

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE DIREITO

Marjana Fontoura Almeida

**DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E
PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SANTA MARIA/RS: AVANÇOS E
DESAFIOS.**

Santa Maria, RS
2017

Marjana Fontoura Almeida

**DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E PARTICIPAÇÃO
POPULAR NA POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM
SANTA MARIA/RS: AVANÇOS E DESAFIOS.**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Bacharel em Direito**.

Orientador: Prof. Me. Juliano Fernandes Vargas

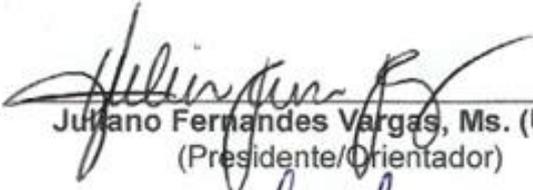
Santa Maria, RS
2017

Marjana Fontoura Almeida

**DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E PARTICIPAÇÃO
POPULAR NA POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM
SANTA MARIA/RS: AVANÇOS E DESAFIOS.**

Monografia apresentada ao Curso de
Graduação em Direito, da Universidade
Federal de Santa Maria (UFSM, RS),
como requisito parcial para obtenção do
grau de **Bacharel em Direito**.

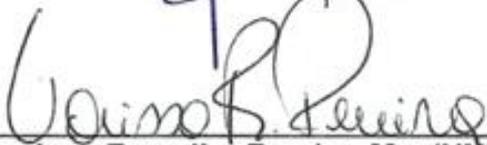
Aprovado em 14 de julho de 2017:



Juliano Fernandes Vargas, Ms. (UFSM)
(Presidente/Orientador)

- 

José Luiz de Moura Filho, Dr. (UFSM)



Larissa Ramalho Pereira, Ms. (UNIFRA)

Santa Maria, RS
2017

“Eu sou um intelectual que não tem medo de ser amoroso. Amo as gentes e amo o mundo. E é porque amo as pessoas e amo o mundo que eu brigo para que a justiça social se implante antes da caridade.”

Paulo Freire

"Quem deve dirigir é quem tem capacidade. Quem tem dó e amizade ao povo. Quem governa o nosso país é quem tem dinheiro, quem não sabe o que é a fome, a dor e a aflição do pobre. Se a maioria revoltar-se, o que pode fazer a minoria? Eu estou ao lado do pobre, que é o braço. Braço desnutrido."

Carolina Maria de Jesus.

RESUMO

DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SANTA MARIA/RS: AVANÇOS E DESAFIOS.

AUTORA: Marjana Fontoura Almeida
ORIENTADOR: Juliano Fernandes Vargas

A assistência social passou por uma mudança de paradigma ao longo dos anos, foi de caridade a ajuda para política social pública e dever do Estado. Neste sentido, observa-se como a Constituição Federal de 1988 foi um marco histórico para esta mudança, e em um dos seus artigos definiu a descentralização político-administrativa e a participação popular como principais diretrizes. As legislações vigentes que vieram a seguir, reforçaram essa mudança e os princípios e as diretrizes. O presente trabalho realiza uma análise dos avanços e desafios da descentralização político-administrativa e da participação popular como principais diretrizes da política social pública de Assistência Social na cidade de Santa Maria/RS, utilizando o método dedutivo e os métodos de procedimento escolhidos, que foram o histórico e o comparativo. Justifica-se pela necessidade da pesquisa científica para o aprimoramento, construção e planejamento da política de assistência social, responsável pelo atendimento das necessidades básicas de milhões de pessoas. Ainda, deve-se acompanhar as diretrizes de descentralização político-administrativa e participação popular e avaliar os seus benefícios e eficácia. Conclui-se que as diretrizes foram muito importantes para a efetivação e melhoria das ações da política, que passou a ser executada mais próxima da população e buscando a sua participação e, apesar da legislação brasileira estar em estágio avançado, ainda existem muitos desafios para a implementação de todos os programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, os poucos recursos orçamentários, a confusão entre o público e o privado e as influências da caridade, ajuda e clientelismo que ainda não foram superadas.

Palavras-chave: assistência social, descentralização político-administrativa, participação popular

ABSTRACT

POLITICAL-ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION AND POPULAR PARTICIPATION IN THE PUBLIC SOCIAL POLITICS OF SOCIAL ASSISTANCE IN SANTA MARIA / RS: ADVANCES AND CHALLENGES.

AUTHOR: Marjana Fontoura Almeida
ADVISER: Juliano Fernandes Vargas

Social assistance went through a change in its paradigm over the years. It went from charity and support to public social politics, which is a duty of the State. In this sense, it is observed how the Federal Constitution of 1988 was a historical landmark for this change, and in one of its articles defined administrative political decentralization and popular participation as main guidelines. The current legislation has reinforced this change and the principles and guidelines. This paper analyzes the advances and challenges of political-administrative decentralization and popular participation as the main guidelines of the social politics of Social Assistance in the city of Santa Maria /RS, using the method of deduction and the chosen methods of procedure, which were, the historical and the comparative. It is justified by the need of scientific research for the improvement, construction and planning of social assistance politics, responsible for attending the basic needs of millions of people. Also, the guidelines of political-administrative decentralization and popular participation must be monitored and their benefits and effectiveness evaluated. It is concluded that the guidelines were very important for the implementation and improvement of the actions of the politics, which began to be implemented closer to the population and seeking their participation and, despite the Brazilian legislation being in an advanced stage, there are still many challenges for the implementation of all programs, projects, services and benefits, poor budgetary resources, confusion between the public and the private, and the influences of charity, aid and patronage that have not yet been overcome.

Key words: Social Assistance, Political-Administrative Decentralization, Popular Participation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CENTRO POP - Centro de Referência Especializado para população em situação de rua

CF – Constituição Federal

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

NOB SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS

PNAS- Política Nacional de Assistência Social

PPA – Plano Plurianual

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA DE ASSISTENCIA SOCIAL	11
1.1 DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	11
1.2 SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	14
1.3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	16
1.4 NÍVEIS DE PROTEÇÃO SOCIAL, SERVIÇOS, PROGRAMAS E BENEFÍCIOS SOCIOASSISTENCIAIS.	21
2. GESTÃO DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA DA POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	25
2.1 DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO ADMINISTRATIVA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	25
2.2 PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA DE ASSITÊNCIA SOCIAL	28
2.3 FINANCIAMENTO E REPASSE DE RECURSOS	32
3. ASPECTOS DA DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRIVA E DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM SANTA MARIA/RS.	36
3.1 GESTÃO DESCENTRALIZADA E PARTICIPAVA, SERVIÇOS, PROGRAMAS e BENEFÍCIOS SOCIOASSISTENCIAIS NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS.	36
3.2. AVANÇOS E DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRIVA DA POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CIDADE DE SANTA MARIA/RS.....	44
CONCLUSÃO	53
REFERÊNCIAS	55

INTRODUÇÃO

Historicamente, a assistência social foi tratada ao longo dos anos como caridade, filantropia e assistencialismo no Brasil. A responsabilidade de auxiliar as pessoas em vulnerabilidade social era do âmbito privado, principalmente da igreja católica e por isso não era constituída como direito, mas como favor.

A Constituição Federal (CF) de 1988 normatiza a assistência social como parte da seguridade social, política social pública, direito do cidadão e dever do estado e deve ser implementada, planejada e monitorada com base em princípios, legislações, orientações e pesquisas, para quem dela necessitar.

