

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

**POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO NA REGIÃO FRONTEIRA NOROESTE DO RIO GRANDE DO SUL<sup>1</sup>**

**SOCIAL ASSISTANCE POLITIC: IMPLEMENTATION PROCESS IN THE NORTHWEST FRONTIER REGION OF RIO GRANDE DO SUL**

**Ana Sabina Mantey<sup>2</sup>, Edegar Rotta<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> Artigo elaborado com base em dissertação realizada junto ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas, da Universidade Federal da Fronteira Sul.

<sup>2</sup> Mestra em Desenvolvimento e Políticas Públicas pelo PPGDPP/UFRS. Graduada em Serviço Social pela URI. E-mail: anasabina@horizontina.rs.gov.br

<sup>3</sup> Pós-Doutorado no PPGSS/PUCRS. Doutor em Serviço Social pela PUCRS. Mestre em Sociologia pela UFRGS. Professor do PPGDPP/UFRS. E-mail: erotta@ufrs.edu.br

## RESUMO

Este artigo busca proporcionar subsídios para uma reflexão acerca da implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) nos espaços locais. Fruto de uma dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas, o texto representa um recorte com alguns dos resultados obtidos pela pesquisa, a qual buscou compreender o processo de implantação da PNAS nos municípios da região Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul através da análise dos princípios, das diretrizes, das estruturas e das formas de gestão. Com base nos princípios e categorias do método dialético crítico, a pesquisa concentrou seu foco na resposta dada por quatro municípios de grande influência no COREDE Fronteira Noroeste, escolhidos principalmente a partir do porte populacional e do nível de gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): Santa Rosa, Três de Maio, Horizontina e Santo Cristo. Na sequência apresenta-se uma breve retomada do percurso traçado pela política de assistência social no Brasil e algumas das principais constatações feitas pela pesquisa. O resultado deste processo, aponta as fragilidades presentes principalmente no município de gestão básica e as limitações vivenciados pelos municípios de pequeno porte I e II, mas também as possibilidades de efetivação da política por meio da criação de estruturas, da melhoria dos espaços físicos e da desprecarização dos vínculos dos trabalhadores do SUAS. Possibilidades que encontram maior viabilidade nos municípios que assumem a gestão plena e ocorrem com maior rapidez em municípios de maior porte.

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

## ABSTRACT

This article seeks to provide support for a reflection on the implementation of the National

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Social Assistance Politic (PNAS) in local spaces. Resulting of a Master's thesis on Development and Politics Public, the text represents a clipping with some of the results obtained by the research, which sought to understand the PNAS implementation process in the municipalities of the Northwest Frontier region of Rio Grande do Sul through analysis of the principles, guidelines, structures and forms of management. Based on the principles and categories of the critical dialectical method, the research focused its attention on the response given by four municipalities of great influence in COREDE Fronteira Noroeste, chosen mainly from the population size and level of management of the Single System of Social Assistance (SUAS): Santa Rosa, Três de Maio, Horizontina and Santo Cristo. Following is a brief resumption of the course outlined by the social assistance politic in Brazil and some of the main findings made by the research. 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 effective politic through the creation of structures, the improvement of physical spaces and the ties of SUAS workers. Possibilities that find greater viability in the municipalities that assume the full management and occur more quickly in larger municipalities.

**Keywords:** Public Politic. Social assistance. Municipalities

## INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada no ano de 2004, como uma das grandes deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, significa um importante avanço na materialização da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Contudo, a implantação da PNAS, com base na diretriz da descentralização, representa um dos grandes desafios impostos especialmente àqueles que atuam na “ponta do sistema”, ou seja, aos municípios.

A gestão da PNAS na perspectiva do SUAS, cujo modelo é descentralizado e participativo, propõe como norte uma ação articulada entre os diferentes entes federados e representa, desta forma, uma possibilidade de participação efetiva dos municípios na concepção e na gestão da Política. O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social e possibilita a normatização de padrões nos serviços, a qualidade nos atendimentos, indicadores de avaliação e resultados,

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial.

