos. Na comparação com os outros 497 municípios do estado, ocupava a posição 325. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 23,3%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava a posição 167. O PIB *per capita* era de R\$ 35.804,40 em 2020. (IBGE, 2020).

O IDH-M de Tenente Portela entre os anos 1991, 2000 e 2010 pode ser observado no quadro seguinte:

Quadro 05 – IDH-M Tenente Portela

Tenente Portela	1991	2000	2010
IDH-M	0,480	0,607	0,708

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Atlas Brasil.

Através dos dados expostos no Quadro 06 é possível identificar significativa elevação no IDH-M do município de Tenente Portela, no entanto, quando comparado aos dois municípios mencionados anteriormente, este se mantém superior ao IDH-M de Esperança do Sul, mas ainda permanece inferior ao município de Barra do Guarita. Observa-se que esta significativa melhora no IDH-M de Tenente Portela se dá no conjunto dos três indicadores, com especial destaque para educação e renda (ATLAS BRASIL, 2023).

No que se refere ao IDESE do ano de 2016, o município encontra-se no 352º lugar no Bloco Educação com índice de 0,691, no 280º lugar no Bloco Renda com índice de 0,651 e no 274º lugar no Bloco Saúde com índice de 0,839. Na classificação geral encontra-se em 319º lugar no Estado, com índice de 0,727, valor inferior ao IDESE do COREDE de 0,738 (FEE, 2022).

4.1.4 Três Passos

O município de Três Passos teve seu início através da criação da Colônia Militar do Alto Uruguai, no ano de 1879. Esta Colônia foi criada visando garantir a posse do território ao Império brasileiro, em terras sempre disputadas com a vizinha nação Argentina, tendo em vista que esta região era vasta, rica em madeira, terra fértil para práticas agrícolas e pouco povoada.

Em 1882 foi construída uma casa de guarda, a 35km da Colônia Militar, tendo como função vigiar a estrada que ligava o Alto Uruguai à cidade de Palmeira das Missões, município mãe da dita colônia. Este local foi escolhido por contar com três córregos de água potável. Inicialmente, chamado de pouso dos três passos, logo começou a atrair os colonos, dadas a sua localização, terra fértil e excelente oferta de água.

Distrito criado com a denominação de Três Passos, por Ato Municipal n.º 110, de 20 de janeiro de 1913, subordinado ao município de Palmeira. Em 29 de dezembro de 1944 é

elevado à categoria de município, com a denominação de Três Passos, pelo Decreto-lei Estadual n.º 720, desmembrado do município de Palmeira das Missões (ex-Palmeira).

Com uma área territorial de 268,902 km² (IBGE, 2021), distante da capital a 472 km, Três Passos é o município mais populoso do COREDE Celeiro, com uma população de 23.965 habitantes, dos quais 19.054 residem na zona urbana do município e 4.911 residem na zona rural (IBGE, 2010). As projeções populacionais para 2021 apontam para uma pequena redução da população na comparação com o apontado no Censo de 2010, estando em 23.799 habitantes (IBGE, 2021). Três Passos é o único município do COREDE Celeiro classificado como de pequeno porte II, conforme a PNAS 2004.

O rendimento médio mensal, no ano de 2020, era de 2,1 salários-mínimos. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava a posição de 325, de 497 municípios. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 30,8%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava a posição de 92, entre os 497 municípios. O PIB *per capita* era de R\$ 35.458,04 (IBGE, 2020).

O IDH-M do município de Três Passos entre os anos 1991, 2000 e 2010 pode ser observado no quadro abaixo:

Quadro 06 – IDH-M Três Passos

Três Passos	1991	2000	2010
IDH-M	0,523	0,686	0,768

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Atlas Brasil.

Através dos dados expostos no quadro acima é possível identificar significativa elevação no IDH-M do município de Três Passos, sendo que no ano de 2010 o IDH-M é superior aos demais municípios pesquisados, em como ao IDH-M do Estado do Rio Grande do Sul que é de 0,746. Esta significativa melhora se dá no conjunto dos três indicadores, com especial destaque para educação e renda (ATLAS BRASIL, 2023).

Considerando o IDESE do ano de 2016, o município encontra-se no 87º lugar no Bloco Educação com índice de 0,772, no 241º lugar no Bloco Renda com índice de 0,674 e no 276º lugar no Bloco Saúde com índice de 0,839. Na classificação geral encontra-se em 199º lugar no Estado, com índice de 0,762, valor superior ao IDESE do COREDE de 0,738 (FEE, 2022).

A área rural do município de Três Passos é constituída por minifúndios com predomínio da agricultura familiar, sendo as principais atividades agrícolas a suinocultura,

bovinocultura de leite, avicultura, fuminicultura e hortigranjeiros. As atividades urbanas concentram-se no comércio, indústria e serviços.

4.2 O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS

A análise do processo de implantação da Política de Assistência Social nos municípios de Barra do Guarita, Esperança do Sul, Tenente Portela e Três Passos, tem como base o estudo das trajetórias, em que está incorporada no processo de constituição da legislação, dos equipamentos e das estruturas física e de pessoal, os quais foram sendo organizados para dar conta dos serviços estabelecidos na Política Nacional de Assistência Social.

No que se refere às bases normativas, consultou-se legislações municipais que instituíram e regulamentaram os órgãos gestores responsáveis pela Política de Assistência Social, os Conselhos, os Fundos Municipais de Assistência Social e a lei que cria e regulamenta em nível municipal do SUAS.

Entende-se que para a implantação da política de assistência social em competência municipal se faz necessário a criação do Conselho Municipal de Assistência Social, do Plano Municipal de Assistência Social e do Fundo Municipal de Assistência Social, os quais são requisitos mínimos para a execução desta política (BRASIL, 2005).

Outro fator relevante para a implantação da política de assistência social em competência municipal, é que o SUAS seja instituído e regulamentado através de Lei Municipal, bem como o Conselho e o Fundo Municipal de Assistência Social, pois a regulamentação do SUAS em nível municipal irá adequar-se às regulamentações vigentes que norteiam a implantação e execução desta política pública em nível nacional (BREVILHERI; PASTOR, 2013). Para dar conta dessa reflexão criou-se as quatro primeiras subseções.

No que se refere aos equipamentos, as estruturas físicas e de pessoal implantadas em nível municipal para dar conta da política de assistência social, foram levantados dados junto ao Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social/CadSUAS²⁸, aos Planos Municipais de Assistência e junto ao Censo SUAS 2019. Para dar conta dessa reflexão criou-se duas subseções.

²⁸ Disponibilizado através do site do MDS, o CadSUAS integra a Rede SUAS e pretende coletar e gerir dados sobre a rede socioassistencial. O CadSUAS é o sistema de cadastro do SUAS, que comporta todas as informações relativas às prefeituras, órgão gestor da política de assistência social, fundo e conselho municipal de assistência social, bem como entidades que prestam serviços socioassistenciais.

As informações obtidas foram tratadas, organizadas e analisadas com base na técnica de análise de conteúdo, procurando preservar um olhar crítico, na perspectiva da dialética, conforme estabelecido no caminho metodológico definido anteriormente. Para facilitar a visualização e a análise, no decorrer das próximas subseções, foram organizados quadros que situam os municípios pesquisados, optando-se pela disponibilização dos mesmos sempre na ordem alfabética, assim sendo: Barra do Guarita, Esperança do Sul, Tenente Portela e Três Passos.

4.2.1 Trajetórias de implantação da Política de Assistência Social: Bases Normativas para implantação dos órgãos gestores

Inicia-se a análise das trajetórias de implantação da Política de Assistência Social com Base nas normativas do processo de criação dos órgãos gestores responsáveis pela Política de Assistência Social e as áreas ligadas a estruturas destes. O quadro 07 nos permite visualizar o conjunto dos municípios pesquisados.

Quadro 07 – Normativas da concepção dos órgãos gestores da Política de Assistência Social

	Barra do Guarita	Esperança do Sul	Tenente Portela	Três Passos
Órgão Gestor	Secretaria de Educação, Cultura e Bem-Estar Social. Criada pela Lei n.º 01/1993.	Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social. Criada pela Lei n.º 116/1999.	Secretaria Municipal de Assistência Social e Promoção Humana. Criada pela Lei n.º 855/2000. Consolidada pela Lei n.º 2.724/2021.	Secretaria Municipal de Assistência Social Criada pela Lei n.º 4.329/2009. Consolidada pela Lei n.º 4.367/2010.
Áreas ligadas a estrutura do órgão gestor	Educação.	Saúde.	Habitação.	Secretaria Exclusiva da área da assistência social.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Ao analisar as bases normativas de implantação dos órgãos gestores municipais da política de assistência social percorre-se a trajetória de implantação da Política de Assistência Social de cada um dos municípios pesquisados.

Sendo assim possível identificar que dos quatro municípios pesquisados somente um possui uma secretaria exclusiva para tratar da política de assistência social, sendo o município de Três Passos. Este é o município de maior porte populacional e o único de pequeno porte II entre os municípios pesquisados.

A política de assistência social no referido município é mencionada, inicialmente, através da Lei n.º 2.707 de 1986, cria a divisão municipal de saúde, assistência social e meio ambiente. Conforme Art. 3º da referida legislação:

A Divisão Municipal de Saúde, Assistência Social e Meio Ambiente é o órgão encarregado de promover o atendimento médico odontológico de natureza social; de manter serviços ambulatoriais e de medicamentos destinados ao atendimento de pessoas carentes; controle e orientação sanitária; do assentamento, reassentamento e melhoramento das condições habitacionais de famílias de baixa renda; do treinamento de adulto para profissões de atividades que gerem ou suplementem a renda familiar; do abrigo eventual de carentes; de promover medidas de combate à poluição e outros elementos nocivos ao meio ambiente (TRÊS PASSOS, 1986).

É possível identificar que na referida legislação, citada acima, a assistência social está relacionada a ações de saúde que versam sobre a população considerada “carente”, termo utilizado na referida legislação, associada ainda a questões habitacionais e ao “treinamento” de pessoas para a profissionalização visando a garantia de renda.

Posteriormente, no ano de 1992, é instituída a Lei n.º 2.982/1992, que dispõe sobre a estrutura administrativa da prefeitura municipal, em seu Art. 1º item 4 traz a Secretaria Municipal de Saúde e Meio Ambiente, somente mencionando no item 4.3 - a assistência social como um setor dentro da referida secretaria.

Em seguida tem-se a Lei n.º 2.994/1993 e a Lei n.º 3279/1997, nas quais em ambas a Assistência Social é trazida como uma divisão pertencente a Secretaria de Saúde e Meio Ambiente. Ambas legislações são formalizadas após a LOAS, no entanto, ainda versam sobre a assistência social unificada as ações de saúde.

É somente no ano de 2009, através da Lei 4.329/2009, que é criada a Secretaria Municipal de Assistência Social, acrescida pela Lei 4.367 de 2010, assim desde a referida data a gestão da política de Assistência Social deste município é gerida por uma secretaria própria. Desta forma é possível identificar a instituição de um órgão gestor exclusivo para atender a Política de Assistência Social acontece tardiamente no município de Três Passos, 16 anos após a LOAS, quando houve a separação da secretaria de saúde da assistência social.

Tenente Portela, menciona ações assistenciais na Lei n.º 210, de 1972, que dispõe sobre a estrutura administrativa da prefeitura municipal. Em 1985 é reorganizada a estrutura da administração municipal através da Lei n.º 038/1985, na qual, em seu Art. 12 traz como órgão da administração específica a equipe de Saúde e Bem-Estar Social responsável pela “[...] assistência médico-social de apoio às atividades comunitárias, abastecimento, auxílio aos

necessitados, a habilitação, a recuperação e a melhoria das condições de vida dos grupos sociais mais necessitados” (TENENTE PORTELA, 1985).

Através da Lei n.º 083, de 1986, é instituída a Secretaria Municipal de Saúde e Bem-Estar Social, órgão encarregado de executar a política de saúde, assistência social e habitação, após esta legislação outras reorganizações foram realizadas na estrutura administrativa da prefeitura através das seguintes legislações: Lei n.º 347/1992, Lei n.º 561/1996, a Lei n.º 699/1998, Lei n.º 796/1999, no entanto, nelas todas, a política de assistência social permanece vinculada a política de saúde.