Após a CF, outras legislações vieram ao longo dos anos para confirmar e aprofundar esse aspecto, como a Lei orgânica de Assistência Social (LOAS), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS), além da resolução que instituiu o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

O Art. 204 da CF cita as principais diretrizes da Política Social Pública De Assistência Social, a descentralização político-administrativa, cabendo a sua coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução aos Estados e Municípios e a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Deste modo, o presente trabalho visa realizar uma análise dos avanços e desafios da descentralização político-administrativa e da participação popular como principais diretrizes da Política Social Pública de Assistência Social na cidade de Santa Maria/RS, verificando o contexto histórico e as legislações referentes a política como ponto de partida, analisando a gestão descentralizada e participativa como diretriz da política, identificando o funcionamento dos serviços, projetos, programas e benefícios socioassistenciais no município de Santa Maria/RS e, por fim, concluindo os avanços e desafios do novo modelo de gestão para a assistência social.

Toda a pesquisa e análise tem a finalidade de responder a pergunta de pesquisa: quais os avanços e desafios da descentralização político-administrativa e

da participação popular como principais diretrizes da política social pública de assistência social na cidade de Santa Maria/RS?

Para tanto, o método eleito para a análise foi o dedutivo, vez que parte de uma análise mais ampla e geral da Política Social Pública de Assistência Social, seu contexto histórico, organização, principais legislações e financiamento, para, em um segundo enfoque, de forma mais local, analisar a política em Santa Maria/RS e suas particularidades.

Já os métodos de procedimento escolhidos foram o histórico e o comparativo, já que serão investigados e comparados modelos de gestão da assistência social distintos e de diferentes épocas e explicado como aconteceu a evolução histórica entre os dois e os principais avanços e desafios.

Serão realizadas pesquisas bibliográficas e documentais com o intuito de aumentar o conhecimento sobre o assunto abordado e realizar uma construção teórica com base em publicações, livros e artigos científicos já publicados. Assim, será possível ampliar o conhecimento sobre a política social pública de assistência social, seu contexto histórico, construção e os impactos da descentralização político-administrativa e da participação popular como principais diretrizes.

As informações referentes a implementação da assistência social no município de Santa Maria/RS serão obtidas junto a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e ao Conselho Municipal de Assistência Social. Segundo a Lei nº 12.527 de 2011, todas as informações são públicas e podem ser acessadas por todos.

No primeiro capítulo deste trabalho foram apresentadas informações sobre direitos sociais e política social, como se estrutura o sistema de proteção social denominado seguridade social, uma contextualização histórica da assistência social no Brasil, desde a década de 1940, e como esta política está organizada atualmente, após aprovação de diversas legislações importantes e implementação de vários serviços, programas e benefícios.

Em sequência, o segundo capítulo trata dos aspectos gerais da descentralização político-administrativa da assistência social, como nova forma de gestão para a administração pública, em conjunto com a participação popular para o planejamento, execução e fiscalização das políticas sociais públicas. Além disso, é analisado o financiamento e repasse de recursos, as legislações pertinentes e o seu funcionamento.

Por fim, o primeiro subtítulo do terceiro capítulo volta-se para uma análise mais local da política de Assistência Social, a partir das diretrizes de descentralização político-administrativa e de participação popular na cidade de Santa Maria/RS, as legislações municipais, serviços, programas e benefícios socioassistenciais locais e o financiamento e orçamento público. Já no segundo subtítulo, discorre-se os avanços e desafios da assistência social, a partir da mudança de diretrizes da política, levando em consideração toda a construção realizada nos títulos anteriores.

Utiliza-se no referencial teórico, autores de diversas áreas do conhecimento, do Direito tributário, municipal e constitucional, Serviço Social e Economia, entre outros. É importante a interdisciplinaridade entre as diversas áreas do conhecimento para realmente entender a problemática de pesquisa em todos os seus aspectos.

Importante salientar que não existem muitas produções com a visão e conhecimentos do Direito sobre a temática. A área jurídica tem muito a contribuir neste debate com o conhecimento de legislações, princípios, administração pública e financiamento. Para entender políticas sociais públicas se deve compreender todo o arcabouço jurídico que fundamentam a sua existência, execução e aplicação.

Discutir assistência social com viés de política social pública e dever do Estado é essencial para desmistificar as relações clientelistas, de caridade e práticas de troca de favores que perpassaram a política ao longo dos anos e ainda hoje estão presentes na administração pública. Assistência social não pode ser mais pensada como atos de filantropia e distribuição de itens essenciais, mas como uma política pública que tem que ser planejada, executada e fiscalizada por toda a população.

As diretrizes de descentralização político-administrativa e participação popular das políticas públicas devem estar em constante monitoramento e avaliação dos seus benefícios e eficácia. A assistência social é responsável pelo atendimento das necessidades básicas de milhões de pessoas e deve ser fortalecida e ampliada com base em dados e pesquisas científicas.

Além disso, a escolha do tema e a delimitação de um trabalho acadêmico devem ultrapassar os muros da universidade e ter relevância social, isto é, poder transformar a realidade em algum aspecto. Pesquisar sobre a assistência social, verificar dados da cidade de Santa Maria/RS é essencial para a implementação, planejamento, monitoramento e aperfeiçoamento da política social pública.

1 POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA DE ASSISTENCIA SOCIAL

1.1 DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Direitos sociais estão previstos no Art. 6º da Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988), a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados e servem para proporcionar mais qualidade de vida à população. Segundo Silva (2015, p. 288):

Os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado, direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.

Assim, os direitos sociais são considerados direitos de segunda dimensão, e apresentam-se como prestações positivas que devem ser implementadas pelo Estado Democrático de Direito e concretizam a perspectiva de uma isonomia substancial e social entre todas as pessoas na busca de melhores condições de vida, estando, ainda, consagrados como fundamentos da República Federativa do Brasil. (LENZA, 2016, p. 1298).

Estes direitos são os alicerces do Estado Democrático de Direito e são essenciais na construção de uma sociedade mais justa, igualitária e que caminhe na busca da erradicação da pobreza e da marginalização, com a redução das desigualdades existentes (objetivos positivados no art. 3º, I e III, da Constituição Federal de 1988). Somente por meio de garantias e políticas sociais estabelecidas a partir das legislações vigentes, para a efetivação dos direitos sociais, será possível cumprir os objetivos determinados na Carta Magna e nos tratados internacionais. (TSUTIYA, 2013, p. 480).

Para se efetivar e garantir os direitos sociais previstos no Art. 6º da Constituição Federal a toda a população, é necessário implementar as diversas políticas sociais por meio de ações, planos, programas, benefícios, projetos e serviços com base nas demandas dos locais e seguindo um planejamento estratégico e seguindo as legislações vigentes.

Importante salientar que, política pública deve necessariamente ser planejada e executada pelo Estado, diferente de política social, que pode surgir de outras organizações e da sociedade civil. Por isso, será usada política social pública de assistência social para demarcar que além de ser considerada uma política social, também é pública e dever do Estado.