Proporcionar subsídios para uma reflexão acerca da implantação da PNAS nos espaços locais é o objeto deste artigo, o qual é fruto de uma dissertação realizada junto ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas, da Universidade Federal da Fronteira Sul. O texto representa um recorte com alguns dos resultados obtidos na pesquisa realizada para a elaboração da dissertação. A pesquisa buscou compreender o processo de implantação da Política Nacional de Assistência Social nos municípios da região Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul, através da análise dos princípios, das diretrizes, das estruturas e das formas de gestão, com vistas a contribuir para a qualificação dos processos na direção da garantia de direitos dos demandantes.

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

A metodologia adotada foi de abordagem qualitativa com vistas a compreender a perspectiva dos participantes (os municípios) sobre o fenômeno. A modalidade de pesquisa foi exploratória com desenho de pesquisa da teoria fundamentada, devido à sua natureza 'local', ligada à determinada situação e contexto específico (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013). A coleta de dados ocorreu por meio da análise de documentos obtidos junto aos municípios, relatórios e informações disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Por fim, realizou-se a análise dos dados coletados, por meio do procedimento de "análise de conteúdo", considerando suas três fases: a pré-análise, a descrição analítica e a interpretação referencial (BARDIN, 2011).

Essa análise acerca da Política de Assistência Social centrou-se em um espaço específico, considerando que a região constitui "o terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da questão social e se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento" (COUTO et al, 2014, p. 74). E entendendo que a divisão do Estado do Rio Grande do Sul em Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) constitui "[...] uma forma que possibilita captar a diferenciação socioeconômica, a diversidade cultural, o processo histórico e as articulações políticas em vistas do desenvolvimento" (ROTTA, 2007, p. 167), optou-se pelo estudo da região correspondente ao COREDE Fronteira Noroeste.

Essa região foi historicamente marcada pelo modelo de organização social e econômica oriundo das reduções jesuíticas e, com sua desagregação, pelo processo de colonização, com base nos europeus não ibéricos e seus descendentes, provenientes das Colônias Velhas e das Novas Colônias do Planalto Gaúcho (ROTTA, 1999; PESAVENTO, 2014). Os novos

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

“colonos” trouxeram à região uma experiência diferente de agricultura familiar, de comércio e de indústria que incorporava uma concepção de trabalho trazida da Europa e, em parte, já adaptada à realidade brasileira (ROTTA, 2007). O COREDE situa-se no Noroeste rio-grandense, abrange uma área total de 4.689,0 Km<sup>2</sup>, representando 1,7% do território do estado, tem uma população de 207.883 habitantes e é formado por vinte municípios próximos à fronteira com a Argentina, onde predominam aqueles de pequeno porte (BERTÊ et al, 2016; FEE, 2016).

A pesquisa concentrou seu foco na resposta dada por quatro municípios de grande influência na região diante da necessidade de dar conta das demandas sociais de sua população e implantar a PNAS: Santa Rosa, Três de Maio, Horizontina e Santo Cristo. A escolha dos municípios considerou, além da influência regional, principalmente o porte populacional<sup>[1]</sup> (um município de médio porte, um de pequeno porte II e dois de pequeno porte I, respectivamente) e o nível de gestão do SUAS<sup>[2]</sup> (básica no caso de Santo Cristo e plena nos demais) em que se encontram, com vistas a possibilitar comparações.

Na sequência apresenta-se uma breve retomada do percurso traçado pela política de assistência social no Brasil e algumas das principais constatações feitas pela pesquisa.

## **1 A PNAS EM MOVIMENTO**

A região correspondente ao COREDE Fronteira Noroeste apresenta, na trajetória das políticas sociais, algumas peculiaridades em relação ao processo desenvolvido em nível estadual e nacional. Por se tratar de uma região afastada dos grandes centros, situada em um espaço de fronteira, a ação do Estado mostrou-se frágil e fragmentária até período muito recente. Neste vácuo de ação do Estado, as próprias comunidades locais buscaram meios de organizar a oferta dos principais serviços, inclusive os ligados à área social (ROTTA, 2007).

Em decorrência da modernização da agricultura e da agroindústria, ocorrida a partir das décadas de 1960 e 1970, a região passou por um intenso processo de transformação que levou à substituição dos padrões comunitários e associativos pelos alicerçados em uma cultura racional moderna, na qual predominam os interesses de classes e grupos profissionais em detrimento aos comunitários. Ocorre, assim, uma transição nas formas de compreensão das políticas sociais, que passam a ser vistas a partir da lógica dos direitos do cidadão, conquistados na ação organizada, sendo sua garantia e viabilização compromisso do Estado (ROTTA, 2007).