É somente com a Lei n.º 855/2000, em seu Art. 12 que a Secretaria de Assistência Social é criada, 07 anos após a LOAS. No ano de 2008 a Lei n.º 1.586 reorganiza a estrutura da Secretaria de Assistência Social e junto a ela é instituído o Departamento de Habitação. Conforme a referida legislação, a Secretaria de Assistência Social é encarregada de executar as seguintes ações:

- a) Organizar, acompanhar e fiscalizar os programas sociais e de proteção à criança, ao adolescente, ao idoso e ao portador de necessidades especiais, em conjunto com os Conselhos Municipais; b) Promover a melhoria da qualidade de vida da população carente em parceria com os movimentos espontâneos da sociedade (TENENTE PORTELA, 2008).

Posteriormente a Lei n.º 2.724/2021, em seu Art. 4ª, altera a nomenclatura, passando a ser denominada como Secretaria Municipal de Assistência Social e Promoção Humana. Observa-se que somente a nomenclatura da Secretaria sofre alterações, sendo que as ações a serem executadas pela Secretaria permanecem as mesmas da legislação anterior.

Os municípios de Esperança do Sul e Barra do Guarita, desde sua criação até os dias atuais, tem a política de assistência social subordinada a outras políticas públicas, sendo elas saúde e educação, respectivamente.

Esperança do Sul institui através da Lei n.º 01, de 1997, a estrutura administrativa da prefeitura municipal, em seu artigo 1º, a Secretaria Municipal de Saúde, Meio Ambiente e Ação Social. Já, através da Lei n.º 116, de 1999, passa a ser Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social, sendo mantida nas legislações posteriores, Lei n.º 723/2009 e Lei n.º 748/2009.

No que se refere ao município de Barra do Guarita, este tem a Secretaria de Educação, Cultura e Bem-Estar Social criada através da Lei n.º 01/1993 que permanece em vigor até os dias atuais, assim a política de assistência social, ainda é denominada como Bem-Estar Social e está diretamente vinculada à Secretaria de Educação e Cultura. Destaca-se que no Plano

Municipal de Assistência Social 2022/2025 de Barra do Guarita consta que a Legislação que estabelece a Assistência Social como política pública exclusiva no município está concluída, faltando apenas a inclusão e posterior aprovação junto ao Executivo e ao Legislativo Municipal.

Uma das diretrizes da PNAS/2004 e da LOAS é o comando único em cada esfera de governo, recomenda que a gestão da política de assistência social deve ser atribuída a um único órgão, capaz de desenvolver seus objetivos, supondo assim que este órgão seja exclusivo. Dentre os municípios pesquisados, apenas Três Passos possui uma estrutura exclusiva para a executar a política de assistência social.

Conforme nos traz a Constituição de 1988, a LOAS e a Lei do SUAS²⁹, a gestão da assistência social a nível municipal implica para além da execução da política de assistência social, mas também na formulação da política de assistência social, no co-financiamento desta política, na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social, na organização da rede municipal da PSB, dentre outras funções.

É importante mencionar que a articulação que o governo Federal faz através do Ministério da Cidadania com os municípios normalmente se dá através das Secretarias Municipais de Assistência Social. Assim sendo, os gestores desta política pública são os principais responsáveis pela gestão municipal. Nos casos de municípios que não possuem uma secretaria exclusiva para a política de assistência social, esta articulação ocorre por meio de outra secretaria, em que a assistência social está subordinada.

Neste estudo não se realizou a avaliação dos processos de gestão, com o intuito de identificar se a ausência de secretaria própria interfere ou não no processo de articulação com as demais esferas da federação. Da mesma forma, não se fez avaliação se pequenos municípios como os estudados comportam secretarias próprias para cada área da gestão; se seriam possíveis outros modelos que garantam a intersetorialidade; ou até mesmo se o modelo proposta pela PNAS é adequado ou não para estes municípios.

Estas questões podem ser indicativas para novos estudos que se detenham especificamente nos modelos de gestão da política de assistência social, de forma especial nos municípios de pequeno porte I.

²⁹ Lei 12.435 de 2011, segundo essa lei o benefício de prestação continuada de um salário-mínimo mensal, é garantia ao idoso com sessenta e cinco anos ou mais e à pessoa com deficiência, desde que esses comprovem não possuir outras maneiras de se manter.

4.2.2 Trajetórias de implantação da Política de Assistência Social: Bases normativas de criação dos CMAS

O Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS é o órgão que reúne representantes do governo e da sociedade civil para discutir, estabelecer normas e fiscalizar a prestação de serviços socioassistenciais estatais e não estatais no Município. A criação dos conselhos municipais de assistência social está definida na Lei Orgânica da Assistência Social – Lei n.º 8.742/1993.

Os conselhos estão vinculados ao órgão gestor da assistência social, que deve prover infraestrutura, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, conforme estabelece o parágrafo único do art. 16 da LOAS, com suas alterações da Lei n.º 12.435/2011.

No que se refere ao processo de instituição dos Conselhos, é possível identificar através da pesquisa que a implantação destes está relacionado ao cumprimento da LOAS. Pois, conforme Art. 16 § 4º da LOAS, os Conselhos Municipais deverão ser instituídos pelos municípios, mediante legislação específica.

Quadro 08 – Normativas da concepção dos Conselhos Municipais de Assistência Social

	Barra do Guarita	Esperança do Sul	Tenente Portela	Três Passos
Conselho Municipal de Assistência Social	Criado pela Lei Municipal n.º 24/1995. Consolidado pela Lei n.º 1.568/2019.	Criado pela Lei Municipal n.º 43/1997. Consolidado pela Lei n.º 1.536/2019.	Criado pela Lei Municipal n.º 374/1993. Consolidado pela Lei n.º 1.886/2011.	Criado pela Lei Municipal n.º 3.133/1995. Consolidado pela Lei n.º 5.015/2014.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Identifica-se que o município de Tenente Portela é o primeiro dos municípios pesquisados a instituir o Conselho Municipal de Assistência Social, no ano de 1993, através da Lei n.º 374 de 1993, ressalta-se que nesta legislação a nomenclatura usada é a de Conselho Municipal do Bem-Estar Social.

Já no ano de 1994, um ano após a publicação da LOAS, através da Lei n.º 453/1994 a nomenclatura do Conselho é alterada passando a vigorar como Conselho Municipal de Assistência Social.

Além da nomenclatura outra alteração constatada é no que se refere à composição do CMAS, sendo que na Lei n.º 374/1993 em seu Art. 7º traz que o Conselho Municipal de Bem-Estar Social será constituído por 20 (vinte) membros, sendo eles: 3 (três) representantes do Poder Executivo; 3 (três) do Poder Legislativo; 04 (quatro) de organizações comunitárias; 02

(dois) de organizações; 02 (dois) de Sindicato de Trabalhadores; 02 (dois) do Conselho da Criança e do Adolescente; 02 (dois) da Associação Comercial e Industrial; 01 (um) do Rotary Clube; 01 (um) representante do Lions Clube.

Já a Lei n.º 453/1994, traz seu Art. 3º no que se referem à composição do CMAS 18 membros sendo: 04 (quatro) representantes do governo municipal e 01 (um) das outras esferas de governo (estadual e federal); 04 (quatro) dos prestadores de serviços da área; 03 (três) dos profissionais da área; 06 (seis) representantes dos usuários.

No ano de 2011 a Lei n.º 1.886/2011 revoga a Lei n.º453/1994, e consolida a criação do CMAS, ficando este constituído com 12 (doze) membros, tendo assim a seguinte composição: 06 (seis) membros do governo municipal; e 06 (seis) membros representantes da sociedade civil. Desta forma é possível constatar que a partir da Lei n.º 1.886/2011, a composição do CMAS de Tenente Portela passa a vigorar de acordo com a Resolução n.º 237/2006 do CNAS, em seu Art. 10 define que os Conselhos de Assistência Social deverão ser compostos por 50% de representantes do governo, e 50% de representantes da sociedade civil. Assim como a composição fica superior a 10 (dez) membros titulares, conforme recomendado no Art. 10 § 3º da Resolução n.º 237/2006 do CNAS.

Quanto ao município de Três Passos, o CMAS foi criado através da Lei n.º 3.133, de 06 de fevereiro de 1995, 02 anos após a LOAS, nesta primeira Lei Municipal a composição do Conselho conforme Art. 3º é de 08 (oito) representantes do governo municipal e 08 (oito) dos prestadores de serviços da área.

Posteriormente é alterada a Lei n.º 3.133/1995, que instituiu o CMAS, em seu Artigo 3º, através da Lei n.º 3.325/1997 passando o Conselho a ter a seguinte composição: 08 (oito) representantes governamentais e 08 (oito) representantes da sociedade civil.

No ano de 2009 a Lei n.º 4.295/2009, que dispõe sobre a Política de Assistência Social no município de Três Passos e cria o CMAS, na referida Lei traz a criação do CMAS, no entanto o Conselho já havia sido criado em Lei conforme exposto anteriormente. No Art. 9º da Lei n.º 4.295/2009 o Conselho passa a ter a composição de 10 (dez) representantes titulares, sendo 05 (cinco) representantes governamentais e 05 (cinco) da sociedade civil: escolhidos dentre representantes das organizações dos usuários, das entidades e organizações prestadoras de serviços da assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio, sob fiscalização do Ministério Público, ficando assim de acordo com o trazido na Resolução n.º 237/2006 do CNAS.

Mais tarde, no ano de 2014, a Lei n.º 5.015/2014 altera o capítulo IV da Lei Municipal n.º 4.578/2011, que dispõe sobre a política de assistência social no município de Três Passos e

a criação do CMAS, no entanto a composição do Conselho permanece a mesma da Lei anterior, sendo a única modificação o § 3º no que se refere aos representantes da sociedade civil os quais serão eleitos em fórum próprio, não trazendo mais a fiscalização do Ministério Público no referido inciso. A Lei n.º 4.578 de 03 de novembro de 2011, mantém a redação dada na Lei n.º 5.015/2014 na íntegra, no entanto, consolida nela o que dispõe sobre a Política de Assistência Social no município de Três Passos, sobre a criação do Conselho Municipal e do Fundo Municipal de Assistência Social.

No município de Barra do Guarita, assim como Três Passos, o processo de instituição do CMAS também ocorreu no ano 1995, através da Lei n.º 24, de 20 de junho de 1995. Segundo o Art. 3º da referida legislação o Conselho poderá ter a seguinte composição: 05 (cinco) representantes do governo municipal, dentre eles representantes, da Secretaria de Assistência Social; do órgão de Educação; do órgão de Saúde; do órgão de Finanças e representantes das outras esferas de Governo. Menciona também a representação dos prestadores de serviço da área; dos profissionais da área; e dos usuários. No § 3º traz que o número de representantes não governamentais não serão inferior a 50% (dos membros do CMAS).

No ano de 2010, é instituída a Lei n.º 1.028/2010 que dispõe sobre a Política de Assistência Social e cria o CMAS, destaca-se que o Conselho já havia sido criado no ano de 1995, assim sendo a referida legislação reorganiza o Conselho e não o cria conforme mencionado na legislação.

No que se refere à composição do Conselho a Lei n.º 1.028/2010 mantém a composição de 10 (dez) representantes, permanecendo paritário entre governo e sociedade civil, trazendo como representantes da sociedade civil: organizações de usuários, entidades e organizações prestadoras de serviços da assistência social e dos trabalhadores do setor.

Ainda, a Lei 1.568/2019 dispõe sobre a reorganização do CMAS de Barra do Guarita, alterando a composição do mesmo para 12 (doze) representantes titulares, sendo destes 06 (seis) representantes do governo e 06 (seis) da sociedade civil, dentre estes representantes de usuários e de organização de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, os quais serão escolhidos em foro próprio sob a fiscalização do Ministério Público, conforme disposto na Resolução n.º 237/2006 do CNAS.