Definir política social não é uma tarefa fácil, conforme Pereira (2011, p. 165/166) não há unanimidade na conceituação principalmente pelas diferentes ideologias e perspectivas históricas competitivas, não há neutralidade, é fruto de escolhas e decisões definidas nas relações políticas conflituosas. A política social é identificada como uma política de ação com perfil, funções e objetivos próprios e produz impactos no contexto que atua. É uma categoria acadêmica e política, de constituição teórica e prática, que não apenas se dispõe a conhecer e explicar o mundo real, mas também agir nesse mundo, visando mudanças.

Ainda, segundo a mesma autora (2011, p. 171/172) política social visa, mediante esforço organizado e pactuado atender a necessidades sociais, não apenas individuais e privadas, mas coletivas, e requer deliberadas decisões regidas por princípios de justiça social que, devem ser amparados por leis objetivas e garantidoras de direitos.

Deve-se saber que a forma de entendimento dos direitos e políticas sociais depende da ideologia e prioridades de cada governo, a área social pode ser considerada uma das mais importantes ou não. Há interesses contraditórios disputando o espaço das políticas de Estado e tentando priorizar as suas pautas, portanto, as políticas sociais públicas estão nesse meio e devem ser disputadas em todos os momentos, a sua efetivação depende de pressão e estratégia.

Segundo Behring e Boschetti (2006, p. 44),

No âmbito político, é imprescindível compreender o papel do Estado e sua relação com os interesses das classes sociais, sobretudo na condução das políticas econômica e social, de maneira a identificar se dá mais ênfase aos investimentos sociais ou privilegia políticas econômicas; se atua na formulação, regulação e ampliação (ou não) de direitos sociais; se possui autonomia nacional na definição das modalidades e abrangência das políticas sociais ou segue imperativos dos organismos internacionais; se investe em políticas estruturantes de geração de emprego e renda; se fortalece e respeita a autonomia dos movimentos sociais; se a formulação e implementação de direitos favorece os trabalhadores ou os empregadores. Enfim, deve-se avaliar o caráter e as tendências da ação estatal e identificar os interesses que se beneficiam de suas decisões e ações.

Neste trabalho é utilizada a expressão, política social pública enquanto mecanismo estatal de efetivação dos direitos sociais previstos na Constituição Federal, emancipação das pessoas e construção de cidadania, responsável por diminuir, e não acabar totalmente, com as desigualdades sociais presentes na sociedade.

As políticas sociais públicas devem ser planejadas e gerenciadas com base em estudo prévio sobre as demandas e particularidades da população envolvida, um planejamento estratégico, metodologia coerente, objetivos, justificativa, metas e resultados esperados, sempre com conhecimento e se embasando nas legislações vigentes

Os tratados internacionais em que o Brasil é signatário também normatizam a implementação de políticas sociais com o intuito de viabilizar direitos a toda a população. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, documento de 1948 que tem, “como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações” é um dos exemplos de convenções internacionais que ditam regras que todos os países signatários devem seguir. (ONU, 1948).

Artigo 25° 1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

Esse artigo da importante Declaração Universal dos Direitos Humanos demonstra que há uma preocupação e determinação internacional com a proteção dos direitos sociais e a implementação de políticas sociais para que todas as pessoas tenham direito a um nível de vida suficiente para suprir todas as suas necessidades básicas.

Para efetivar alguns dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, foi criado um sistema de proteção social denominado Seguridade Social, que abrange políticas de saúde, previdência social e assistência social e será abordado no ponto a seguir.

1.2 SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Seguridade Social está prevista no Art. 194 (BRASIL, 1988) e seguintes da Constituição Federal de 1988 e consiste em um sistema de proteção social que abrange a saúde, previdência e assistência social. Neste artigo estão previstos os objetivos que as três áreas devem visar:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.
Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:
I - universalidade da cobertura e do atendimento;
II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
V - equidade na forma de participação no custeio;
VI - diversidade da base de financiamento;
VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

A Seguridade Social é um sistema de proteção social que obriga o Estado a garantir que nenhum de seus cidadãos fique sem ter satisfeitas suas necessidades sociais mínimas e, ainda, tem o dever de fornecer os meios para que os indivíduos consigam superar as adversidades. (BRIGUET; VICTORINO; HORVATH JÚNIOR, 2007, pág.3).

A escolha das três políticas para construir um sistema de proteção social não é aleatória, as três áreas são consideradas direitos sociais e estão interligadas e devem se comunicar, conforme KERTZMAN (2016, p.27):

O legislador constituinte agregou estas três áreas na seguridade social, devido à inter-relação que pode ser facilmente observada entre eles. Se investirmos na saúde pública, menos pessoas ficam doentes ou o tempo de cura é menor, e, como consequência direta, menos pessoas requerem benefícios previdenciários por incapacidade de trabalho ou o tempo de percepção de tais benefícios é menor. Se investirmos na previdência social, mais pessoas estarão incluídas no sistema, de forma que, ao envelhecerem, terão direito à aposentadoria, não necessitando de assistência social.

A seguridade social está inserida no Título VIII da Constituição Federal, dedicado à ordem social. Por isso, os direitos relativos à previdência, saúde e assistência social são considerados direitos sociais.

Cabe salientar que, a partir da Constituição Federal de 1988, a seguridade social segue diretrizes e objetivos similares, como a descentralização político-administrativa e a participação popular, fundamentais para a consolidação de um novo modelo de administração pública.

A saúde trata-se de direito de todos e dever do Estado, independentemente de contribuição, garantido por meio de políticas públicas que visem à prevenção de doenças e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (TSUTIYA, 2013, p. 60).

A política social de Saúde é de responsabilidade do Ministério da Saúde e do Sistema Único de Saúde (SUS), modelo de gestão com as seguintes diretrizes, previstas no Art.198 da CF (BRASIL, 1988): descentralização com direção única em cada esfera de governo; atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais e participação da comunidade.

Segundo o Art. 200 da CF (BRASIL, 1988), ao Sistema Único de Saúde compete: controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos e outros insumos; executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador; ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde; participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico; incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação; fiscalizar e inspecionar alimentos, bem como bebidas e águas para consumo humano; entre outros.

A Lei n. 8.080 de 1990, regulamenta a Saúde e o Art. 7º lista os princípios fundamentais, como a universalidade de acesso aos serviços de saúde; integralidade de assistência; preservação da autonomia das pessoas; igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie; direito à informação; participação da comunidade; descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo; e integração em nível executivo das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico. (BRASIL, 1990).

Já a Previdência Social, de acordo com o Art. 201 da CF (BRASIL, 1988), é organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atenderá: cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; proteção à maternidade, especialmente à gestante; proteção ao trabalhador em situação de

desemprego involuntário; salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

Com a finalidade de cumprir as diretrizes acima, foi instituído os seguintes benefícios previdenciários na lei 8213/91: aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez, aposentadoria especial, salário-família, salário-maternidade, auxílio-doença, auxílio-acidente, auxílio-reclusão e pensão por morte. (BRASIL, 1991).

A organização da previdência social é sustentada por três princípios básicos, conforme definição do texto constitucional: compulsoriedade, isto é, obrigação de filiação ao regime para todos os trabalhadores, sem possibilidade de escolha; o princípio da contributividade, que aduz a necessidade de se enquadrar na condição de segurado e contribuir para a manutenção do sistema; e por último a solidariedade, princípio que acarreta a contribuição dos segurados com a finalidade de manter o sistema, sem necessariamente usufruir dos seus benefícios, os recursos serão destinadas a quem deles necessitar. (KERTZMAN, 2016, p. 33-34).