A partir da Constituição de 1988 o trato da questão social, historicamente marcado pelo

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

assistencialismo e pela repressão, passou a ser compreendido a partir da noção de direitos e deveres. Houve, assim, a constitucionalização de questões importantes no cenário das lutas sociais e dos direitos de cidadania, tradicionalmente relegados na história brasileira (SOUZA, 2005). Conforme Machado (2012, p. 41) “a questão social passa a ser abordada com políticas públicas, garantidoras de direitos afirmados em lei”. Estas políticas passam a assentar-se na afirmação de direitos sociais de cidadania, organizando de fato o Sistema de Proteção Social Brasileiro<sup>[3]</sup> (CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD, 2005).

A Constituição Federal de 1988, ao incorporar a assistência social no tripé da seguridade social e ao trabalhar com a ideia da descentralização de recursos diretos aos municípios, contribuiu para a qualificação dos processos, das estruturas e dos serviços ofertados aos cidadãos. Especificamente no caso da Assistência Social, o sistema descentralizado e participativo de financiamento, toma corpo de fato por meio da proposta de um Sistema Único, onde a instância de financiamento<sup>[4]</sup> é representada pelos Fundos de Assistência Social nas três esferas de governo.

Após a CF 1988 e principalmente a partir das definições da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), cada ente federado passou a ter a responsabilidade de estabelecer um plano de ação no campo das necessidades da proteção social, realizando a sua proposta e submetendo à aprovação do respectivo conselho<sup>[5]</sup> (COUTO, 2004).

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

Diante de um cenário nacional com foco estratégico nas políticas sociais e em meio às manifestações da questão social realizou-se, no ano 2003, a IV Conferência Nacional de Assistência Social<sup>[6]</sup>, cujo processo de discussão acerca da Política de Assistência Social possibilitou ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a elaboração da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004).

A PNAS/2004 rege-se por princípios democráticos e possui quatro diretrizes que

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

fundamentam sua organização com base no disposto na CF 1988 e na LOAS. Por meio desta Política buscou-se incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira, expressas mediante as desigualdades sociais, e objetivou-se clarear suas diretrizes na efetivação da Assistência Social como direito do cidadão e responsabilidade do Estado.

A partir das demandas existentes, a PNAS/2004 estabeleceu que a prevenção e a intervenção junto às situações de vulnerabilidades e riscos sociais, ocorreriam por meio da proteção social. A estrutura dessa proteção é feita em dois níveis de atenção: a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE) de média e alta complexidade. Conforme Couto et al (2014) esta “lógica de estruturação” da política torna-se necessária diante da sociedade capitalista que engendra diferentes “modalidades de desproteção social”.

Esses serviços da PSB[7] e da PSE[8] são ofertados junto a unidades públicas como os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) ou em entidades socioassistenciais referenciadas à estas unidades, conforme determina a LOAS. O CRAS constitui uma unidade pública estatal descentralizada da Política de Assistência Social, responsável pela organização e oferta dos serviços de PSB nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios. Dada sua divisão em território, se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social. O CREAS, também se configura como uma unidade pública estatal descentralizada, sendo responsável pela organização e oferta de serviços de PSE de média complexidade nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios. Também é responsável, juntamente com o órgão gestor, pelos fluxos e acompanhamentos relativos à alta complexidade.

No ano seguinte à PNAS/2004, visando a qualificação do Sistema, foi criada a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB SUAS/2005), a qual definiu e normatizou os conteúdos do pacto federativo, restabelecendo de forma unitária, hierarquizada e complementar as competências dos entes federados na gestão, no financiamento e na execução da Assistência Social (RAICHELIS, 2011).

A NOB SUAS/2005 fortaleceu a PNAS/2004; proporcionou um salto quantitativo com relação à implantação dos serviços socioassistenciais; explicitou as responsabilidades dos gestores da política no âmbito nacional, estadual e municipal; definiu os níveis de gestão municipal dividindo-os em inicial, básica e plena; instituiu a informação como ferramenta imprescindível de gestão; e, na esfera do financiamento, introduziu os repasses a partir dos pisos de proteção, na modalidade fundo à fundo[9], reforçando o zelo pela garantia de oferta

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

permanente dos serviços (BRASIL, 2005).