O município de Esperança do Sul é o último dos municípios pesquisados a ter seu conselho instituído, no ano de 1997, 04 (quatro) anos após a LOAS. Instituído a través da Lei n.º 043/1997, com a nomenclatura de Conselho Municipal de Ação Social, diferente do preconizado pela LOAS. A Lei Municipal n.º 043/1997 em seu Art. 3º traz a composição do

Conselho sendo esta 04 (quatro) representantes do governo municipal e 01 (um) do governo estadual (Brigada Militar); 05 (cinco) dos usuários, sendo eles: representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, da Igreja de Confissão Luterana do Brasil, da Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil, da Igreja Católica Apostólica Romana, da Igreja Congregacional; e 01 representante dos profissionais da área de Psicologia, Sociologia e Assistência Social.

No ano de 2000, a Lei n.º 64/2000, altera a Lei n.º 043/1997, modificando a nomenclatura do Conselho para Conselho Municipal de Assistência Social, conforme previsto na LOAS. No entanto, no que se refere a composição do Conselho esta permanece a mesma da Lei anterior.

Somente no ano de 2019, a referida legislação municipal é alterada quando entra em vigor a Lei n.º 1.536/2019, que dispõe sobre a Política de Assistência Social do município de Esperança do Sul e dá outras providências. A mesma traz que o Conselho será composto por 12 (doze) membros titulares e respectivos suplentes, os quais serão indicados de acordo com os critérios seguintes: 06 (seis) representantes governamentais, escolhidos pelo Prefeito Municipal e 06 (seis) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público. Observando assim o previsto na Resolução n.º 237/2006 do CNAS.

4.2.3 Trajetórias de implantação da Política de Assistência Social: concepção dos Fundos Municipais de Assistência Social

Com a promulgação da LOAS em 1993 e a regulamentação em âmbito federal do Fundo Nacional de Assistência Social/FNAS pelo Decreto n.º 1605/95 (Revogado pelo Decreto n.º 7.778 de 2012) é regulamentado o FNAS, a partir daí os municípios criaram seus respectivos Fundos Municipais de Assistência Social/FMAS.

Quadro 09 – Normativas da concepção dos Fundos Municipais de Assistência Social

	Barra do Guarita	Esperança do Sul	Tenente Portela	Três Passos
Fundo Municipal de Assistência Social	Criado pela Lei Municipal n.º 29/1997. Consolidado pela Lei n.º 1.568/2019.	Criado pela Lei Municipal n.º 099/1998. Consolidado pela Lei n.º 1.536/2019.	Criado pela Lei Municipal n.º 520/1996 Consolidado pela Lei n.º 1.886/2011.	Criado pela Lei Municipal n.º 3.205/1995. Consolidado pela Lei n.º 5.015/2014.

Ordenador do Fundo	Prefeito Municipal. Art. 16 da Lei n.º 1.568/2019.	Prefeito Municipal, sob orientação do gestor municipal de Assistência Social e fiscalização do CMAS. Art. 57 da Lei n.º 1.536/2019.	Secretário Municipal de Assistência Social e técnico da área social (assistente social) sob orientação e controle do CMAS. Art. 25 Lei n.º 1.886/2011.	Gestor da Política de Assistência Social do município. Art. 13 da Lei n.º 4.578/2011.
--------------------	---	--	---	--

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Conforme pode ser analisado no quadro acima o município de Esperança do Sul é o último dos municípios pesquisados a ter o Fundo Municipal de Assistência Social instituído o qual se dá no ano de 1998, seguindo de Barra do Guarita no ano de 1997, Tenente Portela no ano de 1996 e Três Passos o qual institui o seu Fundo Municipal de Assistência Social ainda no ano de 1995, no mesmo ano em que é regulamentado o FNAS.

Desta forma é possível identificar que tanto a criação dos Conselhos quanto dos Fundos Municipais ocorreu não somente com a finalidade de adaptação à legislação federal e cumprimento de uma das diretrizes da PNAS/2004, que prevê a participação da população na formulação da política e no controle das ações, mas sim com o intuito do recebimento de repasses dos recursos financeiros, que em suma na maioria dos municípios é indispensável para a execução dos serviços previstos pela política de assistência social.

Consoante com o Decreto n.º 200/1967 Art. 80 §1 o “Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual está responde” (BRASIL, 1967, n.p.). Sobre quem é o ordenador de despesa do Fundo Municipal de Assistência Social, identificou-se que nos municípios de Três Passos e Tenente Portela o ordenador de despesa do Fundo Municipal são os gestores da política de assistência social do município.

O Art. 13 da Lei Municipal 4.578/2011 traz que o ordenador de despesa do FMAS do município de Três Passos é o Gestor da Política de Assistência Social do município. No município de Tenente Portela conforme Art. 25 da Lei n.º 1.886/2011 o FMAS é gerido pelo secretário municipal de assistência social, juntamente com um técnico da área social (assistente social) sob orientação e controle do CMAS.

Já nos municípios de Barra do Guarita e Esperança do Sul ainda o ordenador do fundo são os respectivos prefeitos municipais. No município de Esperança do Sul de acordo com o Art. 57 da Lei n.º 1.536/2019 o FMAS será gerido pelo Prefeito Municipal, sob orientação do gestor municipal de Assistência Social e fiscalização do CMAS. Destaca-se que o gestor

municipal de assistência social de Esperança do Sul é o gestor da política de saúde, tendo em vista que a assistência social é subordinada à Secretaria de Saúde.

No que se refere ao município de Barra do Guarita conforme disposto no Art. 16 da Lei n.º 1.568/2019, o gestor do Fundo é o prefeito municipal, o qual também poderá mediante ato normativo designar o responsável pela política de assistência social para esta função, sob orientação da equipe técnica da assistência social e fiscalização do CMAS.

À vista disso, novamente se evidencia uma contradição na legislação, pois no município de Barra do Guarita também o gestor da política de assistência social é antes de tudo gestor da política de educação do município, o que desta forma não se efetivaria em ter um ordenador do fundo que estivesse relacionado diretamente com a política de assistência social.

4.2.4 Trajetórias de implantação da Política de Assistência Social: Regulamentação do SUAS nos municípios

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

- I – organizar e coordenar o SUAS em seu âmbito, observando as deliberações e pactuações de suas respectivas instâncias;
[...]
- III – normatizar e regular a política de assistência social em cada esfera de governo, em consonância com as normas gerais da União;
[...] (BRASIL, 2012, p.20).

No que se refere ao disposto acima, a Comissão Intergestora Tripartite/CIT, no ano de 2013, definiu prioridades e metas para as gestões estaduais e municipais quando da discussão do Pacto de Aprimoramento do SUAS, em especial ao citado no inciso II do Art. 18 da LOAS: “II - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social” (BRASIL, 1993, ã pg.)

No ano de 2013 foram estabelecidas metas e prioridades para o pacto de aprimoramento do SUAS, dentre estas metas, tem-se metas específicas para as gestões municipais, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela CIT na Resolução n.º 18 de 2013. Dentre estas propriedades específicas, o inciso III do Art. 2º da referida Resolução nos traz a adequação de suas legislações municipais da área da assistência social aos parâmetros do SUAS: “c) adequar a legislação municipal às normativas do SUAS com a meta de que todos

os municípios atualizem a respectiva Lei que dispõe acerca do SUAS” (CNAS, 2013, n.p.). Ainda, no ano de 2014, a CIT, por meio da Resolução n.º 12 de 2014, pactuou uma orientação aos municípios sobre a regulamentação do SUAS.

No ano de 2015, em cumprimento as recomendações da CIT, o MDS publicou uma cartilha com Orientações aos Municípios sobre Regulamentação da Política Municipal de Assistência Social, tendo como objetivo:

[...] apresentar subsídios, apoio e orientação aos municípios e ao Distrito Federal no que se refere à elaboração de suas leis que dispõem acerca da organização da assistência social, respeitados, por certo, a autonomia político-administrativa advindos da Constituição Federal, conforme dispõe o art. 18 [...] (BRASIL, 2015, p. 11).

A Cartilha traz orientações sobre o processo legislativo de elaboração da Lei, e uma minuta de projeto de lei do SUAS para os municípios.

Com base no exposto, o quadro a seguir apresenta os resultados encontrados ao buscar, junto aos municípios pesquisados, Lei Municipal regulamentando o SUAS.

Quadro 10 – Lei Municipal de Regulamentação do SUAS

	Barra do Guarita	Esperança do Sul	Tenente Portela	Três Passos
Lei Municipal do SUAS	Não possui Lei Municipal de Regulamentação do SUAS.	Lei n.º 1.536 de 20 de agosto de 2019.	Não possui Lei Municipal de Regulamentação do SUAS.	Lei n.º 5.281 de 22 de agosto de 2017.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Identifica-se que dos municípios pesquisados dois possuem Lei municipal de regulamentação do SUAS, e dois não possuem a referida legislação.

Esperança do Sul e Três Passos possuem lei de regulamentação do SUAS, as quais foram instituídas no ano de 2019 e 2017, respectivamente. É possível identificar que ambas as legislações buscam seguir as orientações dispostas na cartilha de orientações aos municípios elaborada pelo MDS. Para uma melhor análise das referidas legislações destes municípios organizou-se o quadro adiante.

Quadro 11 – Conteúdo previsto na Lei Municipal de regulamentação do SUAS

Conteúdo previsto na Lei Municipal	Esperança do Sul	Três Passos
Conceituação e Funções da assistência social	Sim	Sim
Princípios pelos quais a Assistência Social é regida	Sim	Sim
Diretrizes para organização da Assistência Social	Sim	Sim

Organização da assistência social por níveis de Proteção Social	Sim	Sim
Conceituação e Objetivos do SUAS	Sim	Sim
Público destinatário do SUAS	Sim	Sim
Previsão do financiamento dos serviços	Sim	Sim
Previsão do financiamento dos programas e projetos	Não	Sim
Previsão do financiamento dos benefícios socioassistenciais	Não	Sim
Especificação do órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social	Sim	Sim
Previsão de prazo para regulamentação do funcionamento do Fundo de Assistência Social	Não	Não
Especificação e/ou conceituação dos equipamentos públicos estatais CRAS e CREAS	Sim	Sim
Especificação e/ou conceituação dos serviços socioassistenciais	Não	Sim
Especificação, conceituação e/ou formas de concessão dos benefícios eventuais	Sim	Sim
Criação e/ou competências do Conselho Municipal de Assistência Social	Sim	Sim
Criação do Fundo Municipal de Assistência Social	Sim	Não
Instituição do Plano Municipal de Assistência Social	Sim	Sim
Organização das Conferências Municipais de Assistência Social	Sim	Sim
Instâncias de pactuação	Sim	Sim
Relação com as Organizações da Sociedade Civil	Não	Sim
Organização dos Recursos Humanos (cargos e salários, gratificações, educação permanente, entre outros)	Não	Não

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Identifica-se, através da análise dos dados do quadro acima, que ambos os municípios buscaram seguir as orientações dispostas na Cartilha de Orientações aos municípios sobre a regulamentação da Política Municipal de Assistência Social, elaborada pelo MDS. Inclusive, destaca-se, que na legislação do município de Esperança do Sul vários artigos permanecem idênticos ao da cartilha, esquecendo-se de adequar a realidade do município, em diversas partes do texto da normativa cita a Secretaria Municipal de Assistência Social como órgão responsável, no entanto, no município não há uma Secretaria de Assistência Social. O que nos leva a questionar se de fato esta legislação foi adequada à realidade do município e se a mesma é executada ou é somente uma mera formalização para se adequar as normativas.

No que se refere aos municípios que não possuem legislação específica, Barra do Guarita e Tenente Portela, encontra-se apenas legislações municipais que versam sobre a política de assistência social nos municípios ou sobre a secretaria responsável pela Política.

4.2.5 Equipamentos implantados para a efetivação da Política de Assistência Social

Segundo a LOAS os serviços da PSB e da PSE devem ser ofertados junto aos CRAS e CREAS ou por entidades de assistência social vinculadas a esses equipamentos. Assim, cabe aos municípios a criação de estruturas de CRAS e CREAS e o referenciamento das entidades, tendo como base as legislações e normativas que orientam esta política pública. Desta forma,

o quadro abaixo apresenta os equipamentos da PSB existente nos municípios, assim como o serviço ofertado e o ano de sua criação.

