

# **Reflexões acerca da Política Nacional de Assistência Social e a sua efetividade em São José do Norte/RS.**

Francislene dos Santos  
Carlos Roberto da Silva Machado

## **Resumo**

Este artigo apresenta uma análise da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) a partir das utopias dessa política, dos seus princípios e diretrizes norteadoras e sua efetivação na Política Municipal de Assistência Social de São José do Norte/RS. O objetivo consiste em expor os pontos positivos e/ou negativos da PNAS em âmbito municipal e rever pontos a serem trabalhados pela Gestão Municipal para o cumprimento integral da referida política. A metodologia no trabalho foi a pesquisa bibliográfica exploratória e crítica e observação dos serviços de Assistência Social do município. Sendo identificado que a Política Municipal de Assistência Social do município apresenta-se em consonância com a Nacional, porém há aspectos que precisam ser melhorados para que o município possa ter autonomia na gestão dos serviços de assistência social e políticas pertinentes à área.

Palavras-chave: Política Nacional de Assistência Social, Políticas Públicas, Estado, Neoliberalismo.

## **Abstract**

This article presents an analysis of the National Policy for Social Assistance (PNAS) from the utopias of this policy, its guiding principles and guidelines, and their effectiveness in the Municipal Social Assistance Policy of São José do Norte/RS. The goal is to expose the positives and/or negatives of PNAS in municipal scope and review points to be worked out by the Municipal Administration for full compliance of this policy. The methodology at work was exploratory and critical and bibliographical research observing the Social services of the municipality. Being identified that Social assistance policy of the municipality presents itself in consonance with national, but there are aspects that need to be improved so that the municipality can have autonomy in the management of social assistance services and policies relevant to the area.

Key-words: National Social Assistance Policy, Public Policy, State, Neoliberalism.

## 1. INTRODUÇÃO

O trabalho analisa a Política de Assistência Social, a partir da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (Lei nº 8.742/1993), em sua efetivação no âmbito Municipal bem como o lugar da temática para além do legal nas utopias dos governos que as idealizaram e executam em São José do Norte. O contexto de fundo dos anos 1990 foi a emergência do Neoliberalismo no Brasil, com fortes mudanças na forma de gestão dos governos e na forma de organizar as políticas públicas: os investimentos públicos focalizam o setor econômico e não o social, e as que restaram ou que desenvolveram foram pontuais, residuais, redistributivas e fragmentadas (DRAIBE; HENRIQUE, 1993).

Inicialmente definiremos como entendemos as relações entre os conceitos de Sociedade, Estado e de Política. Isso será necessário para analisar a base estrutural da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e como a mesma é desenvolvida no município de São José do Norte; e como fundamento teórico e prático de implantação da Política no âmbito local. Sendo que, essas políticas possuem concepções diferentes em cada modelo de Governo.

O trabalho realizado parte de uma pesquisa bibliográfica exploratória a cerca da PNAS com o objetivo de dialogar com a Política Municipal. Os estudos tiveram como base artigos, livros e legislações da área, bem como a leitura da realidade municipal com base no desenho atual da Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e da Mulher (SMASCIM), seu Plano Municipal de Assistência Social e Plano de Ação anuais. Portanto, trata-se uma pesquisa qualitativa com observação da realidade local e análise comparativa e exploratória. A importância desta análise decorre, também, do fato de que o plano de assistência social é um instrumento que organiza, regula e norteia a execução da PNAS, na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (art. 18 da Norma Operacional Básica do SUAS) e da necessidade de implantação efetiva do SUAS no município para o atendimento qualificado e com profissionais suficientes para atender as demandas.<sup>1</sup>

Desta forma, este estudo objetiva apresentar os pontos negativos e/ou positivos da implantação da PNAS em São José do Norte, identificando o público

---

<sup>1</sup> Considerando, ainda, que na atualidade conforme projetos e empreendimentos em instalação na cidade poderão ampliar os recursos orçamentários municipais e, assim, darmos passos significativos no enfrentamento da exclusão e na vulnerabilidade de inúmeras famílias e cidadãos nortenses vivem.

alvo dessa política e as metas atingidas, e ainda ponderar como poderá ser mais bem desenvolvida a partir da realidade local. O propósito é apresentar uma análise crítica e comparativa das informações coletadas na esfera nacional da Política de Assistência Social com a realidade municipal através do método qualitativo, com pesquisa bibliográfica, exploratória e crítica, e por ser crítica objetiva ser uma pesquisa aplicada, uma vez que pretende apontar os pontos positivos e negativos da política municipal de assistência social.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS: SOCIEDADE, ESTADO E A POLÍTICA**