A crescente oferta de serviços no âmbito no SUAS colocou ao Sistema a necessidade de profissionalização da política de assistência social. Assim, no ano de 2006, visando garantir aos demandantes serviços de qualidade, foi criada outra Normativa de suma importância, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB RH SUAS/2006). A NOB RH SUAS/2006 institui os princípios e diretrizes para a gestão do trabalho[10] no SUAS e aponta para a existência de um quadro de pessoal qualificado academicamente, contratado por meio de concurso público e composto por profissões regulamentadas, na quantidade necessária, a fim de suprir as demandas dos serviços (BRASIL, 2006).

A expansão dos serviços e a necessidade de constante aprimoramento da Política também impulsionou a aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, no ano de 2009, que foi revista em 2014, bem como a revisão da NOB SUAS/2005, no ano de 2012. A Tipificação estabeleceu tipologias que corroboraram para ressignificar a oferta e a garantia do direito socioassistencial e padronizou, em todo o território nacional, os serviços ofertados, estabelecendo seus conteúdos essenciais, público, propósitos e resultados. Além disso, estabeleceu as unidades de referência para oferta de cada serviço, seu período de funcionamento, sua abrangência, sua articulação em rede e suas provisões, aquisições, condições e formas de acesso.

A NOB SUAS/2012, por sua vez, apresentou os objetivos do SUAS, dentre eles a definição dos níveis de gestão, conforme os estágios de organização e a oferta dos serviços pactuados. Também apresentou os princípios organizativos do SUAS, reforçando as diretrizes estruturantes da gestão do Sistema, os princípios éticos para a oferta da proteção socioassistencial e dispo de forma clara assuntos relacionados à gestão, de forma a definir as responsabilidades de cada ente federado (BRASIL, 2013).

A CF de 1988, a LOAS, a PNAS/2004, as Normativas e a Tipificação proporcionaram a normatização e a qualificação da Política Nacional de Assistência Social, conforme referencia Raichelis (2011, p. 46), ao afirmar que ainda “que a letra da lei não seja garantia automática de concretização do seu conteúdo normativo, conta-se agora com condições objetivas para forçar o cumprimento das exigências legais”.

Esse aparato, estabelecido principalmente nas duas primeiras décadas dos anos 2000, serviu como base para a pesquisa realizada junto aos municípios de Santa Rosa, Três de Maio, Horizontina e Santo Cristo, situados no COREDE Fronteira Noroeste. Na sequência busca-se apresentar os resultados da pesquisa através de três tópicos principais. O primeiro

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

irá destacar as trajetórias de implantação da Política de Assistência Social. O segundo as formas de gestão assumidas pelos municípios com base na infraestrutura administrativa dos órgãos gestores e no controle social. Por fim, o terceiro tópico apresenta a infraestrutura física e de recursos humanos disponíveis para o desenvolvimento dos Serviços ofertados e necessários a efetivação da Política.

## **2 O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA PNAS NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS**

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

Na análise acerca das trajetórias de implantação da Política de Assistência Social nos municípios de Santa Rosa, Três de Maio, Horizontina e Santo Cristo, percebeu-se a pouca relevância dada aos aspectos relacionados à gestão. A regulamentação do órgão gestor é recente em Santa Rosa e em Três de Maio sequer ocorreu, a diretriz do comando único não é seguida em Horizontina e há ausência de informações em Santo Cristo.

Os Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS) e os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), cuja existência e atuação tornou-se imprescindível para a execução da Política de Assistência Social, foram criados de forma entrelaçada. Este processo ocorrido junto aos municípios foi reflexo de um processo nacional enquanto condição para o recebimento de repasses conforme determina a LOAS.

A análise acerca da criação das estruturas de PSB e PSE demonstrou as possibilidades assumidas a partir da PNAS/2004, principalmente a partir da centralidade das ações no Estado e da descentralização. Houve a criação dos CRAS e CREAS nos municípios e as demais estruturas locais já existentes, fruto da mobilização da sociedade em décadas anteriores, foram referenciadas às unidades estatais. Houve ainda, a partir dos anos 2000, o surgimento de estruturas de PSE de alta complexidade governamentais.