Quadro 12 – Equipamentos da PSB

PSB	Barra do Guarita	Esperança do Sul	Tenente Portela	Três Passos
CRAS/PAIF	Vida Nova Data da Implantação: 01/09/2005.	CRAS Data da Implantação: 11/06/2014.	Casa da Família Data da Implantação: 01/01/2006.	CRAS Três Passos Data da Implantação: 05/10/2009.
Rede Socioassistencial da PSB	Rede Socioassistencial - ASCAR Data da Implantação: Não consta no PMAS.	Rede Socioassistencial - ASCAR Data da Implantação: Não consta no PMAS.	Centro dia e similares - APAE Data da Implantação: Não consta no CadSuas. Rede Socioassistencial - Programa Criança Feliz Data da Implantação: 05/07/2017. Posto do CadÚnico Data da Implantação: 02/01/2002.	Centro dia e similares - APAE Data da fundação: Não consta no CadSuas, nem no PMAS. Rede Socioassistencial - ASCAR Data da Implantação: 03/11/2005. CIEE Data da Implantação: 09/11/2002. Associação Social Cristã de Três Passos. Data da Implantação: 26/08/2005. Círculo de Pais e Mestres da Escola Estadual de Ensino Fundamental Gonçalves Dias. Data da Implantação: 25/05/1999

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

No que se refere aos serviços da PSB, o município de Barra do Guarita é o primeiro dos quatro municípios estudados que tem implantado desde a data de 01 de setembro de 2005 o CRAS Vida Nova, o qual, conforme consta no Plano Municipal de Assistência Social, oferta o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família/PAIF e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos/SCVF. Quanto à Rede Socioassistencial da PSB, no sistema do CadSuas não foi encontrada nenhuma entidade cadastrada, porém, consta no Plano Municipal de Assistência Social 2022/2025 a Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural/ASCAR, como uma entidade de assessoramento e garantia de direitos que executa programa de ações assistenciais da entidade visando à promoção da inclusão social e

produtiva das famílias, não identificando, no Plano, a data de sua implantação, ficando evidente, assim, divergências entre o que consta no CadSuas e no Plano.

Esperança do Sul, dos quatro municípios pesquisados, é o último a ter CRAS implantado em 11 de junho de 2014, 10 anos após a criação da PNAS. De acordo com o Plano Municipal de Assistência Social é executado no CRAS o PAIF, o qual é cofinanciado pelo governo Federal. No que se refere ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos/SCFV, o município ainda não foi contemplado com a oferta pelo Governo Federal. Assim como no município de Barra do Guarita, para Esperança do Sul também não foi encontrada, na pesquisa realizada na base de dados do CadSuas, entidade cadastrada na Rede Socioassistencial, todavia, no Plano Municipal de Assistência Social, também é trazida a ASCAR como uma entidade da Rede Socioassistencial, cadastrada no Conselho Municipal de Assistência Social, que executa programa de ações assistenciais visando à promoção da inclusão social e produtiva das famílias. No entanto, não traz a data de sua implantação no município em nenhum dos documentos pesquisados.

No que tange ao município de Tenente Portela, o CRAS tem sua implantação em 01 de janeiro de 2006, sendo dos municípios pesquisados o segundo a ter o CRAS implantado. Quanto à Rede Socioassistencial, o município tem cadastrado no sistema do CadSuas, como Centro Dia e Similares, a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais/APAE, que não consta a data de sua implantação no município. Traz ainda como outras Redes Assistenciais referenciadas ao CRAS, o Posto do Cadastro Único, implantado em 02 de janeiro de 2002 e o Programa Criança Feliz/PCF, implantado em 05 de julho de 2017.

No município de Três Passos a PSB é também ofertada no CRAS, o qual foi implantado em 05 de outubro de 2009, tendo sua criação prevista no Art. 5º da Lei Municipal n.º 5.281/2017. No CRAS são ofertados o PAIF, o SCFV e o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas. Assim, o município oferta todos os serviços da PSB, conforme previsto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

Além dos serviços da PSB ofertados no CRAS, consta no Plano Municipal de Assistência Social o Centro de Convivência Irmã Dulce, criado através do Art. 31 da Lei Municipal n.º 5.281/2017. Conforme disposto no Art. 32 da referida Lei, o Centro de Convivência Irmã Dulce desenvolve ações junto às crianças e adolescentes, mulheres, idosos e todo o público prioritário da assistência social, encaminhados do PAIF e PAEFI, principalmente ao SCFV, buscando resgatar o fortalecimento de vínculos, bem como suas

habilidades e potencialidades, por meio de atividades culturais, lúdicas, esportivas, apoio pedagógico e inclusão social.

No que se refere à Rede Socioassistencial cadastrada no CadSuas, foi identificado uma do tipo Centro Dia e Similares, sendo esta a APAE, que executa o Serviço de Proteção Social Básica para pessoas com deficiência e o SCFV, não sendo cadastrado a data de sua implantação.

E como outras entidades da Rede Sociassistencial foram localizadas quatro entidades as quais estão referenciadas ao CRAS, sendo elas:

A Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural/ASCAR, implantada em 03 de novembro de 2005, esta executa programa de Assessoramento, Defesa e Garantia de Direitos; Promoção da Inclusão Social e Produtiva – Fomento, através de SCFV; Promoção da defesa e direitos já estabelecidos através de distintas formas de ação e reivindicação na esfera política e no contexto da sociedade, inclusive por meio da articulação com órgãos públicos e privados de defesa de direitos.

O Centro de Integração Empresa Escola do RS/CIEE, implantado em 09 de novembro de 2002, que desenvolve o Serviço de Proteção Básica; Defesa e Garantia de Direitos; atendendo os indivíduos e famílias no conjunto de suas vulnerabilidades, com foco no fortalecimento de vínculos e no desenvolvimento de atitudes e habilidades para integração ao mundo do trabalho.

A Associação Social Cristã de Três Passos, implantada em 26 de agosto de 2005, que desenvolve Serviço de Proteção Social Básica prevenindo a ocorrência de riscos sociais e melhoria de qualidade de vida das famílias, através da garantia de segurança alimentar, Projeto Sopão e apadrinhamento de crianças, onde busca promover a distribuição de refeições duas vezes por semana mediante cadastro familiar de usuários em situação de vulnerabilidade social e risco.

E o Círculo de Pais e Mestres da Escola Estadual de Ensino Fundamental Gonçalves Dias, implantado em 25 de maio de 1999, o qual é referenciado ao CRAS. Destaca-se que o Círculo de Pais e Mestre não consta no Plano Municipal de Assistência Social, contudo aparece na busca realizada no CadSuas. Desta forma, das cinco entidades encontradas na busca realizada no sistema do CadSuas, como sendo órgãos vinculados a PSB da política de assistência social do município de Três Passos, quatro constam no Plano Municipal.

No quadro 13 apresentam-se as estruturas da PSE, este se subdivide em média e alta complexidade, conforme abordado na fundamentação teórica. As duas complexidades se destinam ao enfrentamento da violência em suas diferentes formas de manifestação. O que

distingue uma da outra é que a PSE de alta complexidade atende situações onde se identifica o rompimento de vínculos familiares, ou seja, quando se faz necessário o afastamento do convívio familiar e comunitário.

Quadro 13 – Equipamentos da PSE de média e alta complexidade

PSE	Barra do Guarita	Esperança do Sul	Tenente Portela	Três Passos
Média Complexidade	Estrutura não existente no município.	Estrutura não existente no município	CREAS Aprender a Ser Data da Implantação: 01/06/2006.	CREAS Três Passos Data da Implantação: 01/04/2006.
Rede Socioassistencial Média Complexidade	Estrutura não existente no município.	Estrutura não existente no município.	Estrutura não existente no município.	CEDICA Data da Implantação: 23/08/2005.
Alta Complexidade	Estrutura não existente no município.	Estrutura não existente no município.	Unidade de Acolhimento Casa Lar Data da implantação 07/05/1998. Unidade de Acolhimento Data da implantação: 30/06/2013.	Lar Acolhedor Data da Implantação: 29/10/2008. Lar de Idosos SOS Família Data da Implantação: 10/08/2004. Centro de Promoção Social Espírito Santo Data da Implantação: 24/05/2002.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

No que tange a PSE de Média Complexidade, conforme pesquisa realizada no CadSuas, o município de Barra do Guarita não possui CREAS. Todavia, conforme o Plano Municipal de Assistência Social são ofertados através da equipe de referência do SUAS os seguintes serviços da PSE de média complexidade: serviço de proteção social especial a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativa e serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência e idosas e suas famílias. Assim, por não haver CREAS implantado no referido município, as questões referentes ao cumprimento de medidas socioeducativas e casos de violação de direitos são atendidas pela equipe do CRAS, havendo assim um acúmulo de funções. Quanto a PSE de Alta Complexidade, também não foram encontrados no CadSuas órgãos/entidades que executem a referida proteção no município. Conforme nos traz o Plano Municipal de Assistência Social o município não desenvolve os serviços desta modalidade.

Quanto ao município de Esperança do Sul, também foi possível evidenciar a inexistência do CREAS, assim como da Rede Sociassistencial da PSE, tanto no que se refere

a média quanto a alta complexidade. Esta constatação se dá tanto pela pesquisa realizada junto ao CadSuas, quanto ao Plano Municipal de Assistência Social.

No que se refere a Tenente Portela, como não obtivemos acesso ao Plano Municipal de Assistência Social do município, as informações obtidas referente a PSE de Média e Alta Complexidade foram encontradas através da pesquisa realizada junto ao CadSuas. Nesta, foi possível identificar que Tenente Portela implanta o CREAS em 01 de junho de 2006, sendo este responsável pela execução da PSE de média complexidade.

Quanto a PSE de Alta Complexidade, foi possível identificar, na base de dados do CadSuas, duas Unidades de Acolhimento, sendo elas: (i) Unidade de Acolhimento Casa Lar, implantada em 07 de maio de 1998; (ii) e a Unidade de Acolhimento, implantada em 30 de junho de 2013. Além da pesquisa realizada junto ao CadSuas buscou-se também dados referentes a essas instituições no Censo Suas 2019, específico para Unidades de Acolhimento. No entanto, neste, também estas instituições não aparecem, ficando assim uma enorme lacuna no que se refere a PSE de alta complexidade do município de Tenente Portela.

No caso do município de Três Passos, a PSE de média complexidade é executada junto ao CREAS, implantado em 01 de junho de 2006 e posteriormente instituído pela Lei Municipal n.º 5.281/2017, que prevê sua criação, em seu artigo 24. São desenvolvidos no CREAS os seguintes serviços: PAEFI (serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos); Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA); e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC).

Na pesquisa realizada junto ao CadSuas tem-se, como outra Rede Sociassistencial da PSE de Média Complexidade da política de assistência social do município de Três Passos, o Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDEDICA), implantado em 23 de agosto de 2005, o qual também consta no Plano Municipal de Assistência Social como a Rede Sociassistencial de Média Complexidade.

O Plano Municipal de Assistência Social traz ainda que o CEDEDICA executa o Serviço de Proteção Social a adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de PSE e LA, realiza a defesa e garantia de direitos de forma continuada, permanente e planejada voltadas prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistências, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da Política de Assistência Social.

No que se refere à PSE de Alta Complexidade, na pesquisa realizada junto ao CadSuaS, não foram encontrados órgãos/entidades cadastradas junto ao sistema que executem a referida proteção. Todavia, o Plano Municipal de Assistência Social 2022/2025 e o Censo SuaS 2019 trazem três entidades que compõem a Rede Socioassistencial de Alta Complexidade, sendo elas: o Lar Acolhedor, implantado em 29 de outubro de 2008, o qual atende, na modalidade Abrigo Institucional, crianças e adolescentes afastados do convívio familiar; o Lar SOS Família, implantado em 10 de agosto de 2004; e o Centro de Promoção Social Espírito Santo, implantado em 24 de maio de 2002. Estes dois últimos atendem idosos em situação de vulnerabilidade do município de Três Passos e de municípios da região, sendo classificados, segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, como Serviço de Acolhimento Institucional, Modalidade abrigo institucional/Unidade de acolhimento para idosos.