A sociedade humana, conforme Rousseau (1978), já nasce divergente, possui antagonismos que visam o seu próprio interesse individual, havendo a necessidade de regulamentação e ordem para sair ou não voltar ao estado de barbárie. Nesta perspectiva, mas também a partir de outros autores, diríamos que o surgimento do Estado parte da necessidade de combater os antagonismos das classes sociais na qual a sociedade por si só não consegue conter. O Estado apresentar-se como exigência histórica, para gerir os conflitos sociais e econômicos, para evitar a “guerra de todos contra todos” como preconizava Hobbes (1974), em “O Leviatã”.

Rousseau (1978) salienta, ainda, a importância do “estado civil” ao procurar demonstrar a oposição entre a natureza e a sociedade, entre a liberdade natural e a liberdade civil. Segundo ele, o homem perde a liberdade natural, mas ganha a liberdade civil e o direito à propriedade<sup>2</sup>. Sendo assim, um Estado de direito, fundado na vontade geral, teoricamente, seria capaz de limitar os extremos de pobreza e riqueza presentes na sociedade civil e promover a educação pública para todos, meio decisivo para o livre arbítrio.

No entanto, no desenvolvimento das sociedades as relações sociais de interesse e por segmentos produtivos, fizeram surgir os grupos ou classes dominantes e subalternas, com base no que possuem, seja a riqueza material ou intelectual. Mas, também na apropriação dos espaços de poder, para assim, fazer

---

<sup>2</sup> É claro que temos que atualizar e materializar em cada caso concreto estes conceitos e definições. Por exemplo, no Brasil de hoje, 1% detém mais de 50% das propriedades; em SJN não é muito diferente, e diante dos empreendimentos anunciado os preços das terras, terrenos cresceram muito devido à especulação, por parte daqueles que detém a posse ou se apropriaram dos territórios em tempos progressos.

valer mais os seus interesses do que da sociedade como um todo. Segundo Machado (2013):

Tais diferenciações produzem hierarquias, consolidando-se em classes, estamentos, castas e, conseqüentemente, na apropriação e no controle da riqueza produzida por todos de forma diferenciada. Os grupos e/ou classes que ocupam os “centros de poder” (igreja, Exército, Estado) visam subjugar as classes e os grupos subalternos, bem como escravizar outros, com intuito de promover guerras e ampliar ou controlar terras e riquezas. Portanto, através das políticas desenvolvidas pelos reis, monarcas, pelos Estados, enfim, pelas classes dominantes em cada momento, é que se mantém e se reproduz a dominação, a organização social, os valores e as normas compatíveis com os interesses, concepções e paradigmas de vida e de continuidade da ordem estabelecida (MACHADO, 2013, p.31).

Segundo Machado (2005), as análises marxistas simplificadas na qual afirmam que o “Estado capitalista é o comitê da classe dominante” e que tem base na economia e nas próprias políticas, são insuficientes para explicar ao ordenamento de como se desenvolve e produz o processo de dominação completo. O autor parte do pressuposto que o Estado é capitalista sim, mas:

(...) articula-se e relaciona-se a uma institucionalidade vinculada à ordem, ao sistema social e a paradigmas concretos de agir dos agentes estatais e sociais, mas que nem tudo está determinado ou estabelecido desde o início e nem para sempre. (MACHADO, 2005, p. 46).

Os elos de interesse foram a base de sustentação dos grupos os classes sociais, e a classe subalterna maior em quantidade, mas sem poder político e econômico ficando subjugada ao Estado nas mãos da classe dominante, menor, mas de grande influencia, que determina e submete as leis. Ou nos processos políticos busca impor ou fazer com que leis que lhes beneficiem vigorem, ou seja, efetivadas pelos diferentes espaços e níveis políticos e estatais.

Para Marx e Engels (1993), o Estado se configura à medida que analisa as ligações sociais, políticas e econômicas das forças produtivas e das relações de produção no sistema capitalista, portanto, o Estado seria ou configuraria uma ordem jurídica e política que regula um sistema de dominação de uma classe social sobre a outra.

(...) O Estado é um órgão da classe dominante... se constitui fetichizado, pois tende a aparecer, na consciência e na prática

das pessoas, sob uma forma abstrata, como um ato de vontade coletiva ou como a forma externa da sociedade civil... o Estado é a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer os seus interesses, sob a máscara da “justiça” e da “soberania popular em base de igualdade”. Enquanto superestrutura da sociedade – jurídica e política – o Estado constitui-se no poder organizado de uma classe em sua relação com as outras. (SILVA, 1992, p.33).