A criação dos CRAS, iniciou no ano seguinte à publicação da Política Nacional. Essas estruturas foram estabelecidas primeiro nos municípios em gestão plena e por último naqueles de menor porte. Após a estruturação do CRAS, ocorreu a estruturação dos CREAS. Percebeu-se que os municípios de médio e pequeno porte II foram os primeiros que tiveram condições de criar suas estruturas devido aos parâmetros estabelecidos pelo gestor federal. Após a efetivação de uma estratégia de regionalização, que visava garantir a universalização dos serviços de PSE, os municípios de pequeno porte I dispuseram de meios para criação de seus CREAS, sendo que somente o município em gestão plena a efetivou.

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

O estudo apontou que as demais estruturas de PSB e PSE de média e alta complexidade, as quais são atualmente referenciadas aos CRAS e aos CREAS, foram criadas, em sua maioria, entre as décadas de 1950 e 1980. Esta realidade demonstrou o movimento da sociedade regional em criar estruturas capazes de atender suas demandas sociais em um momento em que o Estado ainda não o fazia. Os municípios de maior porte apresentaram maiores condições para criar essas estruturas, as quais passados os anos, foram mantidas pela sociedade e atualmente buscam, adequar-se à Política de Assistência Social, visando tanto a manutenção da estrutura quanto dos atendimentos aos usuários.

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

A pesquisa acerca das formas de gestão teve como referência a infraestrutura administrativa e as formas de controle social implantadas nos municípios. Evidenciou-se a existência de algumas fragilidades que podem estar comprometendo o processo de implantação e a efetividade da política.

Na análise da infraestrutura administrativa dos órgãos gestores, percebeu-se que nenhum município dispõe efetivamente de Lei própria regulamentando o SUAS e os benefícios eventuais não estão regulamentados no município de gestão básica, estando assim em desacordo com as disposições da NOB SUAS/2012 e as metas do Pacto de Aprimoramento do SUAS/2014-2017.

Além da fragilidade legal da Política, o estudo apontou também para a fragilização das estruturas dos órgãos gestores, visto que, poucas áreas essenciais do SUAS estão formalmente constituídas. A PNAS/2004 estrutura a proteção social em dois níveis: a PSB e a PSE. Porém, mesmo havendo a oferta da PSB em todos os municípios, essa não aparece constituída na estrutura formal, enquanto subdivisão administrativa nos órgãos gestores de todos os municípios. O mesmo ocorre com a PSE enquanto subdivisão administrativa. As demais áreas essenciais do SUAS, que são: a gestão do SUAS, a gestão do trabalho, a gestão financeira e orçamentária e a vigilância socioassistencial apresentam-se, em sua maioria, constituídas de maneira informal nos municípios.

Apesar da origem dessas fragilidades ser diversa, entende-se que o monitoramento e a avaliação das condições deficitárias apresentam-se como imprescindíveis para o aprimoramento da Política. De responsabilidade estadual, percebe-se que o monitoramento, a avaliação e ainda o assessoramento ocorrem de forma insuficiente. O apoio financeiro, outro compromisso assumido pelo Estado, também se mostrou precário. Percebe-se que o financiamento estadual é variável de acordo com o porte populacional chegando a ser nulo

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

no município com menor número de habitantes. Tanto o apoio técnico quanto o financeiro ocorrem com maior efetividade junto ao município de maior porte. Os municípios com menores estruturas (física e de pessoal), e que necessitam de uma melhor estruturação da gestão da política são os que recebem menor atenção estadual.

A análise acerca dos Conselhos Municipais de Assistência Social demonstrou que tanto o porte populacional, quanto o nível de gestão do município influenciam nas atividades desse órgão de controle social. Nos municípios em gestão plena, em especial o de médio porte, a fiscalização é mais atuante, seguido pelo de pequeno porte II. Percebeu-se que quanto maior a quantidade de Serviços ofertados, maiores são as demandas e assim o município de médio porte apresenta uma melhor estrutura física e de pessoal, um maior período de atendimento e um melhor desempenho em suas ações. Assim, o estudo apontou que os municípios que se encontram em gestão plena possuem um controle social com melhor atuação, a qual é reforçada quanto maior for o porte do município.