Identifica-se, assim, que as estruturas da PSE de alta complexidade estão presentes somente no município de pequeno porte II, ou seja, no município de Três Passos. Os municípios de Barra do Guarita e Esperança Sul não possuem estruturas para atendimento da PSE de média e alta complexidade, bem como não trazem em seus Planos Municipais a existência de convênios com serviços regionais para executar a referida demanda, ficando assim uma lacuna quanto ao acesso a estruturas da PSE de alta complexidade pela população que demande o referido serviço.

Posteriormente a apresentação dos equipamentos da PSB e da PSE de média e alta complexidade, entende-se necessário para representar as possibilidades de efetivação da PNAS a análise das estruturas físicas e de recursos humanos. Desta forma a próxima subseção apresenta os dados encontrados na pesquisa.

4.2.6 Infraestrutura Física e Recursos Humanos da PNAS nos municípios

Nesta subseção busca-se realizar uma análise das infraestruturas físicas e de recursos humanos de cada um dos municípios pesquisados, quanto aos equipamentos primordiais de execução da PSB e da PSE de média complexidade, ou seja, os CRAS e CREAS. Através desta estruturação reflete-se a concepção dos municípios sobre a política de assistência social.

Na sequência, apresenta-se o quadro 14 com a infraestrutura disponível nos CRAS dos municípios pesquisados.

Quadro 14 – Infraestrutura Física dos CRAS

	CRAS Vida Nova Barra do Guarita	CRAS Esperança do Sul	CRAS Casa da Família Tenente Portela	CRAS Três Passos
Situação do imóvel	Próprio	Próprio	Próprio	Próprio
O imóvel de funcionamento do CRAS é compartilhado	Não	Não	Não	Não
Quantidade de salas com capacidade máxima para 5 pessoas	1	5	3	1
Quantidade de salas com capacidade para 6 a 14 pessoas	0	2	1	0
Quantidade de salas com capacidade para 15 a 29 pessoas	0	1	1	1
Quantidade de salas com capacidade para 30 ou mais pessoas	1	0	1	1
Salas exclusivas de Coordenação, equipe técnica ou administração	2	2	2	4
Quantidade total de Banheiros	3	5	4	4
Recepção	Sim	Sim	Sim	sim
Acesso principal adaptado com rampas e rota acessível desde a calçada até a recepção do CRAS	Sim, de acordo com a Norma da ABNT ³⁰	Sim, mas não estão de acordo com a Norma da ABN	Sim, de acordo com a Norma da ABNT	Sim, de acordo com a Norma da ABNT
Rota acessível aos espaços internos do CRAS.	Sim, de acordo com a Norma da ABNT	Sim, mas não estão de acordo com a Norma da ABN	Sim, de acordo com a Norma da ABNT	Sim, de acordo com a Norma da ABNT

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

O espaço físico dos CRAS se constitui como fator determinante para o reconhecimento destes como lócus no qual os direitos socioassistenciais são assegurados. É imprescindível que a infraestrutura e os ambientes dos CRAS respondam a requisitos mínimos para a adequada oferta dos serviços socioassistenciais de proteção social básica nele ofertados (BRASIL, 2009).

O espaço físico é reflexo de uma concepção. Deve ser organizado de modo que as famílias que vivem no território de abrangência do CRAS o reconheçam como uma unidade pública que possibilita o acesso a direitos. Assim, os CRAS não podem ser instalados em edificações inadequadas e improvisadas (BRASIL, 2009, p. 48).

Orienta-se que os municípios tenham as instalações dos CRAS preferencialmente em imóvel estatal, em especial imóvel adquirido pela gestão municipal para essa finalidade. Tal orientação se dá, pois a propriedade do imóvel é importante para que a unidade se constitua como referência para a população (BRASIL, 2009).

³⁰ As normas de acessibilidade são regulamentadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), sendo que a norma referente à acessibilidade em edificações, mobiliários, espaços e equipamentos urbanos é a NBR 9050.

No que se refere a situação do imóvel dos CRAS, identifica-se que todos seguem a referida orientação, pois todos os CRAS pesquisados possuem imóvel próprio. Outro fator relevante é o não compartilhamento do espaço físico do CRAS com outras unidades administrativas, como secretarias municipais de assistência social ou congêneres. Dos quatro CRAS pesquisados, nenhum possui imóvel compartilhado. Isso assegura a identidade da unidade, trazendo a garantia e exclusividade de sua função de gestão local da rede socioassistencial da proteção social básica e a identificação adequada do CRAS, para manter o caráter público e de vínculo da unidade ao SUAS (BRASIL, 2009).

Todos os CRAS devem dispor de espaços considerados essenciais, os quais variam em quantidade segundo o porte do município/número de famílias referenciadas. São eles: recepção; sala de atendimento, sendo uma, com capacidade para 10 (dez) pessoas nos municípios de pequeno porte I e II, e duas nos municípios de médio porte; sala de uso coletivo, sendo uma com capacidade para 30 pessoas nos municípios de pequeno porte I e II, e duas nos municípios de médio porte; sala administrativa; copa; e conjunto de banheiros (BRASIL, 2009).

No que tange aos espaços físicos, os quatro CRAS possuem um espaço destinado à recepção, no qual se dá o acolhimento e o atendimento inicial às famílias e indivíduos.

Quanto às salas para atendimento, utilizadas pela equipe técnica de referência para atendimento de famílias e indivíduos, se constata a presença das mesmas em todos os CRAS analisados. No caso das salas para uso coletivo, nas quais se realizam as atividades grupais, palestras, reuniões, apresentações, entre outros, também é possível identificar que todos os CRAS possuem o referido espaço de acordo com as orientações técnicas exigidas.

Em relação às salas administrativas, “[...] espaço destinado às atividades administrativas, tais como o registro de informações, produção de dados, arquivo de documentos, alimentação de sistemas de informação” (BRASIL, 2009, p. 53), este espaço é contemplado nos quatro CRAS dos municípios pesquisados.

Outro aspecto relevante a ser observado é que os CRAS devem possuir estrutura física adequada para o atendimento de pessoas com deficiência, dedicando atenção especial à acessibilidade, atendendo assim as normas da ABNT, possuindo principalmente: acesso principal adaptado com rampas, com rota acessível desde a calçada até a recepção; rota acessível aos espaços internos; e banheiro adaptado para pessoas com deficiência (BRASIL, 2009). Acerca aos dois primeiros itens, identifica-se que somente o CRAS de Esperança do Sul não concorda com as normas da ABNT. Podemos assim identificar que a acessibilidade é considerada, de modo geral, por todos os municípios pesquisados.

Mais do que um espaço físico adequado, também é necessário profissionais para o desenvolvimento dos Serviços. Abaixo apresenta o quadro 15 no qual podemos identificar a equipe de recursos humanos disponível nos CRAS dos quatro municípios.

Quadro 15 – Recursos Humanos dos CRAS

Recursos Humanos dos CRAS			
CRAS/ Município	Profissão	Cargo	Vínculo
Vida Nova/ Barra do Guarita	Psicólogo	Coordenador(a)/dirigente	Servidor Temporário
	Assistente Social	Técnico(a) de nível superior	Empregado Público Celetista – CLT
	Profissional de nível médio	Cadastrador(a)/entrevistador(a) social	Comissionado
	Profissional de nível médio	Educador(a)/orientador social	Terceirizado
	Profissional de nível médio	Educador(a)/orientador social	Trabalhador de Empresa/Cooperativa/Entidade prestadora de serviços
	Outro profissional de nível superior	Educador(a)/orientador social	Trabalhador de Empresa/Cooperativa/Entidade prestadora de serviços
	Sem formação profissional	Serviços Gerais	Comissionado
CRAS/ Esperança do Sul	Pedagogo	Coordenador(a)/dirigente	Comissionado
	Assistente Social	Técnico(a) de nível superior	Servidor/Estatutário
	Psicólogo	Técnico(a) de nível superior	Empregado Público Celetista – CLT
	Profissional de nível médio	Serviços Gerais	Comissionado
	Profissional de nível médio	Cadastrador(a)/entrevistador(a) social	Comissionado
	Sem formação profissional	Educador(a)/orientador social	Servidor Temporário
	Sem formação profissional	Apoio Administrativo	Comissionado
Casa da Família/ Tenente Portela	Assistente Social	Coordenador(a)/dirigente	Comissionado
	Assistente Social	Técnico(a) de nível superior	Servidor/Estatutário
	Psicóloga	Técnico(a) de nível superior	Servidor/Estatutário
	Pedagogo	Técnico(a) de nível superior	Servidor Temporário
	Pedagogo	Educador(a)/Orientador(a) social	Servidor Temporário
	Outro profissional de nível superior	Educador(a)/Orientador(a) social	Servidor Temporário
	Sem formação profissional	Apoio Administrativo	Servidor/Estatutário
	Sem formação profissional	Serviços Gerais	Servidor/Estatutário
CRAS/ Três Passos	Profissional de nível médio	Coordenador(a)/dirigente	Servidor Temporário
	Assistente Social	Técnico(a) de nível superior	Servidor/Estatutário
	Psicóloga	Técnico(a) de nível superior	Servidor/Estatutário

	Outro profissional de nível superior	Apoio administrativo	Comissionado
	Outro profissional de nível superior	Educador(a)/Orientador(a) social	Servidor Temporário
	Profissional de nível médio	Cadastrador(a)/entrevistador(a) social	Servidor Temporário
	Profissional de nível médio	Educador(a)/Orientador(a) social	Servidor Temporário
	Profissional de nível médio	Apoio administrativo	Servidor/Estatutário
	Profissional de nível médio	Técnico de nível médio	Outro vínculo não permanente
	Sem formação profissional	Cadastrador(a)/entrevistador(a) social	Servidor Temporário
	Sem formação profissional	Outros	Servidor Temporário
	Sem formação profissional	Outros	Servidor Temporário
	Sem formação profissional	Outros	Servidor Temporário

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Conforme a NOB RH SUAS/2006 as equipes de referência para os CRAS, independente do porte do município, devem contar sempre com um coordenador, devendo este ter o seguinte perfil profissional: ser um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais (BRASIL, 2006).

No que se refere ao coordenador do CRAS é possível identificar que, no município de Barra do Guarita, esta função é exercida por um profissional de nível superior, porém como servidor temporário. Em Esperança do Sul e Tenente Portela identificam-se situações semelhantes, pois o coordenador do CRAS é um profissional de nível superior, porém se trata de servidor comissionado. No município de Três Passos a situação é bem diversa da trazida pela NOB RH SUAS/2006, pois se tem um profissional de nível médio e servidor temporário atuando na função de coordenador do CRAS.

Assim é possível identificar que em três dos quatros municípios pesquisados o coordenador do CRAS é um profissional de nível superior, conforme a orientação da NOB RH SUAS/2006, entretanto em nenhum dos quatros municípios este profissional é concursado, conforme estabelecido pela NOB RH SUAS/2006. Com isso se pode inferir que os quatro municípios pesquisados podem não estar dando a atenção que a política nacional exige para a atribuição de coordenador, uma vez que cabe a ele as funções de planejamento e coordenação das ações executadas junto aos CRAS.

Já, para a equipe de referência do CRAS, sua composição mínima é regulamentada pela NOB RH SUAS/2006 conforme o número de famílias referenciadas por porte do

município. Em relação aos técnicos de nível superior constitui-se da seguinte maneira: dois técnicos para municípios pequeno porte I e três técnicos para municípios de pequeno porte II. A NOB RH SUAS/2006 traz ainda como perfil destes profissionais escolaridade mínima de nível superior, com formação em serviço social, psicologia ou outra profissão que compõe o SUAS, de acordo com o porte do município. Contudo, a Resolução do CNAS n.º 17, de 20 de junho de 2011, ratifica as equipes de referência e determina que componham obrigatoriamente as equipes da PSB, assistente social e psicólogo.