O órgão público encarregado de avaliar, conceder e fiscalizar os benefícios da Previdência Social do Regime Geral é o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), criado no ano de 1990 para substituir o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

A política pública de assistência social também é parte da seguridade social, porém, não será citada neste subcapítulo, já que é o tema central desta monografia e será abordada de forma mais aprofundada nos capítulos seguintes.

1.3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

No Brasil, a assistência social foi tratada ao longo dos anos como caridade¹, filantropia e assistencialismo², a responsabilidade para com as pessoas em vulnerabilidade social era do âmbito privado, principalmente da Igreja Católica, e por isso não era vista como direito, mas como favor. Nesse mesmo contexto, havia

¹ Ato de bondade e ajuda influenciado pela Igreja e religião a pessoas ou comunidades. Se difere da filantropia por causa do viés religioso.

² Ações de auxílio pontuais e focalizadas, consistindo na maioria das vezes em distribuição de itens essenciais para pessoa ou comunidades pobres.

intensa criminalização da pobreza, considerada castigo divino e punição a aqueles que não eram merecedores.

De acordo com Couto, Yasbek e Raichelis (2011, p. 33), a assistência social foi:

Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como não política, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas.

Em 1942 foi criada a primeira grande instituição nacional de assistência social, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) sob a coordenação da primeira dama Darcy Vargas, que atuava com práticas assistencialistas, clientelistas, focalizadoras e conservadoras. Essa instituição foi responsável pelas ações de assistência social do país por anos, até ser extinta pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995.

A Constituição Federal de 1946 cria uma nova perspectiva para as instituições sociais e trouxe modificações importantes para a época, como a isenção de imposto às instituições de assistência social, desde que suas rendas fossem integralmente aplicadas no Brasil para os respectivos fins. Porém, essa determinação somente seria regulamentada em 1957, pela Lei n. 3.193, que no seu Art. 1º “veda à União, Estados e Municípios lançar imposto sobre templos de qualquer culto, bens e serviços de partidos políticos, instituições de educação e assistência social”. (TSUTIYA, 2013, p. 507).

No período da ditadura militar (1964-1985) as ações eram centralizadas no executivo do governo federal e em grandes organizações de assistência social, como a LBA e a FUNABEM (Fundação Nacional de Bem Estar do Menor), responsável pelo abrigo e “prisão” de crianças e adolescentes. A assistência social não era vista como direito, mas como questão de segurança pública, com o intuito principal de retirar crianças e adolescentes das ruas a força e aprisioná-los em grandes pavilhões, que se transformaram em locais de repressão e vigilância.

Segundo (TSUTIYA, 2013, p. 507).

A ditadura militar (1964-1985) foi um período da filantropia de clientela e apadrinhamento. O Brasil transformou-se em verdadeiro Estado unitário, com o poder concentrado no Executivo federal, que utilizou a ideologia da segurança nacional como justificativa para todas as medidas de força e arbitrariedade adotadas e como eixo convergente de todas as políticas,

inclusive a econômica. O Estado autoritário une-se às forças econômicas dominantes, aniquilando as políticas sociais de massa.

Após o fim deste período se inicia um novo processo constituinte, sendo consequência da intensa mobilização social que vinha se formando no país, desde os anos de ditadura. Deu-se início em 1987, sendo marcado por lutas e divergências políticas, foi um processo de participação popular, composto por entidades representativas da sociedade, muitas delas, movimentos sociais consolidados. Três blocos disputaram ideias contraditórias dando forma a sétima Constituição brasileira, em 5 de outubro de 1988, chamada constituição cidadã por prever diversos direitos e garantias fundamentais.

A Constituição Federal de 1988 inovou ao trazer em seus artigos, a assistência social como política pública e dever do estado. Pela primeira vez é direcionada a responsabilidade desse setor para o âmbito público e conseqüentemente é tratada como direito social não contributivo e disponível de forma universal, para quem dela necessitar (BRASIL, 1988).

No entanto, a promulgação da nova Constituição não trouxe uma mudança de paradigma imediata, já que o governo da época ainda apostava em programas sociais assistencialistas e com viés de caridade e entrega de produtos para suprir as necessidades básicas. Houve a privatização de diversos serviços públicos, desresponsabilizando o Estado de suas funções sociais e um grande aumento das instituições privadas de assistência social, principalmente as organizações não governamentais (ONG's).

Apenas em 1993 foi promulgada a lei 8742, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que no seu Art. 1º normatiza a assistência social como uma política pública, direito do cidadão e dever do estado, com as seguintes diretrizes, descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, participação da população na formulação das políticas e no controle das ações e primazia da responsabilidade do Estado.

Esta lei foi um grande avanço para a assistência social ser finalmente considerada política pública, porém, apenas legalmente, já que sua implementação não foi imediata. Mesmo com a previsão de implementação de diversos serviços públicos para viabilizar o atendimento às pessoas em vulnerabilidade social, como os Centros de Referência, não houve grande modificação e os serviços continuaram sendo prestados por ONG's.

A Medida Provisória 813/95 extinguiu instituições sociais históricas, como a Legião Brasileira de Assistência, o Centro Brasileiro para Infância e Adolescência (CBIA) e o Ministério do Bem-Estar Social (MBES) visando a modernização da administração pública, o enxugamento da estrutura do Estado e do número de funcionários públicos. Além de coagir práticas clientelistas, corporativas e corruptas dos órgãos do governo. (COUTO, 2004, p. 178).

Apenas em 1998 a primeira Política Nacional de Assistência Social foi aprovada e ainda assim não apresentou-se suficiente, já que em 1º/1/1995 o presidente Fernando Henrique Cardoso instituiu Programa Comunidade Solidária. Nesta medida provisória, o programa é apresentado como a principal estratégia de enfrentamento da pobreza no país e reitera a tradição de fragmentação de ações e focalização nos bolsões de pobreza, apenas para os indigentes e os mais pobres entre os mais pobres. (COUTO, YASBEK, RALCHELIS, 2011, p. 36).

Então, em 2004, sob a presidência de Luís Inácio Lula da Silva, foi aprovada uma nova Política Nacional de Assistência Social - PNAS (resolução nº 145 do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS) após muita articulação, debates e resistência. Essa política se faz muito importante, uma vez que reforça o viés público e de direito da assistência social, além de reforçar as diretrizes, os princípios e a execução da LOAS.

Em 2005 foi instituído o Sistema Único de Assistência Social- SUAS (Resolução nº 130 do Conselho Nacional de Assistência Social), responsável pela gestão e operacionalização da política em todo o território nacional. O Art. 6º da Lei nº 12.435/ 2011 exemplifica os objetivos do Sistema:

Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos:

- I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;
- II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C;
- III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;
- IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;
- V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;
- VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e
- VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

(...)

§ 2º O Suas é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei.