### **2.3 A infraestrutura física e de recursos humanos**

O estudo identificou, com base nas infraestruturas físicas e de pessoal necessárias à viabilização dos Serviços ofertados nos CRAS e nos CREAS, um melhor desempenho dos municípios que se encontram no nível de gestão plena e melhores possibilidades quanto maior o porte populacional.

Verificou-se que a infraestrutura dos CRAS nos municípios ainda carece de melhorias afim de efetivar a PSB em conformidade com os princípios da política e suas normativas. Percebeu-se que o município em nível de gestão básica é o que possui a estrutura mais deficitária, principalmente devido ao compartilhamento do espaço com a gestão. As estruturas físicas dos CREAS apesar de alugadas, o que fragiliza a referência da unidade em relação aos seus demandantes, encontram-se em espaços não compartilhados e sua qualidade não estabelece relação com o porte populacional dos municípios. Dentre diversas causas possíveis para essa fragilidade, aponta-se a visão da assistência social enquanto política não prioritária e a ausência de espaços públicos suficientes para alocação dos serviços surgidos nas últimas décadas, principalmente nos pequenos municípios.

Tendo como base NOB SUA RH/2006 e posteriores resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o estudo acerca dos recursos humanos, identificou pouca preocupação com a coordenação e o planejamento das ações, tanto nos CRAS como nos CREAS. Nos CRAS constatou-se que o município em gestão básica sequer possui coordenador junto a unidade e os demais municípios não possuem profissional em conformidade com os requisitos exigidos para a função. Já nos CREAS, identificou-se que o

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

coordenador acumula funções nos equipamentos de todos os municípios.

Em relação aos técnicos de nível superior que compõem as equipes de referência dos CRAS e aos técnicos de nível médio, o estudo indicou uma maior fragilidade no município em gestão básica. Os municípios em gestão plena, apesar de carecer de adequações, apresentam a equipe mínima e ainda buscam atuar com profissionais de nível superior junto aos serviços socioassistenciais. Os profissionais de nível fundamental, os quais não fazem parte das equipes obrigatórias, mas desenvolvem funções de apoio imprescindíveis aos equipamentos e aos serviços, programas e projetos por ele ofertados, estão presentes em apenas duas unidades de PSB de municípios em gestão plena.

A pesquisa constatou enquanto limitação, a carência de incentivo à formação permanente dos profissionais, fato que pode ser reflexo de órgãos gestores que não implementaram em suas estruturas a gestão do trabalho e a educação permanente dos profissionais. Por outro lado, constatou a desprecarização dos vínculos dos trabalhadores do SUAS, por meio do grande número de profissionais efetivos. Para Silveira (2011, p. 13) “a desprecarização dos vínculos e demais condições de trabalho, constitui estratégia central na efetivação do SUAS, contribuindo diretamente na qualificação dos serviços”.

Percebe-se que a partir da criação das estruturas de CRAS e CREAS, fomentadas pela descentralização proposta pela PNAS/2004, os municípios passaram a investir nos trabalhadores, aumentando a quantidade de profissionais e desprecarizando seus vínculos. Os municípios de pequeno porte são os que apresentam maiores dificuldades em compor suas equipes, principalmente quando se encontram em gestão básica.

## CONCLUSÕES

A pesquisa realizada junto ao Curso de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas oportunizou o estudo de uma política pública que tem encontrado pouco espaço de análise nas academias, especialmente no que se refere ao seu processo de implantação nos municípios brasileiros. Também colaborou com a literatura da área das políticas públicas e proporcionou a ampliação de conhecimentos a todos os segmentos envolvidos, sejam trabalhadores, gestores ou população demandante.

A análise acerca da criação das estruturas de PSB e PSE demonstrou as possibilidades assumidas a partir da PNAS/2004 e de suas Normativas. A diretriz da descentralização, a primazia e a centralidade das ações no Estado, efetivam-se diante da criação e estruturação dos CRAS e CREAS nos municípios, diante do referenciamento de todas as unidades que

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

ofertam serviços socioassistenciais à estas unidades estatais e diante do surgimento de estruturas de PSE de alta complexidade governamentais, a partir dos anos 2000.