Todavia, o Estado é parte da sociedade e visa, também, seus próprios interesses, ou seja, interesses da burocracia que a gere, pois dele depende também sua própria sustentação. Ou seja, “O Estado se funda na contradição entre o público e a vida privada, entre o interesse geral e o particular”. (OLIVEIRA, 1985 apud SILVA, 1992, p.33). Isto porque, se a lei e a ordem são determinadas pelo Estado e ao agir assim, ele está produzindo e reproduzindo as relações desiguais quando promove um processo de equalização da sociedade.

O processo de equalização da desigualdade pelo Estado na sociedade produz-se através da garantia da ordem (no sistema social e na produção material) e da lei (contratos) ao igualar as desigualdades como ponto de partida e no processo (equalizar os desiguais como iguais). (MACHADO, 2005, p. 46).

Nota-se que o Estado está determinado, pelo sistema no qual está imerso; mas, também, determina uma configuração à sociedade a partir das políticas que executa e implementa, reproduzindo as relações desiguais. Nesta perspectiva, se a sociedade é também fruto da ação do Estado, o mesmo poderia promover ações a fim de combater essas desigualdades e não perpetuar as relações de poder dominantes e dominados.

O estudo da gênese de suas políticas são fundamentais para compreender a sociedade desigual a partir da leitura da realidade concreta e não como fundamento o ponto de vista da realidade do Estado capitalista. Sendo assim, a análise de políticas públicas deverá perpassar as diferentes concepções de como são elaboradas e pensadas as políticas públicas. Machado (2005) apresenta uma proposta de esquema analítico das políticas públicas a partir de três sentidos para a palavra “política”:

(...) a *polity* (concepções, paradigmas, objetivos, utopias), a *policy* (as políticas concretas, o conteúdo da educação e do ensino) e a *politics* (as relações sociais e políticas nos processos de implementação). Assim, no tocante ao debate da

qualidade e da democracia, dever-se-ia inserir os conflitos na análise e na diferenciação, relacionando-os a diferentes projetos, seja de transformação, adaptação ou manutenção da atual sociedade 'realmente existente'. (MACHADO, 2013, p. 12).

Portanto, observam-se quais posições são tomadas de cada política, ou seja, qual a base de sustentação de determinada teoria (*polity*, mas também quais seus objetivos, utopias); a que se objetiva e o como se planeja a política (*policy*, em sua materialidade, no caso deste estudo das políticas de assistência social), o que se pretende com a ação concreta (*politics*, portanto, os processos e métodos de sua implementação) com base na sua teoria de origem. Salienta-se que Couto e Arantes (2002) afirmam que para compreender corretamente a dinâmica política real das democracias constitucionais, é indispensável verificar como regimes desse tipo são capazes de distinguir e articular essas três dimensões do arcabouço institucional básico e da dinâmica política. Isto é, o estudo das políticas fundamentado nos conceitos de *polity*, *politics*, *policy*. Segundo os autores,

A *polity* corresponde à estrutura paramétrica estável da política e que, supõe-se, deve ser a mais consensual possível entre os atores; a *politics* é o próprio jogo político; a *policy* diz respeito às políticas públicas, ao resultado do jogo disputado de acordo com as regras vigentes. (COUTO e ARANTES, 2002, p. 7 e 8).

Resumindo, os governos agem fundamentados pela teoria, sua utopia (*polity*), formulando políticas públicas específicas visando os resultados (*policy*) e este processo se dá através da implantação das políticas, o próprio processo (*politics*). Consequentemente, mostra-se de suma importância buscar-se o fundamento de determinada política (análise política) através dos três conceitos de política, apresentado pelos autores, com o intuito de buscar o que pressupõe a gênese das políticas públicas e o que o governo que as criou objetiva de fato.

## **2.2. POLITICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS E A OFENSIVA NEOLIBERAL**

A promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, regulamentando a Constituição Federal (BRASIL, 1988) nos seus artigos 203 e 204, reconhece a Política de Assistência Social sobre a

responsabilidade do Estado, tendo como princípios fundamentais a descentralização e a participação social.

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1988).

Em 2011, seguindo as diretrizes da LOAS que prevê a construção e implantação de um novo modelo de gestão política, tem-se a aprovação da Lei nº 12.435 do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que passa a integrar plenamente o escopo da LOAS.