A resolução nº 269/ 2006 do Conselho Nacional de Assistência Social instituiu a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS), responsável por consolidar os principais eixos a serem considerados para a gestão do trabalho na área da assistência social, os princípios e diretrizes nacionais para a gestão do trabalho, os princípios éticos para os trabalhadores da Assistência Social, as equipes de referência, as diretrizes nacionais para os planos de carreira, cargos e salários e para Entidades e Organizações de Assistência Social e para o cofinanciamento da gestão do trabalho, as responsabilidades e atribuições dos gestores federais, estaduais e o controle social da gestão do trabalho no âmbito do SUAS. (NOB-RH SUAS, 2006, p. 12)

Então, em 2009 foi aprovada a resolução 109 do Conselho Nacional de Assistência Social, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, documento responsável por listar e normatizar os serviços de proteção social básica e especial da política de assistência social, como descrição do serviço, usuários, objetivos, ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos, trabalho social essencial ao serviço, segurança dos acolhidos, de convívio familiar e comunitário e de desenvolvimento da autonomia, condições e formas de acesso, período de funcionamento, articulação em rede e impacto social esperado.

A Lei 12.435 de 2011 altera os Arts. 1º, 2º, 3º, 6º, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 28 e 36 da Lei 8.742 (LOAS). Esta lei trouxe alterações importantes para a assistência social, modificou os seus objetivos, incluiu o SUAS como órgão gestor, os CRAS e CREAS como unidades estatais da política e os conceitos e obrigatoriedade de implementação de programas, serviços e benefícios eventuais. Essa serviu para adequar a LOAS às outras legislações que foram aprovadas ao longo dos anos, já que a lei é de 1993 e também, para aprofundar ainda mais a implementação de um sistema descentralizado e participativo.

Assim, esta breve contextualização histórica é importante para entender-se como se deu a evolução da política de assistência social ao longo dos anos, de que forma se chegou ao modelo de gestão e níveis de proteção utilizados atualmente e quais os reflexos ainda existentes do clientelismo, favoritismo e assistencialismo nos programas, projetos, planos e serviços públicos.

1.4 NÍVEIS DE PROTEÇÃO SOCIAL, SERVIÇOS, PROGRAMAS E BENEFÍCIOS SOCIOASSISTENCIAIS.

A Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) convergem em definir assistência social como política social pública, de responsabilidade do Estado e seguindo os princípios: (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 17-18).

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

- 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.

A PNAS dividiu a proteção social em dois níveis, a proteção social básica e a especial. A proteção social básica tem foco na prevenção de situações de risco e fortalecimento de vínculos de famílias em situação de vulnerabilidade social e deve ser executada e coordenadas pelos CRAS (Centro de Referência da Assistência Social). Tal equipamento, segundo o Art 6º § 1 da LOAS (alterado pela Lei 12.435/2011), é unidade pública municipal e estatal localizada em territórios com maior vulnerabilidade e risco social e visa a articulação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias.

Esta visa prevenir situações de risco e violações de direitos por meio do desenvolvimento de potencialidades e fortalecimento de vínculos entre as famílias e a comunidade no geral. Destina-se à população em situação de vulnerabilidade e risco social decorrente da pobreza, ausência de renda ou dificuldade de acesso aos serviços públicos, fragilização de vínculos afetivos e familiares e discriminações

etárias, étnicas, de gênero, raça ou por deficiências (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, pág 19).

São considerados serviços de proteção básica os que fortalecem vínculos familiares através do protagonismo de seus membros e da oferta de serviços visando à convivência, socialização e ao acolhimento, como o programa de atenção integral às famílias, projetos de geração de trabalho e renda, centros de convivência para idosos, serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, ações de socialização, serviços socioeducativos para crianças e adolescentes, programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e centros de informação e de educação para o trabalho. (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 20).

O principal serviço oferecido pela proteção social básica é o de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF), que consiste em um trabalho de caráter continuado com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso a seus direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida e na autonomia. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. (TIPIFICAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS, 2011, p. 6).

Já a proteção social especial é destinada a indivíduos que tiveram os seus direitos fundamentais violados e estão em situação de risco. Este nível de proteção se divide em média complexidade, quando há rompimento parcial dos vínculos e alta complexidade, quando há rompimento total de vínculos.

A proteção social especial de média complexidade deve ser executada e coordenada pelo CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social), que segundo o Art. 6º § 2º da LOAS (alterado pela Lei 12.435/2011), é unidade pública estatal de gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos que demandam intervenções especializadas. (BRASIL, 1993).

São serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, portanto, necessitam de uma maior estruturação técnica e operacional, atenção especializada, e acompanhamento sistemático e monitorado. Sendo alguns exemplos, o serviço de orientação e apoio

sócio familiar, o plantão social, a abordagem de rua, o cuidado no domicílio, o serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência e as medidas socioeducativas em meio-aberto. (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 22).

O principal serviço da proteção social especial de média complexidade é o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), que é ofertado de forma continuada no CREAS com a finalidade de assegurar atendimento especializado para apoio, orientação e acompanhamento a famílias ou indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais. (TIPIFICAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS, 2011, p. 25).

A proteção social especial de alta complexidade é destinada a pessoas que tiveram seus direitos violados e não possuem vínculos familiares e comunidade para se apoiar. São serviços que devem ter um atendimento institucional integral, isto é, durante vinte e quatro horas por dia e com o dever de suprir todas as necessidades básicas das pessoas acolhidas, como alimentação, moradia e higienização. Alguns exemplos desses serviços são as casas lares, as casas de passagens para adultos e as repúblicas.

Cabe salientar, que a PNAS definiu bases organizacionais para a assistência social, como a territorialização, a intersetorialidade, a matricialidade sócio-familiar, o controle social e descentralização político-administrativa (as duas últimas são abordadas em itens próprios devido a sua importância para este trabalho).

O modelo de gestão e implementação das políticas públicas é territorial, isto é, devem ser levados em consideração as particularidades e aspectos regionais e culturais de cada espaço sócio ocupacional. Ainda, os serviços devem estar presentes nos territórios de maior vulnerabilidade e risco social nas cidades, estando presente e atuando de uma forma muito próxima das comunidades.

A Matricialidade Sociofamiliar coloca a família na centralidade das ações das políticas sociais, essa é vista como elo principal entre as pessoas e de elevada importância na construção de vínculos e autonomia e superação de problemas. Importante salientar que a pluralidade familiar deve ser considerada na efetivação do trabalho social, não existe um modelo único e correto de família.

Importante ressaltar, que a matricialidade sociofamiliar e a territorialização não devem resultar na culpabilização das pessoas pelos problemas sociais que enfrentam e segregação dos territórios como locais isolados e problemáticos da cidade. Estas bases organizacionais são pensadas para melhorar a implementação da política de assistência social e torna-la mais próxima dos usuários e não para excluí-los e estigmatiza-los cada vez mais

A intersetorialidade expressa a interlocução e articulação entre todas as políticas públicas, as ações devem ser pensadas conjuntamente, já que os problemas sociais não atingem as famílias de forma isolada. Segundo Couto, Yasbek e Ralchelis, (2011, pág. 40):

A intersetorialidade supõe também a articulação entre os sujeitos que atuam em áreas que, partindo de suas especificidades e experiências particulares, possam criar propostas e estratégias conjuntas de intervenção pública para enfrentar problemas complexos impossíveis de serem equacionados de modo isolado.

Além dos níveis de proteção social e dos serviços socioassistenciais descritos acima, é importante salientar outros meios de implementação da política, os programas. Segundo o Art. 24 da LOAS (BRASIL, 1993), “os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.”

Um dos programas mais importantes da política é o Bolsa Família, programa de enfrentamento à pobreza com base na transferência de renda, instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e responsável por promover cidadania através do pagamento de um benefício a famílias em extrema pobreza que devem cumprir algumas condicionalidades, visando a sua autonomia e desenvolvimento social.