É possível identificar, através do demonstrado no quadro 11, que no município de Barra do Guarita a equipe técnica é deficitária, sendo composta apenas pelo profissional assistente social, ainda enquanto servidor temporário. Esperança do Sul possui dois técnicos de nível superior, sendo um assistente social e um psicólogo, conforme disposto na Resolução n.º 17/2011 do CNAS, no entanto, apenas um deles é servidor estatutário.

No que se refere a Tenente Portela a equipe técnica é composta por dois técnicos de nível superior, sendo um assistente social e um psicólogo e ambos são servidores concursados, atendendo assim o disposto na NOB RH SUAS/2006. O município de Três Passos dispõe de três técnicos de nível superior, sendo um assistente social e um psicólogo concursados. O terceiro, de apoio administrativo, é comissionado.

A determinação de que as equipes técnicas e coordenadores sejam trabalhadores concursados é fundamental para a garantia da continuidade, da eficácia e da efetividade dos serviços e ações ofertadas no CRAS. No entanto, identifica-se que mesmo passados dezesseis anos da aprovação da NOB RH SUAS/2006, os municípios ainda não se adequaram integralmente às exigências, optando pelo acúmulo de funções ou por medidas temporárias, esquecendo-se de que os trabalhadores são imprescindíveis para a política de assistência social.

Referente aos técnicos de nível superior que compõem as equipes de referência dos CRAS, percebe-se uma maior fragilidade no município de Barra do Guarita o qual possui somente o profissional do serviço social, que ainda se trata de um servidor temporário.

Na análise do Quadro 15, temos ainda os profissionais de nível superior, médio e fundamental que exercem funções complementares, sendo que estes também compõem as equipes de referência dos CRAS.

Quanto a quantidade de profissionais de nível médio necessária para compor as equipes de referência, esta varia de acordo com a capacidade de atendimento/porte de cada município. A NOB RH SUAS/2006 estabelece enquanto equipe mínima: dois profissionais de nível médio para municípios de pequeno porte I e três profissionais para municípios de

pequeno porte II (BRASIL, 2006). A Resolução do CNAS n.º 09, de 15 de abril de 2014, ratifica e reconhece as ocupações e as áreas de ocupações dos profissionais de escolaridade de ensino médio e fundamental completos que compõem as equipes de referência do SUAS, previstas na NOB RH SUAS/2006 e entende a função como o conjunto de atividades ou tarefas executadas de forma sistemática pelo trabalhador de uma determinada ocupação (CNAS, 2014).

Conforme a referida Resolução, o cuidador social e o orientador social/educador social, constituem as ocupações profissionais com escolaridade de ensino médio, que desempenham funções de apoio ao provimento dos serviços, programas, projetos e benefícios, transferência de renda e ao CadÚnico, diretamente relacionadas às finalidades do SUAS. Constituem áreas de ocupações profissionais de ensino médio, aquelas relacionadas às funções essenciais da gestão, que exercem funções administrativas; de gestão financeira e orçamentária; de gestão da informação; monitoramento; avaliação; vigilância socioassistencial; de benefícios; transferência de renda; e CadÚnico. As áreas de ocupações de ensino fundamental são aquelas relacionadas às funções essenciais de apoio ao funcionamento operacional da gestão, das Unidades socioassistenciais e das instâncias de pactuação e deliberação do SUAS, que exercem funções de limpeza, lavanderia, cozinha, copeiragem, transporte e segurança (CNAS, 2014).

Importante destacar que o registro dos profissionais junto ao CadSuas permite que eles sejam cadastrados de formas diversas, carecendo de sua adequação com base na Resolução anteriormente citada. O CadSuas permite o cadastro de profissionais cuja função se denomina “outros”, comprometendo a análise neste sentido. Contudo, o mesmo cadastro identifica quais os profissionais enquanto nível superior (apresentando algumas categorias ou outra formação de nível superior), nível médio e sem formação profissional.

O CRAS Vida Nova, de Barra do Guarita, deveria possuir na composição de sua equipe de referência, conforme a NOB RH SUAS/2006, no mínimo dois técnicos de nível médio. Percebe-se que o equipamento dispõe de três profissionais de nível médio, sendo um cadastrador/entrevistador social e dois educadores/orientadores sociais. Dispõe ainda de um orientador/educador social com nível superior, além de um profissional sem formação, tendo este a função de serviços gerais. Destaca-se que nenhum destes profissionais é concursado.

Em referência ao CRAS do município de Esperança do Sul é possível identificar que este possui, em sua equipe de referência, dois profissionais de nível médio que desempenham as funções de cadastrador/entrevistador social e de serviços gerais, de acordo com a NOB RH SUAS/2006. Dispõe ainda de dois profissionais sem formação profissional, dos quais um é

educador/orientador social e um de apoio administrativo. Assim como no CRAS Vida Nova, de Barra do Guarita, todos os profissionais de nível médio e sem formação profissional do CRAS de Esperança do Sul não são concursados.

O CRAS Casa da Família, de Tenente Portela, não possui nenhum profissional de nível médio cadastrado no CadSuas. No entanto, identifica-se que os profissionais que desempenham a função de orientador/entrevistador social possuem nível superior, sendo um pedagogo e outro cadastrado como outro profissional de nível superior, ambos servidores temporários. A equipe de referência conta ainda com dois profissionais sem formação profissional, sendo de um apoio administrativo e um de serviços gerais, os quais são servidores efetivos.

Quanto ao CRAS de Três Passos, o qual é o único dos municípios pesquisados de pequeno porte II, a NOB RH SUAS/2006 orienta que a equipe de referência, neste caso, seja composta por três técnicos de nível médio.

Ao analisar o Quadro 15, identifica-se que esta orientação é seguida pelo município, o qual dispõe de quatro profissionais de nível médio, sendo eles: um cadastrador (a) /entrevistador (a) social; um educador (a) /orientador (a) social; um apoio administrativo; e um técnico de nível médio. Destes quatro profissionais, apenas um é servidor efetivo. A equipe do CRAS de Três Passos ainda apresenta dois profissionais de nível superior que desempenham as funções de apoio administrativo e educador (a) /orientador (a) social, ambos servidores temporários; e quatro profissionais sem formação profissional, sendo eles um cadastrador (a) /entrevistador (a) social e três outros profissionais, todos servidores temporários.

A análise dos dados demonstra que, mesmo passados dezesseis anos da NOB RH SUAS/2006, os municípios de pequeno porte I ainda apresentam maiores dificuldades de compor a equipe de referência da PSB, comparado ao município de pequeno porte II. A Resolução do CNAS n.º 09/2014, busca padronizar e nortear o trabalho dos técnicos de nível médio que compõem as equipes, porém percebe-se o desconhecimento desta normativa ou a falta de empenho em adequar-se a ela. Ressalta-se ainda que os profissionais de nível fundamental não se encontram como trabalhadores partícipes do processo de implantação da PNAS/2004, apesar de desenvolverem funções de apoio imprescindíveis aos equipamentos e serviços, programas e projetos por ele ofertados.

Percebe-se ainda pouca preocupação com a coordenação das ações a serem executadas junto aos CRAS. Tal percepção se dá ao identificar que, dos quatro CRAS pesquisados, nenhum possui um coordenador concursado, sendo dois servidores temporários e dois

servidores comissionados, e destes quatro, um não possui formação de nível superior. Fica evidente, assim, a falta de profissionais que se enquadrem de maneira efetiva aos requisitos da função.

No que se refere aos técnicos de nível superior que compõem as equipes de referência dos CRAS dos municípios pesquisados, identifica-se que somente o CRAS Vida Nova, de Barra do Guarita, não possui um dos técnicos de referência, os demais CRAS tem, na composição de suas equipes, os profissionais assistentes social e psicólogo exigidos pela normativa em vigor.

Realizadas as considerações necessárias acerca das infraestruturas físicas e de pessoal dos CRAS, busca-se estabelecer uma análise destes mesmos pontos junto aos CREAS. O quadro seguinte apresenta as infraestruturas físicas dos equipamentos, nos municípios de Tenente Portela e Três Passos, tendo em vista que Barra do Guarita e Esperança do Sul não possuem as referidas unidades.

Quadro 16 – Estrutura Física dos CREAS

	Estrutura não existente no município. Barra do Guarita	Estrutura não existente no município. Esperança do Sul	CREAS Aprender e Ser Tenente Portela	CREAS Três Passos
Situação do imóvel			Próprio	Próprio
O imóvel de funcionamento do CREAS é compartilhado			Não	Não
Quantidade de salas com capacidade máxima para 5 pessoas			3	4
Quantidade de salas com capacidade para 6 a 14 pessoas			1	1
Quantidade de salas com capacidade para 15 a 29 pessoas			0	1
Quantidade de salas com capacidade para 30 ou mais pessoas			0	0
Salas exclusivas de Coordenação, equipe técnica ou administração			1	1
Recepção			Sim	Sim
Acesso principal adaptado com rampas e rota acessível desde a calçada até a recepção do CRAS			Sim, mas não estão de acordo com a Norma da ABN	Sim, mas não estão de acordo com a Norma da ABN
Rota acessível aos espaços internos do CRAS.			Sim, mas não estão de acordo com a Norma da ABN	Sim, mas não estão de acordo com a Norma da ABN

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Os CREAS devem estar situados em imóvel próprio e adequado, evitando o deslocamento da Unidade para outros locais, tornando-se referência para as famílias e os indivíduos do seu território de abrangência (BRASIL, 2011). Percebe-se que ambos os CREAS seguem a referida orientação, pois estão implantados em imóveis próprios. Outra adequação seguida pelos dois CREAS é a implantação do imóvel em local exclusivo, não havendo o compartilhamento do espaço físico do CREAS com outros órgãos/instituições.

Ainda no que se refere aos equipamentos dos CREAS, estes devem dispor de espaço físico e de ambientes que promovam a acolhida adequada e a escuta qualificada aos demandantes, assegurando espaços para a realização de atendimentos familiar, individual e em grupo, em condições de sigilo e privacidade (BRASIL, 2011). Para tanto orienta-se que se tenham os seguintes espaços: recepção; salas específicas para uso da coordenação, equipe técnica ou administração; salas de atendimento (individual, familiar e grupal), recomendado para municípios de pequeno porte I e II e médio porte no mínimo 3 salas de atendimento (BRASIL, 2011).

Quanto à recepção, ambiente destinado à acolhida das famílias e indivíduos, no qual geralmente ocorre o primeiro contato das famílias com a equipe e o CREAS, percebe-se a existência da mesma nos dois CREAS.

No que se refere às salas para atendimento individual, familiar e grupal, conforme orientação descrita, identifica-se que ambos os municípios possuem ao menos três salas. No que se refere a sala com capacidade para mais de 30 pessoas percebe-se que nenhum dos CREAS dispõe de tal local, no entanto, conforme orientação, esta não é obrigatória.

A sala específica para uso da coordenação, equipe técnica ou administração, destinada às atividades da coordenação e atividades administrativas pertinentes à equipe, constitui um espaço comum à equipe, onde podem ser guardados os relatórios, os prontuários das famílias e os arquivos com registros e relatórios de gestão da Unidade (BRASIL, 2011). Em relação a este espaço, ambos os CREAS possuem uma sala para a referida função. Chama a atenção no que se refere ao CREAS de Três Passos que possui a sala, no entanto, não possui coordenador e demais técnicos administrativos.

A estrutura dos equipamentos deve estar adaptada para o atendimento aos usuários nos diferentes ciclos de vida e oferecer acessibilidade às pessoas com mobilidade reduzida, como pessoas com deficiência, idosos e gestantes (BRASIL, 2011). Percebe-se que ambas as unidades possuem acesso com acessibilidade, porem não concordam com as normas da ABNT.