Todavia, frente aos avanços na PNAS, o contexto histórico na década de 1990 é da política Neoliberal (e suas substantivas perdas para a classe trabalhadora). Conforme Iamamoto (2001) e Netto (2001) há que se considerar, no entanto, o caráter contraditório das políticas sociais, resultantes de lutas de classes. Sendo, por um lado parcial respostas as reivindicações da classe trabalhadora, mas por outro lado uma forma de legitimação política e viabilização econômica e social do capital, potencializando a extração de mais-valia, e também a realização da mesma.

Por outro lado, o contexto apresentado é de avanço da ofensiva neoliberal (anos 1990), assim, essas conquistas historicamente obtidas e concretizadas na LOAS e na Constituição Federal (BRASIL, 1988), ainda que de forma tímida, estão

sendo desmontadas, precarizadas e abafadas, o que se configura como um retrocesso para as políticas e lutas sociais.

De acordo com Lonardoni et al. (2008) o momento pré-constituente foi marcado por grande pressão social, crescente participação corporativa de vários setores e decrescente capacidade de decisão do sistema político. Desta forma a Constituição Federal (BRASIL, 1988) trouxe uma nova concepção para a Assistência Social, incluindo-a na esfera da Seguridade Social: "Art.194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social." (BRASIL, 1988).

Assim, o tripé da seguridade social: assistência, previdência e saúde, apresentou pela primeira vez a assistência com orçamento público e não mais ligada a filantropia. Assistência Social a quem necessitar, previdência a quem contribuir e saúde para todos. Surgindo uma oportunidade de romper com as práticas assistencialistas e clientelistas, inaugurando um padrão de proteção social afirmativo e de direitos. Concomitante a Constituição Federal (BRASIL, 1988), emergem intensas inspirações neoliberais nas ações do Estado na área social.

Mas, o processo de Reforma do Estado, iniciado na década de 1990, "trabalharia em prol de uma redução do tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato" (NOGUEIRA, 2004, p.41). Na política neoliberal as políticas sociais assumem características seletivas e compensatórias, de desresponsabilização do Estado na gestão das necessidades e demandas dos sociais. Neste momento, o Estado passa a transferir as suas responsabilidades para as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e para o mercado, o Estado-mínimo. Logo, a implementação da LOAS depara-se com a "nova ordem" política e econômica, que comprometem a sua efetivação.

Segundo Carcanholo (1998) a hegemonia neoliberal seguiu as deliberações do Consenso de Washington, cujas recomendações, podem ser sintetizadas em: "disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulação e propriedade intelectual". (CARCANHOLO, 1988, p. 26).

Conseqüentemente houve perdas substanciais nas lutas que emergiram da LOAS, como as privatizações, com a discurso de pagar a dívida externa; a



desregulamentação das atividades econômicas, reduzindo ou eliminando a interferência do Estado na economia do país; a (contra) reforma do Estado, retiram-se os investimentos das políticas sociais, mas investe-se no mercado a fim de conter possíveis crises e estimular o crescimento; reestruturação produtiva com a flexibilização dos direitos trabalhistas. Portanto, a lógica neoliberal é retirar o papel do Estado de responsável pelas políticas sociais e enfrentamento da questão social<sup>3</sup>, transferindo sua responsabilidade para a esfera privada.

Sendo assim, a LOAS sofre profundas dificuldades para sua implementação plena frente a (contra) reforma do Estado. Yasbek (2004) apresenta uma avaliação da LOAS concomitantemente a política neoliberal:

(...) plena de ambiguidades e de profundos paradoxos. Pois se, por um lado, os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da exclusão, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de participação política, por outro, a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais coloca em andamento processos articuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos públicos no campo social, sob a forte pressão dos interesses financeiros internacionais. (YASBEK, 2004, p.24)

Por outro lado, as lutas sociais avançam, a partir da LOAS, com a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a aprovação do texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) Resolução CNAS nº 145/2004. Àquela ao regulamentar artigos da Constituição Federal (BRASIL, 1988) define que a assistência social 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. No entanto esta Lei teve nova redação em 2011, com a Lei nº 12.435 que dispõe sobre a organização da Assistência Social que regulamenta o SUAS e altera alguns dispositivos da LOAS. Com a aprovação da Lei, o SUAS, antes colocado como uma orientação para os municípios passa a ser de observância obrigatória para os órgãos

---

<sup>3</sup> A questão social é uma categoria que expressa a contradição no modo de produção capitalista, no qual, a riqueza socialmente produzida pelos trabalhadores é apropriada pelos capitalistas. (sobre isto ver Netto, 2001).

gestores, bem como para os operadores do direito. A medida poderá contribuir para o fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social e para a garantia de direitos dos usuários.