De acordo com o Art. 7º da Lei nº 10.836 (BRASIL, 2004), a execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e acontecerão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social. O programa foi planejado pelo governo federal, mas executado e coordenado pelo município, em conformidade com a descentralização político-administrativa da política de assistência social.

Outro importante mecanismo de implementação da política são os benefícios, previstos no Art. 20 da LOAS (BRASIL, 1993). O Benefício de Prestação Continuada (BPC) garante um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência de qualquer idade e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família, com renda inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo per capita.

Segundo o Art. 22 da LOAS (BRASIL, 1993), os benefícios eventuais são provisões suplementares e provisórias que integram as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. Importante salientar que a concessão e o valor dos benefícios serão definidos pelos Estados e Municípios e previstos nas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos Conselhos de Assistência Social.

Por fim, cabe salientar o Cadastro Único, sistema de cadastramento do Governo Federal para as pessoas de baixa renda (renda mensal de até meio salário por pessoa ou que ganhem até 3 salários mínimos de renda total por mês). A partir dele elas podem acessar diversos programas como o Bolsa Família e a Tarifa Social de Energia Elétrica.

Assim, foram demonstrados os principais pontos sobre a política social pública de assistência social, suas legislações e organização. A seguir, será abordada a nova forma de gestão trazida pela Constituição Federal de 1988 para a administração pública, seguindo as diretrizes da descentralização político-administrativa e participação popular para a implementação, execução e fiscalização das políticas sociais públicas.

2. GESTÃO DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA DA POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

2.1 DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO ADMINISTRATIVA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Como pode ser visto no item 2.1 deste trabalho, a assistência social tem um contexto histórico de centralização e organização do trabalho em grandes instituições atuantes em todo o território nacional. Este modelo foi utilizado

principalmente na ditadura militar (1964 – 1985), período de centralização das ações no executivo do governo federal e em grandes organizações de assistência social.

De acordo com Couto (2004, p. 128-130) o período da ditadura construiu um corpo institucional tecnocrático e centralizado para responder as demandas sociais, atuou setorialmente e expandiu o número de instituições. Uma problemática que tomou proporções significativas neste período foi a de crianças e adolescentes consideradas “infratoras”, para tentar contê-las, houve a criação da FUNABEM, instituição que seguia um modelo repressivo de recolhimento institucional, sob a égide da segurança nacional.

No entanto, aos poucos se inicia uma mudança de paradigma e começa a reabertura política. Segundo Rocha (2009, p. 6), nota-se, a partir da década de 80, o surgimento de novas iniciativas de gestão democrática das políticas públicas, com a introdução de reformas institucionais, as quais tiveram como eixos centrais a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados na gestão das políticas públicas que visam ao fortalecimento da autonomia dos municípios e ao estabelecimento de novos formatos de organização do poder local, vinculados à criação de parcerias entre o poder público e setores organizados da sociedade civil.

O mesmo autor expõe que, tratava-se, nesse momento, de implementar modificações não apenas no regime político, mas também na gestão das políticas públicas, procurando-se superar as características autoritárias, filantrópicas e paternalistas do padrão brasileiro de intervenção estatal na área social.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Cidadã, se inicia legalmente um novo modelo de gestão, pautado na descentralização político administrativa como um dos pilares. O Art. 204, I da CF (BRASIL, 1988), é o primeiro a colocar essa diretriz para política de assistência social e responsabiliza a coordenação e normas gerais ao governo federal e a execução dos programas aos governos estaduais e municipais

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.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiadas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

A descentralização foi importante na operacionalização da assistência social, já que transferiu a execução dos serviços, programas e projetos para os Estados e Municípios, tornando-os mais próximos à população atendida, facilitando a participação popular na fiscalização e proposição de ações.

Uma maior descentralização costuma ser pré-requisito para ações integradas na perspectiva da intersetorialidade entre as políticas públicas. Descentralização efetiva com transferência de decisões, competências e recursos, e com autonomia das administrações dos espaços na elaboração de diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento e avaliação das ações definidas, com garantias de participação popular. Dessa forma, cabe a cada esfera de governo, em seu âmbito de atuação, respeitando os princípios e diretrizes estabelecidas na PNAS, coordenar, formular e cofinanciar além de monitorar, avaliar, capacitar e sistematizar as informações. (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 27-28).

É de fundamental relevância para a assistência social o processo de descentralização e a mudança de organização dos serviços do Estado Brasileiro, que facilitaram a transferência, em blocos de competências, das ações para os territórios mais próximos da população e de suas necessidades, e a distribuição dos recursos financeiros e operacionais de forma mais equitativa, articulando a participação dos municípios, do Distrito Federal, dos estados e da União no cofinanciamento e na implementação dos benefícios e na execução direta e, ou, compartilhada dos serviços socioassistenciais. (NORMA OPERACIONAL BÁSICA DO SUAS, 2005, p. 16).

Deve-se pontuar que gestão descentralizada não significa desresponsabilizar ou enxugar o Estado e responsabilizar a sociedade civil através de instituições filantrópicas e de caridade. Este modelo tem a finalidade de distribuir melhor as

funções e aperfeiçoar os programas, projetos, benefícios e serviços públicos prestados.

Esta forma de gestão segue a tendência do processo de municipalização introduzida de forma inicial e por um curto período pelas Constituições brasileiras de 1934 e 1946 (ambas foram revogadas e substituídas por novas constituições, por regimes ditatoriais e autoritários, o Estado novo e a Ditadura Militar, respectivamente) e seguido e abordado de forma mais completa e aprofundada pela Constituição Federal de 1988.

Costa (2015) destaca a autonomia municipal em três formas, a autonomia financeira, que prevê a decretação, a arrecadação e a utilização de tributos pelo município, a autonomia política, definível pela eletividade dos agentes políticos municipais e a autonomia administrativa, uma das primeiras formas de descentralização administrativa e indicativo da tendência de afastar o poder decisório e a execução de determinados serviços do núcleo político e centralizado.

Sobre a autonomia administrativa, importante pontuar que: (COSTA, 2015).

A autonomia administrativa compreende a gestão dos serviços locais, isto é, aqueles em que o interesse municipal é maior do que o federal ou o estadual. Deve-se observar, porém, que o Município encontra-se localizado dentro do País, de modo que não existe oposição entre ambos os interesses. Cabem à municipalidade os serviços públicos locais, em que existe um interesse preponderantemente local sobre o estadual ou federal, inclusive os serviços de utilidade pública.

Como pode ser visto, a descentralização político-administrativa foi essencial para implementação e operacionalização da política social pública de assistência social e está ligada a participação popular, importante mecanismo de aproximação da gestão pública da população, assunto que será desenvolvido a seguir. Estes dois pontos são essenciais na mudança de paradigma e reestruturação da assistência social e a sua ressignificação como um sistema descentralizado e participativo.

2.2 PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) no seu Art. 5º, II, prevê a participação popular na formulação de políticas e no controle das ações do Estado, em todos os níveis (BRASIL, 1993).

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

Para Dallari (1996, p.13-51), a participação popular prevista na Constituição Federal de 1988 é um princípio inerente à democracia, garantindo aos indivíduos, grupos e associações, o direito não apenas à representação política, mas também à informação e à defesa de seus interesses. Possibilita-lhes, ainda, a atuação e a efetiva interferência na gestão dos bens e serviços públicos.