Quadro 17 – Recursos Humanos dos CREAS

Recursos Humanos dos CREAS			
CREAS/ Município	Profissão	Cargo	Vínculo
Estrutura não existente no município. Barra do Guarita	-----	-----	-----
Estrutura não existente no município - Esperança do Sul	-----	-----	-----
Aprender a Ser/Tenente Portela	Pedagoga	Coordenador(a)/dirigente	Comissionado
	Assistente Social	Técnico(a) de nível superior	Servidor/Estatutário
	Psicóloga	Técnico(a) de nível superior	Servidor Temporário
	Advogada	Técnico(a) de nível superior	Servidor/Estatutário
CREAS/ Três Passos	Assistente Social	Técnico(a) de nível superior	Servidor/Estatutário
	Psicóloga	Técnico(a) de nível superior	Servidor/Estatutário

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

O trabalho social especializado desenvolvido nos CREAS requer profissionais habilitados e com perfil apropriado. Estes profissionais precisam ter um conjunto de conhecimentos e habilidades que sejam compatíveis com a natureza e com os objetivos dos serviços ofertados pelos CREAS (BRASIL, 2011).

O coordenador do CREAS é responsável por coordenar as rotinas administrativas, os processos de trabalho e os recursos humanos da unidade; participar da elaboração, acompanhamento, implementação e avaliação dos fluxos e procedimentos; coordenar as articulações entre o CREAS e as unidades referenciadas, o CRAS, os serviços socioassistenciais, os Serviços de Acolhimento, as demais políticas públicas e os órgãos de defesa de direitos; coordenar a oferta e o acompanhamento do(s) serviço(s), incluindo o monitoramento dos registros de informações e a avaliação das ações desenvolvidas (BRASIL, 2011). Para tanto, o perfil exigido ao referido profissional é escolaridade de nível superior de acordo com a NOB/RH/2006 e com a Resolução do CNAS n.º 17/2011.

No que se refere ao coordenador do CREAS é possível identificar que somente o CREAS Aprender e Ser, de Tenente Portela, possui profissional coordenador do CREAS, sendo que no CREAS de Três Passos não há um profissional para desempenhar esta relevante função.

Ainda no que se refere ao coordenador do CREAS, conforme determina a NOB RH SUAS/2006, este deve ser um servidor público efetivo, devido tanto à natureza da atenção ofertada, quanto ao caráter público estatal da unidade. Desta forma, é possível observar que o coordenador do CREAS de Tenente Portela é um servidor comissionado, prejudicando a continuidade do planejamento das ações.

No que se refere aos técnicos de nível superior que devem compor as equipes de referência do CREAS, a Portaria n.º 843, de 28 de dezembro de 2010, dispõe sobre a composição das equipes de referência do CREAS, determinando o porte dos municípios como um elemento fundamental no planejamento da capacidade de atendimento e da definição das equipes do CREAS. Assim, os municípios de pequeno porte I e II e médio porte, que se encontram em nível de gestão inicial, básica ou plena, possuem capacidade anual de atendimento/acompanhamento de 50 casos (famílias/indivíduos), portanto, devem dispor de um coordenador, um assistente social, um psicólogo, um advogado, dois profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários) e um auxiliar administrativo (BRASIL, 2011).

Tanto Tenente Portela quanto Três Passos se encaixam na descrição acima, devendo assim dispor dos referidos profissionais. Todavia, identifica-se que o CREAS de Tenente Portela possui os três técnicos de nível superior conforme a orientação, porém não dispõe dos demais profissionais de nível superior ou médio para abordagem dos usuários e também não dispõe de um auxiliar administrativo. O CREAS de Três Passos dispõe somente de dois profissionais, sendo eles o assistente social e o psicólogo, não dispondo do advogado, tampouco dos demais técnicos para abordagem dos usuários e nem do auxiliar administrativo. Verifica-se, com isso, que os CREAS de Tenente Portela e Três Passos apresentam falhas em seu provimento de equipes para atendimento aos usuários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente estudo, objetivou-se compreender o processo de implantação da Política Nacional de Assistência Social nos municípios da Região Celeiro, do Estado do Rio Grande do Sul, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

A lei fundamental e suprema do Brasil, ou a Constituição Brasileira de 1988, efetiva a política de assistência social como um direito do cidadão e dever do Estado. Estudar a realidade daquilo que ocorre na extremidade do sistema, isto é, nos municípios, torna-se essencial para este conhecimento, à vista disso, essa dissertação buscou demonstrar um pouco dessas realidades a partir do estudo da implantação da Política de Assistência Social em quatro municípios de pequeno porte (I e II) e diferentes níveis de gestão no SUAS (inicial e básica).

Para tanto, se baseou no seguinte questionamento: como os municípios da Região Celeiro do Estado do Rio Grande do Sul/RS implantaram a Política Nacional de Assistência Social em seus preceitos essenciais, e em suas estruturas organizacionais de modo a garantir a assistência como direito do cidadão e dever do Estado?

Procurando responder concisamente esta pergunta, iniciou-se a pesquisa com uma revisão da literatura acerca das temáticas relacionadas ao estudo. Realizando uma reflexão teórica sobre o que são políticas públicas, avançando-se em seguida para a concepção das políticas sociais. Posteriormente, apresenta-se a trajetória histórica da assistência social até esta se instituir como uma política pública através da Constituição Federal de 1988. Após a promulgação da Constituição Federativa do Brasil de 1988, legalmente, se possibilitou o reconhecimento da assistência social enquanto política pública. A partir daí se inicia um longo processo em que foram se instituindo normativas que a regulamentam, as quais passaram a serem organizadas buscando traçar uma linha do tempo tentando abordar de forma sucinta cada um destes instrumentos normativos.

Posteriormente a esta análise teórica buscou-se conhecer a Região Celeiro/RS e os quatro municípios que compõem o estudo, sendo eles, Barra do Guarita, Esperança do Sul, Tenente Portela e Três Passos, região está percebida como espaço no qual as políticas públicas são viabilizadas. Constatou-se que as características históricas, econômicas e sociais influenciam no modo como os municípios pesquisados são constituídos e também na forma como foram criadas suas estruturas no âmbito da Política de Assistência Social. A partir daí, tem-se a análise do processo de implantação da Política de Assistência Social nos referidos

municípios, com base no estudo das trajetórias em que está incorporada no processo de constituição da legislação, dos equipamentos e das estruturas física e de pessoal.

No que tange a análise das bases normativas que instituem e regulamentam os órgãos gestores responsáveis pela Política de Assistência Social, percebe-se a pouca relevância dada aos aspectos relacionados à gestão. Uma das diretrizes da PNAS/2004 e da LOAS é o comando único em cada esfera de governo, onde recomenda que a gestão da política de assistência social deve ser atribuída a um único órgão, capaz de desenvolver seus objetivos, supondo assim que este órgão seja exclusivo. A regulamentação do órgão gestor em Três Passos ocorreu somente no ano de 2010, e nos demais municípios a diretriz do comando único não é seguida, estando à política de assistência social relacionada a outras políticas setoriais.

De acordo com os Conselhos e Fundos Municipais de Assistência Social, evidenciou-se que sua criação está entrelaçada, e, em geral ocorreu na década de 1990, não tendo como única finalidade de adaptação à legislação federal e o cumprimento de uma das diretrizes da PNAS/2004 que prevê a participação da população na formulação da política e no controle das ações, mas sim, com o intuito do recebimento de repasses dos recursos financeiros, que em suma na maioria dos municípios é indispensável para a execução dos serviços previstos pela política de assistência social.

Referente à regulamentação da Lei do SUAS, a nível municipal, dos quatro municípios pesquisados, Esperança do Sul e Três Passos possuem efetivamente a Lei Municipal de regulamentação do SUAS, ambas ocorreram recentemente e seguem de forma ampla o trazido na normativa federal. Já, Barra do Guarita e Tenente Portela possuem legislações municipais que versam sobre a política de assistência social, mas não abordam na amplitude o SUAS, seus princípios, objetivos e diretrizes. Se não existe legislação municipal, impede-se o reconhecimento do direito ao acesso aos serviços socioassistenciais, permanecendo a cultura da ajuda e do favor, seja de parte dos gestores, das entidades prestadoras de serviços ou de trabalhadores de outras políticas setoriais. Ressalta-se, assim, a importância de regulamentação desta política pelos municípios, a fim de se alcançar a concretude da política de assistência social.

No que concerne aos equipamentos da PSB, todos os municípios possuem CRAS implantados, destaca-se a implantação tardia do CRAS de Esperança do Sul, que ocorre somente no ano de 2014, bem como este CRAS executa somente o PAIF. Barra do Guarita é o primeiro dos quatro municípios que implanta, desde o ano de 2005, o CRAS Vida Nova, que oferta o PAIF e o SCVF. Quanto ao município de Tenente Portela, este tem o CRAS efetivado no ano de 2006, como não tivemos acesso ao Plano Municipal, não foi possível

identificar quais serviços são ofertados no referido CRAS. Em Três Passos o CRAS, implantado em 2009, são ofertados o PAIF, o SCFV e o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas, oferecendo assim todos os serviços da PSB, conforme previsto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

Quanto a PSE de média e alta complexidade nos municípios de Barra do Guarita e Esperança do Sul, esta é inexistente. No que se refere à PSE de alta complexidade não há referência da existência de convênios com serviços regionais para executar a referida demanda, ficando assim uma lacuna com relação ao acesso a estruturas da PSE de alta complexidade pela população que demande o referido serviço.

Tenente Portela e Três Passos possuem CREAS implantado para o atendimento de situações de média complexidade, para os atendimentos da alta complexidade, ambos possuem instituições de atendimento na referida modalidade.

Em se tratando às estruturas físicas dos CRAS, verifica-se que todos os municípios possuem estrutura própria para as unidades, bem como estas não são compartilhadas com outras unidades administrativas, como secretarias municipais de assistência social ou congêneres, assegurando assim a identidade da unidade, trazendo a garantia e exclusividade de sua função de gestão local da rede socioassistencial da proteção social básica. No que tange as estruturas físicas dos CREAS dos dois municípios que possuem estas unidades, ambos são imóveis próprios e de uso exclusivo.

Já a estrutura de recursos humanos dos CRAS identifica-se que todos possuem um profissional responsável pela coordenação, no entanto, a fragilização se dá quanto ao vínculo empregatício deste profissional, sendo que dos quatro municípios, dois são servidores temporários e dois são cargos comissionados, assim, em nenhum dos quatro municípios este profissional é concursado, conforme estabelecido pela NOB RH SUAS/2006. Em virtude disso, pode-se inferir que os quatro municípios pesquisados não estão dando a atenção que a política nacional exige para a atribuição de coordenador, uma vez que cabem a eles as funções de planejamento e coordenação das ações executadas junto aos CRAS. Outro fator preocupante a destacar é que dos quatro coordenadores, um deles, do CRAS de Três Passos, é um profissional de nível médio.

Referente aos técnicos de nível superior, que compõem as equipes de referência, o único CRAS que não está adequado às normativas é o CRAS Vida Nova de Barra do Guarita, neste possui somente um técnico de nível superior. Em relação aos técnicos de nível médio, a maior fragilidade está no município de Tenente Portela que não dispõe nenhum técnico de nível médio.

Em conformidade com os recursos humanos dos CREAS, estes se apresentam deficitários em diversos aspectos, dentre eles a função de coordenador no CREAS de Três Passos é inexistente, e no CREAS de Tenente Portela é um funcionário comissionado, ou seja, é contrário ao posto na NOB/RH de que todos os/as trabalhadores/as do SUAS devem ser contratados/as via concurso público. Destaca-se também a ausência do profissional advogado no CREAS de Três Passos, e de técnicos de nível médio destinados à abordagem dos indivíduos em ambos os CREAS.

O estudo realizado apontou as fragilidades presentes principalmente no que se diz respeito à desprecarização dos vínculos dos trabalhadores, os quais são a grande maioria servidores temporários e/ou cargos comissionados.

Ressalta-se que apesar das dificuldades e limitações da pesquisa, é possível identificar que o desafio de implantação da Política de Assistência Social nos municípios vem sendo enfrentado de forma bastante semelhante, em especial entre os municípios de pequeno porte I. Identifica-se que os municípios estudados foram apresentando avanços posteriormente à instituição da LOAS, da PNAS/2004 e do SUAS, no entanto, ainda existem muitos desafios a serem superados a fim de que possam cumprir o que as normativas estabelecem, e assim garantir o pleno atendimento aos sujeitos demandantes.