Em setembro 2004 a PNAS, prevista nos artigos 18 e 19 da LOAS foi aprovada, estabelecendo o sistema único de assistência social para o Brasil e o direito à proteção social básica e especial no campo socioassistencial. Em 2005, foi institucionalizada a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), na qual disciplina e normatiza a operacionalização da gestão da PNAS e o novo modelo de gestão. E em 2006, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS)<sup>4</sup>, com o objetivo de delinear os principais pontos da gestão pública, do trabalho e propor mecanismos reguladores da relação entre gestores e trabalhadores e os prestadores de serviços socioassistenciais. No entanto, em 2012 foi editada uma nova versão da NOB/SUAS, sendo assim a Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005, que aprovou a NOB/SUAS-2005 revogada pela Resolução CNAS nº33/2012 que aprova a NOB/SUAS 2012.

Portanto, muitos avanços ocorreram a partir da LOAS, entretanto muitos municípios apresentam dificuldades no cumprimento integral da legislação e na execução do SUAS, no que diz respeito ao financiamento, capacitação, entendimento da política, e também, no romper com a prática do assistencialismo. No próximo tópico será apresentada a metodologia utilizada para elaboração deste trabalho e posteriormente a pesquisa realizada a partir dos princípios e diretrizes da LOAS e como está a sua efetivação no município de São José do Norte.

### **3. METODOLOGIA**

O presente tópico tem o objetivo apresentar e descrever os instrumentos e os procedimentos utilizados para a coleta e análise dos dados, justificando o uso de tais instrumentos e procedimentos com base na fundamentação teórica apresentada no tópico 2 “Referencial Teórico” e nas questões de pesquisa que norteiam este trabalho. Ou seja, se na parte anterior apresentamos alguns conceitos e referenciais

---

<sup>4</sup> Resolução CNAS nº 269/2006.

teóricos e a descrição macro da evolução das políticas de assistência social em nosso país nas últimas décadas, agora, focalizaremos no espaço do município.

O método utilizado foi a pesquisa bibliográfica exploratória e crítica de análise das legislações que norteia a Política Nacional de Assistência Social, livros e artigos referências sobre o tema. A partir da coleta dessas informações passamos para análise da Política Municipal de Assistência Social e os Planos de Ação, documentos esses pesquisados junto a Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e da Mulher (SMASCIM) e ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de São José do Norte. Tais instituições públicas nos disponibilizaram seus arquivos sobre os Planos de Ação, Política de Assistência Social do Município e materiais sobre conferências, para consulta e elaboração deste artigo. Além disso, utilizou-se a técnica de observação para o comparativo sobre o número de servidores e espaço físico adequado, conforme as orientações do SUAS e análise qualitativa dos serviços públicos do município na área de Assistência Social, com visitas ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), com o objetivo de contrapor/comparar as informações presentes na PMAS e nos planos de ação com a realidade dos serviços executados atualmente. Por fim, o objetivo da escolha da metodologia de pesquisa bibliográfica exploratória e crítica decorreu do fato de produzir um artigo que levante questões relevantes para a manutenção do positivo que vem sendo feito e da melhoria dos serviços prestados, uma vez que buscou-se identificar os pontos positivos e negativos da implantação da PNAS no município.

#### **4. POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: SÃO JOSÉ DO NORTE/RS**

Primeiramente, cabe destacar os princípios e diretrizes da LOAS que norteiam a PNAS com o intuito de melhor compreender a referida Política no âmbito Municipal. Para tanto, destacamos que a Lei nº 8.742/1993 (LOAS), art. 4º, estabelece que 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.

Já a LOAS, em suas diretrizes da LOAS, previstas no art. 5º, fala sobre a organização da assistência social:

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.

Para observância desses princípios e diretrizes, a organização da Assistência Social se dá por meio de um sistema, ou seja, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cuja base de funcionamento é a descentralização político-administrativa para Estados, Distrito Federal e Municípios, com um comando único das ações em cada esfera de governo (NOB/SUAS 2012). Desta forma, decorre que a coordenação e as normas gerais da organização da Assistência Social competem à União, enquanto a coordenação e a execução dos respectivos programas cabem às esferas estaduais e municipais, bem como as entidades beneficentes e de assistência social integradas no sistema, garantindo-se assim o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as características territoriais.