Um dos espaços de controle social instituídos legalmente e mais utilizados são os conselhos de direitos, mecanismos essenciais para o controle social e a efetivação de participação da população das decisões. Esses existem nas três esferas governamentais e podem ser municipais, estaduais e nacional, sua composição é paritária, metade dos membros representam o governo e a outra metade a sociedade civil.

Segundo o Art. 18 da LOAS (BRASIL, 1993), os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros.

As Conferências de Assistência Social também são importantes mecanismos de participação popular instituídos legalmente e acontecem a cada dois anos, podendo ser municipais, estaduais ou nacional, e são espaços amplos de discussão e articulação para a realização da avaliação e definição de diretrizes para o aperfeiçoamento das políticas públicas.

Segundo a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (2005, p. 46).

As conferências de assistência social são instâncias deliberativas com atribuição de avaliar a Política de Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do Sistema Único da Assistência Social. A convocação, pelos respectivos conselhos, para realização das Conferências de Assistência Social obedecerá a periodicidade estabelecida na LOAS para a Conferência Nacional e legislação específica para conferências estaduais, do Distrito Federal e municipais

Ainda, existem os fóruns e associações de bairro (que podem se reunir livremente, debater e propor ações), meios de organização da sociedade civil e que não são instituídos pelo Estado.

Já as formas de participação popular instituídas pelo Estado são, projetos de lei de iniciativa popular, ouvidorias, audiências públicas e tribunas livres³. Também, o orçamento participativo, uma consulta anual realizada para a população decidir o destino dos recursos e as prioridades de aplicação, com debates prévios sobre diversos temas, como saneamento básico, habitação, educação, assistência social, saúde, transporte, cultura, entre outros.

Outro fator importante são os movimentos sociais e coletivos que são essenciais em uma sociedade democrática, além de serem as principais formas de organização popular para articular estratégias e assim, terem suas pautas ouvidas e direitos reivindicados.

A democracia participativa é muito mais do que apenas o ato de votar e eleger candidatos para representar toda a população, deve haver uma fiscalização do trabalho dos governantes, além de contar com a participação constante da população nas decisões tomadas por esses, os tornando assim, sujeitos de direitos e protagonistas da vida coletiva.

A gestão municipal, estadual ou federal deve proporcionar espaços educativos e de formação permanente, em que os participantes se tornam mais críticos, aprendem mais sobre os assuntos discutidos e ainda contribuem com os seus conhecimentos em um processo de troca de saberes diferentes adquiridos com experiências acadêmicas, vivência e saberes populares.

³ Espaços nas câmaras municipais e estaduais, onde a população pode manifestar livremente sua opinião sobre temas de interesse geral ou coletivo.

A descentralização político-administrativa para os Estados e Municípios, promovida pela Constituição Federal democratizou e facilitou a participação popular no processo de gestão, já que os espaços de articulação, decisões, fiscalizações e construção de políticas são realizadas em locais mais próximos e ao alcance da população.

O decreto nº 8.243 (BRASIL, 2014) Institui a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Popular, como um meio de fortalecimento e incentivo para a população se informar, fiscalizar e participar das decisões cada vez mais, como pode ser visto no Art. 3º que normatiza as diretrizes gerais desta política.

Art. 3º São diretrizes gerais da PNPS:

I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;

II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta;

III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social;

IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige;

V - valorização da educação para a cidadania ativa;

VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e

VII - ampliação dos mecanismos de controle social.

O Sistema Nacional de Participação Social deverá articular as políticas de participação social, integrando conselhos, conferências, fóruns, ouvidorias audiências e consultas públicas e órgãos colegiados, facilitando a participação de organizações e movimento sociais.

Como visto, a participação popular está ligada com a descentralização político-administrativa e ambas são as principais diretrizes deste novo modelo de gestão para a administração pública.

No próximo ponto será abordado o financiamento e repasse de recursos estatais para a política social pública de assistência social, um assunto muito importante já que o orçamento é peça fundamental para a implementação de qualquer ação e política pública.

2.3 FINANCIAMENTO E REPASSE DE RECURSOS

Para poder implementar e efetivar todos os serviços, planos, projetos e benefícios previstos para a política de assistência social e citados acima, deve haver um planejamento minucioso na gestão pública e um prévio conhecimento do orçamento público, financiamento, repasse de recursos e o conjunto de receitas e despesas disponíveis para cada ano, por isso, especificar estas questões neste subcapítulo se torna muito importante e está amplamente ligado aos outros pontos desenvolvidos.

O financiamento da seguridade social está previsto no Art. 195 da CF e será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei; do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social; sobre a receita de concursos de prognósticos; do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (BRASIL, 1988).

Já o financiamento da assistência social está previsto mais especificamente na LOAS (BRASIL, 1993, Arts. 27 a 30c) e expõe que para o financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos lei serão utilizados recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), a gestão deste fundo é realizada por órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da nas três esferas de governo sob orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social. Além disso, Os recursos de responsabilidade da União serão automaticamente repassados ao FNAS, à medida que se forem realizando as receitas.

O financiamento da rede socioassistencial acontece mediante os recursos municipais 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. Assim, deve-se respeitar as instâncias de gestão compartilhada e de deliberação da política nas definições do financiamento dos serviços, programas, projetos e

benefícios componentes do SUAS. Já o financiamento dos benefícios ocorre com repasse direto aos seus destinatários, Os recursos de responsabilidade da União destinados ao financiamento dos benefícios de prestação continuada, devem ser repassados diretamente ao INSS, órgão responsável pela gestão. (PNAS p. 32, 2004).

Viana (2011, p. 5) expõe mais algumas informações importantes em relação ao funcionamento e organização do financiamento:

O arcabouço jurídico-normativo na área da assistência social, representado principalmente pela Constituição Federal de 1988, pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) pela Norma Operacional Básica (NOB/SUAS-2005) e regulações complementares, afirmam o rompimento com um modelo de financiamento da assistência social marcado por práticas segmentadas, centralizadas e pontuais, assentadas, por vezes, em bases patrimonialistas e clientelistas e operando pela lógica convenial e per capita para o repasse de recursos, instituindo uma nova sistemática de financiamento que expresse o modelo de gestão proposto pelo SUAS, com base nas seguintes diretrizes: co-financiamento pelas três esferas de governo, com repasses regulares e automáticos e gestão financeira através dos Fundos de Assistência Social (Nacional, Estaduais e Municipais); estabelecimento de pisos de proteção correspondentes ao nível de complexidade da atenção a ser operada a partir do cálculo dos custos dos serviços socioassistenciais em padrão adequado de quantidade e qualidade; definição de responsabilidades e competências para as três esferas de governo com base em diagnósticos socioterritoriais, porte dos municípios e nível de gestão do sistema; correspondência nos instrumentos de planejamento público (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA), dentre outras.

Com base nas diretrizes da descentralização político-administrativa, o planejamento de ações nesta área deve estar de acordo com diagnósticos socioterritoriais, importantes instrumentos que indicam as particularidades de cada território do município, seus costumes, demandas diferenciadas, maiores necessidades de atendimento e serviços.

Importante salientar que, segundo o Art. 30 da LOAS (BRASIL, 1993), para uma cidade receber os repasses da União, deve ter um Conselho Municipal de Assistência Social, Fundo Público Municipal e Plano de Assistência Social. Há um cuidado com o repasse de recursos para que sejam destinados a sua finalidade, sempre sendo fiscalizado pelos órgãos de controle social.