As normativas da Política de Assistência Social expandiram o número de profissionais do SUAS, estabeleceram as categorias que o compõe e a quantidade mínima de trabalhadores junto as estruturas. Essa possibilidade, imposta aos municípios enquanto norma, proporcionou a qualificação do Sistema. Percebe-se que a maioria dos municípios possui suas equipes técnicas concursadas, primando pelo cumprimento dos princípios definidos na PNAS.

A pesquisa apontou limitações vivenciadas pelos municípios de pequeno porte I e II e fragilidades presentes, principalmente no município de gestão básica. Limitações que, seja no âmbito da gestão, seja nas estruturas físicas e de pessoal, poderão ser sanadas na medida em que a política de assistência social se torne uma política prioritária na administração pública, dispondo de recursos, planejamento, monitoramento e avaliação nas diferentes esferas de governo.

A forma como o SUAS se apresenta e é concebido nos municípios da região evidencia a carência de um lugar efetivo na administração pública municipal capaz de planejar e gerenciar a política de assistência social. Lugar a ser ocupado por órgãos gestores que contemplem as áreas essenciais do SUAS, que tenham a disponibilidade de profissionais de nível superior do SUAS e possuam sua Lei Municipal do SUAS instituída, enquanto amparo legal para a efetivação da política.

Mas o estudo também apresentou possibilidades de efetivação da política, por meio da criação de estruturas, da melhoria dos espaços físicos e da desprecarização dos vínculos dos trabalhadores do SUAS. Percebe-se assim, que o desafio de implantação da PNAS vem sendo enfrentado de forma muito diversa na região em estudo. A pesquisa apontou que os municípios investigados apresentam avanços significativos em relação ao que possuíam antes da LOAS, da PNAS e do SUAS.

Os desafios ainda são enormes e a maioria deles se referem ao cumprimento do que as normativas estabelecem e a garantia do pleno atendimento aos sujeitos demandantes. O SUAS configura-se enquanto um processo coletivo que vem concretizando-se com ritmos, estratégias, concepções e alcances heterogêneos de acordo com a realidade local-regional, e segundo Couto et al (2014, p. 116) sua implementação “constitui um processo dinâmico que se instala nos municípios e estados brasileiros, introduzindo deslocamentos e mudanças significativas nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica e controle público das ações da área”.

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

O processo de pesquisa apesar mostrar-se como uma tarefa inconclusa, exigindo novos estudos sobre temas correlatos, também mostra-se como necessário para a qualificação das políticas públicas. Principalmente ao referir-se à um objeto de tamanha complexidade e em contínuo desenvolvimento como a implantação da PNAS. O momento atual mostra-se oportuno à discussão, avaliação e consolidação dessa Política, pois trabalhadores e gestores encontram-se diante de cenário nacional, estadual e muitas vezes municipal cercado de possibilidades de retrocessos.

## REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BERTÊ, Ana M. de Aveline et al. Perfil Socioeconômico - COREDE Fronteira Noroeste. **Revista Boletim geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, nº 26, p. 258-295, fev. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasil, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/consituicao>>. Acesso em: 02 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. **Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social**. Brasília: DOU, 2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília: DOU, 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução do CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005. **Norma Operacional Básica da Assistência Social, NOB/SUAS**. Brasília: DOU, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução do CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012. **Norma Operacional Básica da Assistência Social, NOB/SUAS**. Brasília: DOU, 2013.

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução do CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS/RH.** Brasília: MDS, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução do CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS.** Brasília: DOU, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.** Brasília: MDS, 2014b.

CARDOSO JÚNIOR, José C; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.** Brasília: IPEA, 2005. p. 181-261.

COUTO, Berenice R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_, et al (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** 4.ed., São Paulo: Cortez, 2014.

CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 17, de 20 de novembro de 2011. **Ratifica a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS e reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.** Brasília: DOU, 2011.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 09, de 15 de abril de 2014. **Ratifica e reconhece as ocupações e as áreas profissionais de ensino médio e fundamental do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, em consonância com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS.** Brasília: DOU, 2014.