Sendo assim, a Política Municipal de Assistência Social deverá estar regida por estes princípios e diretrizes e respeitando a NOB/SUAS e NOB-RH/SUAS, bem como manter-se atualizada com base das Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Importante destacar que o SUAS organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE). A PSB se destina à prevenção de riscos sociais e

peçoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. Por outro lado, a PSE, destina-se a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco; e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, de maus-tratos, abuso sexual, o uso de drogas entre outros. A PSE pode ser dividida em Média e Alta Complexidade: Média cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos; e a Alta, quando houve rompimentos destes vínculos. A Política Municipal de Assistência Social se configura necessariamente na perspectiva socioterritorial.

No caso do município de São José do Norte, um município de Pequeno Porte 2 (população entre 20.001 a 50.000 habitantes); tem uma área de 1.118,109 Km<sup>2</sup> e uma população urbana de 17.383 e uma população rural de 8.120, perfazendo um total de 25.503 habitantes (IBGE, 2010).

O município possui uma Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e da Mulher (SMASCIM)<sup>5</sup> - Gestão, um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) que atua na Proteção Social Básica e um Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) que atua na Proteção Social Especial de Média Complexidade. Todavia, os serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário ainda não são oferecidos de forma plena, como preconiza a PNAS. Ou seja, há apenas um convênio do município com um Abrigo Institucional que atender crianças e adolescentes com vínculos familiares rompidos. Além disso, o município não possui abrigo para moradores de rua, mulheres vítimas de violência e idosos.

Anualmente a SMASCIM elabora um Plano de Ação para co-financiamento do Governo Federal do SUAS, que foi apresentado ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e já enviado a Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS, com o objetivo de repasse fundo a fundo do co-financiamento<sup>6</sup> das ações em âmbito municipal. Neste plano constam as metas dos anos anteriores e deverão constar as metas para o próximo ano.

---

<sup>5</sup> <http://www.saojosedonorte.rs.gov.br/?p=secretaria-da-assistencia-social>

<sup>6</sup> O repasse é realizado na modalidade Fundo a Fundo (Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos de Assistência Social municipais, estaduais e do DF).

Para a PSB (Proteção Social Básica) o número de famílias referenciadas ao CRAS foi de 3.500 em 2013, número este mantido para 2014. Na PSE, em 2013 não havia número de famílias referenciadas para co-financiamento, tendo em vista que o município implantou o serviço do CREAS em junho de 2014, todavia o mínimo de atendimentos/família deveria ser de 50, mas a previsão da SMASCIM é atender 120 famílias<sup>7</sup>.

Atualmente, o município possui 5.071 famílias estão cadastrados no Cadastro Único, ou seja, que apresentam renda per capita mensal de até meio salário mínimo ou renda familiar de até três salários mínimos. Sendo destas, 2.476 famílias são beneficiárias pelo Programa Bolsa Família, representando uma cobertura de 118,5% da estimativa de famílias pobres no município (estes dados referem-se ao mês de junho de 2014 da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação<sup>8</sup>). Salientamos que dentre as 5.071 famílias inscritas no Cadastro Único: 2.249 com renda per capita familiar de até R\$70,00; 3.344 com renda per capita familiar de até R\$ 140,00; e 4.529 com renda per capita até meio salário mínimo.

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal foi instituído pelo Decreto nº 3.877/2001 e revogado pelo Decreto nº 6.135/2007, atualmente em vigor. Trata-se do instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento deste público. Tem como objetivo unificar os dados das famílias beneficiárias de programas federais, possibilitando o conhecimento da realidade socioeconômica dessas famílias, consolidando informações de todo o núcleo familiar e de cada um dos componentes da família.

Percebe-se que a elaboração e ações da Política Municipal de Assistência Social utilizam a base de dados do cadastro único para identificação das famílias em situação de vulnerabilidade e para inclusão em programas sociais. Sendo assim, com base no exposto, e após análise da Política de Assistência Social de São José do Norte<sup>9</sup> e seus Planos de Ação 2013 e 2014, foi possível constatar que a elaboração da referida Política segue os princípios e diretrizes da LOAS, as Normas

---

<sup>7</sup> Documentos e dados disponíveis na Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e da Mulher e no Conselho Municipal de Assistência Social de São José do Norte/RS e consultados pela pesquisadora.

<sup>8</sup> Disponível em: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/relatorio.php#Visão Geral](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/relatorio.php#Visão%20Geral)

<sup>9</sup> Idem nota 7.