Tem-se ciência de que esta dissertação não se constitui como suficiente para esgotar a análise do tema em questão, muito pelo contrário, o processo da pesquisa mostrar-se como uma tarefa inconclusa ao exigir novos estudos de temas correlatos. Porém, este trabalho cumpre seu objetivo de intentar compreender o processo de implantação da Política Nacional de Assistência Social nos municípios da Região Ceileiro, do Estado do RS.

Desta forma, ao concluir o presente estudo é possível apontar algumas perspectivas para novos estudos, inclusive para um possível projeto de pesquisa para o doutorado, a partir do seguinte problema: como implantar a Política de Assistência Social em municípios de pequeno porte que não possuem condições objetivas para seguir as normas emanadas pela PNAS?

REFERÊNCIAS

ALCHORNE, Sindely Chahim de Avellar. **Das Políticas Nacionais aos Planos Municipais: Avanço da Política Pública de Assistência Social em Metrópoles – Estudo das cidades de Rio de Janeiro e São Paulo.** 2012. Tese (doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. São Paulo. 2012. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/17597/1/Sindely%20Chahim%20de%20Avellar%20Alchorne.pdf>. Acesso em: 08 de dezembro de 2021.

ATLAS BRASIL. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Barra do Guarita, RS.** Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/perfil/municipio/430185>. Acesso em: 19 jan. 2023.

ATLAS BRASIL. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Tenente Portela, RS.** Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/perfil/municipio/432140>. Acesso em: 19 jan. 2023.

ATLAS BRASIL. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Três Passos, RS.** Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/perfil/municipio/432190>. Acesso em: 19 de jan. 2023.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** Tradução de Luís Antero e Augusto Pinheiro. 5.ed., Lisboa: Edições 70. 1977.

BERWIG, Solange Emilene. **A gestão do trabalho na esfera pública: uma análise a partir da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social- São Borja: Faith, 2014.** 138p. Disponível em: <http://www.editorafaith.com.br/ebooks/grat/978-85-98131-50-4.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2021.

BOSCARI, Marilene; SILVA, Fátima Noely da. A trajetória da assistência social até se efetivar como política social pública. **RIES, ISSN 2238-832X**, Caçador, v. 4, n. 1, p. 108-127, 2015. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/ries/article/view/341/326>. Acesso em: 08 dez. 2021.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. **A particularidade histórica da pesquisa no serviço social.** São Paulo: Veras Editora; Ponta Grossa: Editora UEPG, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/LbRYxCKmZ6jrFxmV7S45PXQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 08 de dez. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jan. 2023.

BRASIL. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei orgânica da assistência social – LOAS. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências, e legislação correlata. 4. ed. Brasília: Câmara dos Deputados,

Edições Câmara, 2016. – (Série legislação; n. 266 PDF) Versão PDF. Atualizada até 30/1/2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2018: análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social.**- Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações aos municípios sobre regulamentação do Sistema Único de Assistência Social.** Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Ministério de desenvolvimento social e combate à fome. **Tipificação Nacional de Serviços Sociassistenciais.** Resolução CNAS n.º 109 de 11 de novembro de 2009. Disponível em [http://www.mds.gov.br/suas/resolucao-cnas-n.º 109-2009-tipificacaonacional-de-servicos-sociassistenciais](http://www.mds.gov.br/suas/resolucao-cnas-n.º109-2009-tipificacaonacional-de-servicos-sociassistenciais). Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **CapacitaSuas SUAS: configurando os eixos de mudança.** Brasília: Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008. v. 1

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução do CNAS n.º 130, de 15 de julho de 2005. **Norma Operacional Básica da Assistência Social, NOB/SUAS.** Brasília: DOU, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução do CNAS n.º 33, de 12 de dezembro de 2012. **Norma Operacional Básica da Assistência Social, NOB/SUAS.** Brasília: DOU, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução n.º 269, de 13 de dezembro de 2006. DOU 26/12/2006. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, NOB-RH/SUAS.** Brasília: DOU, 2006.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento Social. **Vigilância Socioassistencial.** Secretaria Nacional de Assistência Social. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em 07 de agosto de 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de referência da Assistência Social – CRAS.** Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS.** Brasília: Gráfica e editora Brasil LTDA, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações aos municípios sobre regulamentação do Sistema Único de Assistência Social.** Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 12.101, de 27 de novembro de 2009**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112101.htm. Acesso em: 28 de julho de 2021.

BRASIL, Presidência da República. **Lei n.º 12.435 de 06 de julho de 2011**. Altera a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm. Acesso em: 08 dez. 2021.

BRASIL, **Resolução n.º 32, de 28 de novembro de 2011**, do Conselho Nacional de Assistência Social. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-32-de-28-de-novembro-de-2011/>. Acesso em jan. de 2022.

BREVILHERI, Eliane Cristina Lopes; PASTOR, Márcia. A trajetória de construção do SUAS: um estudo em pequenos municípios do norte do Paraná. **Revista o Social em Questão**, ano XVII, n.º 30, p. 353-372, 2013. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_30_Brevilherii_17.pdf. Acesso em: 08 de dez. 2021.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3.ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Disponível em: <https://necad.paginas.ufsc.br/files/2012/07/CARVALHO-Jos%C3%A9-Murilo-de.-Cidadania-no-Brasil1.pdf>. Acesso em: 04 maio 2021.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642270/9745>. Acesso em: 08 dez. 2021.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Política social, distribuição de renda e crescimento econômico**. Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania. FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (orgs.). – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: <https://www.fpabramo.org.br/forum2013/wp-content/uploads/2014/04/PolíticasSociais-Vol01.pdf>. Acesso em: 12 out. 2021.

CASTRO, Jorge A Abrahão.; OLIVEIRA, Márcio. Políticas públicas e desenvolvimento. In: MADEIRA, Lígia M. (org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014, p. 20-49. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_37.pdf. Acesso em: 08 dez. 2021.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 4 ed.; São Paulo: Cortez, 2010.

CUNHA, Wellington Alvim da. Política de Assistência Social no Brasil: Avanços e Desafios no Pós-Constituição de 1988. **Qualitas Revista Eletrônica**, v.18, n.1, jan./abr.2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/320143876_POLITICA_DE_ASSISTENCIA_SOCIAL_NO_BRASIL_AVANCOS_E_DESAFIOS_NO_POS-CONSTITUICAO_DE_1988/fulltext/59d05fc6aca2721f43619f08/POLITICA-DE-ASSISTENCIA-SOCIAL-NO-BRASIL-AVANCOS-E-DESAFIOS-NO-POS-CONSTITUICAO-DE-1988.pdf. Acesso em: 08 dez. 2021.

ESPERANÇA DO SUL (RS). Prefeitura. Disponível em: <http://www.esperancadosul.rs.gov.br/pagina/id/2/?historia-do-municipio.html>. Acesso em: 10 jul. 2022.

FAMURS- **Federação das Associações dos Municípios do RS/FAMURS**. Disponível em: <https://famurs.com.br/> Acesso em: 04 maio 2021.

FEE – Fundação de Economia e Estatística. **Perfil Socioeconômico - Coredes**. Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Celeiro> . Acesso em: 04 maio 2021.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH Anotada e Comentada** – Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. São Paulo: Cortez, 2010

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. - 6. ed., São Paulo: Atlas, 2008.

GUTIERRES, Kellen Alves. Trajetória da assistência social como direito e o futuro incerto do Sistema Único da Assistência Social. Perseu História, Memória e Política. **Revista do Centro Sérgio Buarque de Holanda da Fundação Perseu Abramo**. Ed. n. 13, 2017. Disponível em: <https://revistaperseu.fpabramo.org.br/index.php/revista-perseu/article/view/124/92>. Acesso em: 29 out. 2021.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, 2008. Coleção Primeiros Passos: 23. 6a reimpressão. da 28. ed. de 1981.

LAGO, Ivann Carlos; ROTTA, Edeimar. Políticas públicas e seus modelos de análise: possíveis contribuições do neo-institucionalismo e das abordagens culturais. **Anais do V SEDRES: Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade**. Taubaté: EdUnitau, 2021.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LENCINA, Daniele Bonapace dos Santos. A Assistência Social como Política Pública. **Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade**. v. 04, ed. especial, mai., 2018. Disponível em: <https://periodicos.claec.org/index.php/relacult/article/view/845/485>. Acesso em: 08 dez.. 2021.

LESSA, Sérgio; TONET, Ivo. **Introdução à filosofia de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MATIELLO, Alexandre M.; ROTTA, Edeimar; SEIBEL, Erni José (Org.). **Políticas Públicas, descentralização e participação social**: contribuições ao estudo da trajetória em Chapecó (SC). Curitiba: CRV, 2018, p. 23-38.

MARX, Karl; ENGELS, Friederich. **Manifesto do Partido Comunista**. Tradução de Sueli Tomazzini Barros Cassal. Porto Alegre: L&PM, 2001.

MARX, Karl. Teses ad Feuerbach. In: MARX, Karl; ENGELS, Friederich. A Ideologia Alemã: Feuerbach – **A Oposição entre as Concepções Materialista e Idealista**. Tradução de Frank Muller. São Paulo: Martin Claret, 2004.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21. ed.; Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

NASCIMENTO, Paula Fonseca do; MELAZZO Everaldo Santos. Território: conceito estratégico na Assistência Social. **SERV. SOC. REV., LONDRINA, V. 16**, n.º.1, p. 66-88, JUL./DEZ. 2013. Disponível em: file:///C:/Users/Cliente/Downloads/16148-79039-1-PB.pdf. Acesso em: 30 out. 2021.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas Brasil**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/>. Acesso em: 10 jul. 2022.

QUINONERO, Camila Gomes; ISHIKAWA, Carlos Takeo; NASCIMENTO, Rosana Cristina Januário; MANTOVAN, Rosimeire Aparecida. Princípios e diretrizes da Assistência Social: da LOAS à NOB SUAS. **O Social em Questão** - ano 16 - n.º 30 – 2013. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_30_Quinonero_3.pdf. Acesso em: 30 out. 2021.

RIO GRANDE DO SUL - RS. Secretaria de Governança e Gestão Estratégica. **Planos estratégicos de desenvolvimento dos COREDEs 2015**. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201710/11104701-plano-celeiro.pdf> Acesso em: 25 maio 2021.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María del Pilar Baptista. **Metodologia de pesquisa**. Tradução Daisy Vaz de Moraes. 5º ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTOS, Fernanda Marsaro dos. Resenha: Análise de Conteúdo: A Visão de Laurence Bardin. **Revista Eletrônica de Educação, v. 6, n. 1**, mai. 2012. Resenhas. ISSN 1982-7199. Disponível em: <http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/291/156>. Acesso em: 10 ago. 2021.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do Espaço Habitado: Fundamentos Teóricos e Metodológicos da Geografia**. 6. ed., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1988. SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 08 set. 2021.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18743/12116>. Acesso em: 08 set. 2021.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS um processo de construção da Assistência Social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SPOSATI, Aldaíza. **A Assistência Social no Brasil 1983-1990**. 2 ed.; São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, Aldaíza. **Os 20 anos da LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista**. Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social/Organizadores: José Ferreira da Cruz...[et al]. - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013, 248p.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo Brasileiro de proteção Social não contributiva: concepções fundantes. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. 424 p. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_gestao_protecaosocial.pdf. Acesso em: 03 de outubro de 2021.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987. Disponível em: https://www.hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/Trivinos-Introducao-Pesquisa-em_Ciencias-Sociais.pdf. Acesso em: 02 set. 2021.

VERONEZE, Renato Tadeu. A Política de Assistência Social brasileira e a ameaça temerária aos direitos sociais. **Revista Textos & Contextos (Porto Alegre)**, v. 16, n. 2, p. 345 - 359, ago./dez. 2017. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/27538/16416>. Acesso em: 08 dez. 2021.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/X7pK7y7RFsC8wnxB36MDbyx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 02 set. 2021.