FEE, Fundação de Economia e Estatística do Estado do RS. **Perfil Socioeconômico RS -**

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

**COREDES.** Porto Alegre: FEE, 2016. Disponível em:  
<<http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/>>. Acesso em: 09 maio 2016.

GADOTTI, Moacir. **Concepção dialética da educação:** um estudo introdutório. 8<sup>o</sup> ed. São Paulo: Cortez, 1992.

KONDER, Leandro. **O que é dialética.** São Paulo: Brasiliense, 2005.

MACHADO, Loiva M. de O. **Controle social da Política de assistência social:** caminhos e descaminhos. Porto Alegre: EDUPUCRS, 2012.

PEREIRA, Tatiana D. Política Nacional de Assistência Social e território: enigmas do caminho. **Revista Katálasys**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 191-200, jul./dez. 2010.

PESAVENTO, Sandra J. **História do Rio Grande do Sul.** 9<sup>a</sup> ed. Porto Alegre: Martins Livreiro Editora, 2014.

RAICHELIS, Raquel. O trabalho e os trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na assistência social. In: BRASIL, Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS:** uma contribuição necessária. Brasília: MDS, 2011. p. 39-65.

ROTTA, Edemar. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul.** 2007. 290 fl. Tese (Doutorado em Serviço Social) FSS/PUCRS, Porto Alegre, 2007.

\_\_\_\_\_. **A construção do desenvolvimento:** análise de um “modelo” de interação entre regional e global. Ijuí: Ed. da UNIJUI, 1999.

SAMPIERI, Roberto H; COLLADO, Carlos F; LUCIO, María del P. B. **Metodologia de pesquisa.** Tradução Daisy Vaz de Moraes. 5<sup>o</sup> ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

1988. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

TRIVIÑOS, Augusto N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

---

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

[2] A NOB SUAS 2005 estabeleceu para cada nível de Gestão (inicial, básica e plena) responsabilidades graduais, bem como incentivos e requisitos necessários à habilitação em cada nível.

[3] Para Cardoso Júnior e Jaccoud (2005) foram três as vertentes históricas a partir das quais se originou o Sistema de Proteção Social Brasileiro. A primeira visando enfrentar a questão social tal como se conformava durante a República Velha, por meio da política social de cunho corporativo, organizada durante a década de 1930 e assentada nos IAPs e na CLT. A segunda estabelecida na antiga tradição caritativa e filantrópica, voltada ao atendimento de certas situações de pobreza, objeto de atuação do Estado após 1930. E a terceira por meio de políticas assentadas na afirmação de direitos sociais, os quais apesar dos esforços anteriores, foram consolidados apenas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

[4] O financiamento dos benefícios se dá de forma direta aos seus destinatários, e o financiamento da rede socioassistencial se dá mediante aporte próprio e repasse de recursos fundo a fundo, bem como de repasses de recursos para projetos e programas que venham a ser considerados relevantes para o desenvolvimento da política de assistência social em cada esfera de governo, de acordo com os critérios de partilha e elegibilidade de municípios, regiões e, ou, estados e o Distrito Federal, pactuados nas comissões intergestoras e deliberados nos conselhos de assistência social.

[5] Os Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social devem ser instituídos por lei específica, com composição paritária entre representantes do governo e da sociedade civil.

[6] Essa conferência foi considerada um marco na reformulação do sistema público da assistência social, pois seus principais resultados foram fruto de muitas discussões entre especialistas e sociedade civil acerca de um sistema assistencial eficiente. A partir das deliberações levantadas na Conferência, o governo criou o Sistema

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Único de Assistência Social (SUAS), nos mesmos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS), com características territorialista, universal, permanente e assegurado pelo Estado brasileiro (PEREIRA, 2010).

[7] No nível de Proteção Social Básica estão os serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos.

[8] No nível de Proteção Social Especial estão os Serviços de Média e Alta Complexidade. A média complexidade compreende: o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), o Serviço Especializado em Abordagem Social, o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. A Alta Complexidade compreende o Acolhimento Institucional nas modalidades de abrigo institucional, casa-lar, casa de passagem, residência inclusiva e em República; o Acolhimento em Família Acolhedora; e o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

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

[10] A LOAS, em seu artigo 6º institui entre os objetivos da gestão do SUAS, implementar a gestão do trabalho e a educação permanente da assistência social.