Operacionais Básicas e com base na Constituição Federal (BRASIL, 1988), na prática ainda há serviços que não foram implementados. Como exemplo, e conforme previstos na PMAS, o serviço de Proteção Social Especial de Alta Complexidade. No entanto, se estruturou em níveis de Proteção Social no município com equipamentos/serviços ofertados para a comunidade, trata-se de uma Política não assistencialista e de garantia de direitos, dentro dos princípios da Lei nº 8.742/1993 (LOAS). E ainda, o município não foi identificado nos instrumentos de planejamento da gestão programas e serviços próprios, sem o co-financiamento federal. Importante destacar que o valor repassado para o Fundo Municipal de Assistência Social é de 0,1% do orçamento do município, o que representou em 2013 R\$ 20.000,00/ano para as ações municipais de assistência social<sup>10</sup>.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Muitos foram os avanços e lutas para efetivação de uma Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de caráter protetivo e de garantia de direitos, contrapondo a política assistencialista, paternalista e de princípios neoliberais. Atualmente já uma clara definição na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) dos direitos dos cidadãos e das garantias constitucionais. Por outro lado, percebe-se que programas e projetos estão também a cargos dos Estados e Municípios que possuem autonomia para criar suas próprias políticas e também gerenciar programas e projetos criado pelo Governo Federal, como políticas de Governo e não de Estado, o que pode intervir significativamente na utopia de determinada gestão pública. Ou seja, embora haja uma regulamentação das Leis da Assistência Social, sua interpretação e implantação dos serviços e gerenciamento de programas e projetos ficam sobre a responsabilidade do Governo estadual ou municipal que administra e as cria/implementa.

Em São José do Norte a Política Municipal de Assistência Social apresenta-se em consonância com a LOAS e com a implantação do (SUAS) no município, todavia nem tudo o que está na Política está implantado ou sendo executado de forma

---

<sup>10</sup> Como dissemos em nota anterior, nossas expectativas são positivas, na medida em que ampliem os recursos municipais e assim ampliem os recursos para a assistência social no município, e assim possamos avançar na efetivação destas políticas e enfrentar a exclusão e a vulnerabilidade social em nossa cidade de forma plena a partir de uma gestão pública e efetiva neste rumo.

plena. A base é a LOAS, com todos os seus princípios e diretrizes norteadoras, mas na prática o município executa a Política de Assistência Social de forma a cumprir metas e deliberações de conferências, sem ações próprias (programas e projetos) e dependendo de recursos de co-financiamento federal para execução dos serviços, tendo em vista que o recurso do município para a Assistência Social é muito inferior ao deliberado nas conferências de assistência social.

No caso, específico do PMAS se apresenta como pontos positivos: a busca pelo cumprimento das legislações que regem a PNAS; uma política que visa a garantia de direitos; cumprimento das metas estipuladas pelo co-financiamento federal; apresentou ampliação dos serviços com a implantação de um CREAS e uma equipe volante vinculada ao CRAS. Mas, diríamos ainda, uma comunidade (parceira da secretária) no enfrentamento das condições de vulnerabilidade de seus cidadãos, e também, diríamos aspectos relacionados à organização documental e diagnóstica das necessidades a serem enfrentadas. Por outro lado, os pontos negativos identificados foram: a não cobertura do atendimento a Proteção Social Especial de Alta Complexidade, com a falta de serviços públicos para crianças e adolescentes (uma Casa-Lar e Abrigo Institucional); para adultos e famílias (um Abrigo institucional e Casa de Passagem); para mulheres em situação de violência (um Abrigo institucional); para jovens e adultos com deficiência (Residências inclusivas; e para idosos); Casa-Lar e Abrigo Institucional (Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI) (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, MDS, 2009). Além disso, o repasse financeiro do orçamento municipal para o FMAS é um percentual inferior ao deliberado nas últimas conferências municipais e estaduais<sup>11</sup>, na qual preveem um mínimo entre 1 e 5% do orçamento público para a Assistência Social.

Por fim, diríamos que a Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e da Mulher (SMASCIM) e o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) poderão buscar junto ao executivo municipal a liberação de mais recursos com o aumento do percentual do orçamento pública para área e assim cumprir as deliberações das conferências/conselhos. Somente com recurso próprios o município terá maior autonomia para criar suas próprias políticas e planejar suas ações com maior liberdade, não mais se limitando a execução de serviços mediando

---

<sup>11</sup> Dados disponíveis no CMAS de São José do Norte/RS.



repasse do Governo Federal. E agindo assim poderemos de fato avançar para tornar realidade a utopia de uma cidade melhor para todos e todas, e neste caso, para os mais vulneráveis e mais necessitados, a partir dos anúncios promissores que aparecem nos discursos que atualmente proliferam em nossa cidade.

## Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

\_\_\_\_\_. Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília-DF. Senado Federal, 1993. [On-line]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm)> Acesso em: 10 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei no. 12.435, de 6 de julho de 2011. *Altera a Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília-DF. Senado Federal, 2011. [On-line]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Política Nacional de Assistência Social*. Aprovada pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do CNAS. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/pnas.pdf/download>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Norma Operacional Básica do SUAS*. Aprovada pela Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, do CNAS. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/legislacao-2011/resolucoes/2005/Resolucao%20CNAS%20no%20130-%20de%2015%20de%20julho%20de%202005.pdf/view?searchterm=peti>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos de Assistência Social – NOB-RH/SUAS*. Aprovada pela Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006 do CNAS. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/gestaodotrabalho/arquivos/Norma%20Operacional%20de%20RH\\_SUAS.pdf/download](http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/gestaodotrabalho/arquivos/Norma%20Operacional%20de%20RH_SUAS.pdf/download)>. Acesso em: 8 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Norma Operacional Básica do SUAS*. Aprovada pela Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, do CNAS. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2012/cnas-2012-033-12-12-2012.pdf/download>>. Acesso em: 8 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Conselho Nacional de Assistência Social. Resoluções*. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes>>. Acesso em: 20 de jun. 2014.

\_\_\_\_\_. *Tipificação nacional de serviços socioassistenciais*. Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília: MDS/CNAS, 2009.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. *Neoliberalismo e o Consenso de Washington: verdadeira concepção de desenvolvimento do Governo de FHC*. In: MALAGUTI, M. L., CARCANHOLO, R. A., CARCANHOLO, M. D. (Orgs). *Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo*, São Paulo: Cortez, 1998.

COUTO, Cláudio G.; ARANTES, Rogério Bastos. *Constituição ou políticas públicas? Uma avaliação dos anos FHC*. In: Fernando Luiz Abrucio; Maria Rita Loureiro. (Org.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: Enap, 2002.

DRAIBE, S. M.; HENRIQUE, W. *Welfare state no Brasil: características e perspectivas*. Caderno de pesquisa n.º 46. Campinas: UNICAMP, NEPP, 1993.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Abril Cultural, 1974. (Coleção Os Pensadores).

IAMAMOTO, M. *A questão social no capitalismo*. *Temporalis / Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social*. Brasília : ABEPSS, Graflin. Ano 2, n. 3, jan/jul, 2001. 36

\_\_\_\_\_. *Relações Sociais e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1995.

IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Disponível em:<<http://www.censo2010.ibge.gov.br>> Acesso em: 2 ago. 2014.

LONARDONI, Eliana. GIMENES, Junia Garcia; SANTOS, Maria Lucia dos; NOZABIELLI, Sonia Regina. *O processo de afirmação da assistência social como política social*. *Serviço Social em Revista [On-line]*. Revista Eletrônica da Universidade Estadual de Londrina. Londrina, volume 8, nº 2, jan/jun. 2006. Disponível em: <[http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2\\_sonia.htm](http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_sonia.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2014.

MACHADO, Carlos Roberto da Silva. *Estado, Política e Gestão na/da Educação em Porto Alegre (1989-2004): avanços e limites na produção da democracia sem fim*. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005. Porto Alegre: UFRGS, 2005.

\_\_\_\_\_. *A (in)sustentabilidade da qualidade e da democracia na educação e no ensino em Rio Grande e São José do Norte (RS, Brasil)* – Rio Grande: Universidade Federal do Rio Grande, 2013.

MARX, K; ENGELS, F. *Manifesto do partido comunista*. Petrópolis-RJ: Vozes, 1993.

NETTO, José Paulo. *Cinco notas a propósito da “questão social”*. Temporalis / Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Brasília: ABEPSS, Graflin. Ano 2, n. 3, jan/jul, 2001.

NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social* [1762]; *Ensaio sobre a origem das línguas*. 2a. ed.. São Paulo: Abril Cultural (Col. Os Pensadores), 1978.

SILVA, Ademir Alves da. *Políticas sociais e cooperativas habitacionais*. São Paulo: Cortez, 1992. 135p.

YASBEK, M.C. *As ambiguidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS*. Revista Serviço Social & Sociedade, ano XXV, nº 77, p. 11-29, mar. 2004.