O financiamento deve estar de acordo com os princípios da descentralização político-administrativa e de participação popular. A LOAS instituiu os fundos especiais, implantados e implementados pelos três entes federados, enquanto

unidades orçamentárias. Assim, o financiamento das ações do SUAS passa a ocorrer por meio de pisos de proteção que promove o repasse de recursos em conformidade com os serviços e a necessidade da população, com determinada capacidade instalada pela gestão. Essa forma rompe com a prevalência da relação de convênios, o repasse não é mais carimbado, é automático fundo a fundo, permitindo que o município organize a sua própria rede de proteção social, definindo quais os serviços, programas, projetos e benefícios deva executar, considerando as demandas e necessidades das famílias. (VIANA, 2011, p. 6).

Um dos avanços mais importantes em relação ao financiamento está de acordo com a diretriz de descentralização político-administrativa da assistência social, e consiste em considerar as particularidades de cada região na hora de repassar recursos. Segundo Madeiro (2013, p. 90):

Financiamento com base em diagnóstico sócio-territorial que considera as demandas e prioridade que se apresentam de forma específica, de acordo com a diversidade de cada território, a capacidade da gestão, de atendimento e de arrecadação do município, bem como, os diferentes níveis de complexidade dos serviços, através de pactuações e deliberações estabelecidas pelos entes federados e os respectivos conselhos;

Importante salientar pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de 2012, que concluiu que, “os investimentos do governo na área de assistência social cresceram de uma porcentagem inferior a 0,1% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1995 para 1,07% em 2010. Os gastos na área se multiplicaram 13 vezes nesses 16 anos de avaliação.” (IPEA, 2012, p. 22):

A área de assistência social foi, sem dúvida, a que obteve maior crescimento relativo no seu volume de recursos. Processo fundamentalmente relacionado à expansão das políticas de garantia de renda: nos primeiros anos, a implantação do Benefício de Prestação Continuada determinado pela Constituição; na segunda metade do período, o surgimento das políticas de transferência de renda com condicionalidades, e logo em seguida, a criação e veloz expansão do Bolsa Família. Empurrada por esses vetores, a área de assistência social multiplicou seus recursos e sua participação na composição do GSF (Gasto Social Federal): partindo de patamar inferior a 0,1% do PIB em 1995, alcançou 0,5% em 2001 e 0,9% em 2006.

A área de assistência social, que respondia por apenas 0,7% do total do GSF em 1995, passou a 3,2% em 2000, 6% em 2005 e, finalmente, 6,8% em 2009 – quando as despesas federais na área superaram pela primeira vez a marca de 1% do PIB.

Como pode ser visto nos dados apresentados, houve um aumento significativo de investimento na assistência social nos últimos anos, porém, deve-se notar que as despesas representam apenas 1% do PIB do país, não sendo suficiente para financiar todas as ações necessárias na área.

Importante pontuar neste subcapítulo a Desvinculação das Receitas da União (DRU) mecanismo que permite que o governo federal desvincule 30% (trinta por cento) dos recursos destinados a áreas específicas e o use livremente em áreas que a gestão considerar prioritária. No dia 24/08/2016 foi aprovada a PEC nº 93/2016 (Emenda Constitucional nº 93 de 08/09/2016), que aumentou de 20% para 30% a desvinculação das receitas de todos os impostos e contribuições sociais federais e prorrogou para 2023 a permissão para o uso da receita livremente. (BRASIL, 2016).

Este mecanismo deve ser mencionado nas questões de financiamento, já que acaba diminuindo o orçamento federal disponível para a assistência social e conseqüentemente, os repasses de recursos, o qual são constitucionalmente destinados para o financiamento da política.

Necessário salientar a importância do controle social, explanado no item 2.2 deste trabalho, cada município deve ter o planejamento, orçamento e as contas aprovadas pelo respectivo Conselho Municipal, todos os repasses e projetos devem receber o aval dos conselheiros. Nenhum gasto do município na área pode acontecer sem a anuência do conselho, e como toda a população pode participar se torna um mecanismo de participação e combate a corrupção.

A política social pública de assistência social segue uma gestão descentralizada e participativa, portanto, as questões referentes ao seu financiamento e repasse de recursos estão de acordo com essas diretrizes. Como pode ser visto, houve uma organização dos orçamentos e um aumento de gastos do Governo Federal com a área, porém, ainda existem diversos desafios para sua real efetividade e para que os valores sejam suficientes para financiar todos os serviços, programas, projetos e benefícios previstos na legislação.

No próximo ponto será realizada uma abordagem mais local sobre a política de assistência social no Município de Santa Maria/RS, suas legislações pertinentes, organização estrutural e particularidades.

3. ASPECTOS DA DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM SANTA MARIA/RS.

3.1 GESTÃO DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA, SERVIÇOS, PROGRAMAS e BENEFÍCIOS SOCIOASSISTENCIAIS NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS.

Em relação ao contexto histórico da assistência social na cidade Santa Maria/RS, segundo o Plano de Acolhimento de Crianças e Adolescentes de Santa Maria/RS - 2014 - 2017. (SANTA MARIA, 2014, p. 7-8): em 1932 aconteceu a fundação de uma instituição espírita na modalidade de orfanato/ internato, que atendia meninas de 4 a 12 anos, e em 1943, a fundação de uma instituição religiosa católica, na modalidade: reformatório/internato, que atendiam meninos com idades entre 7 e 14 anos, com uma média de abrigamento de 120/ano. Já em 1961 houve a fundação de uma instituição não religiosa, na modalidade lar, atendendo meninas de zero a 14 anos e meninos até os 6 anos, No ano de 1978: fundação de instituição, na modalidade de casa lar, que atendia ambos os sexos com idade entre zero e 12 anos.

Como pode ser visto, a cidade tem um histórico de abrigamento de crianças e adolescentes e as instituições eram predominantemente religiosas. O histórico da cidade não é diferente do contexto nacional apresentado anteriormente, o Estado não era responsabilizado e a assistência social era considerada assistencialismo e caridade.

Não havia nenhuma legislação regulamentando as ações sociais na época e os municípios não tinham autonomia para implementação de projetos, programas e serviços públicos.

Na cidade, a primeira legislação municipal aprovada foi a Lei nº 3885 de 03 de julho de 1995 que implementou o Sistema Municipal de Assistência Social, já prevendo a descentralização político-administrativa, conforme a CF e a LOAS. A responsabilidade de gestão era da Secretaria do Bem-Estar Social, que depois foi substituída pela Secretaria de Município de Assistência Social, Cidadania e Direitos Humanos e a seguir pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. (SANTA MARIA, 1995).

A Lei nº 4760, de 14 de junho de 2004 que dispõe sobre a Política de Assistência Social no Município de Santa Maria e dá outras providências foi

aprovada após uma mudança de governo e a constatação de que a lei anterior precisava ser aprimorada e contar com mais previsões legais sobre a política. (SANTA MARIA, 2004).

A Lei nº 5135, de 22 de julho de 2008 dispõe sobre a Política Municipal de Assistência Social, o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal a ele vinculado e dá outras providências e foi aprovada para suprir algumas lacunas e aperfeiçoar ainda mais o sistema municipal. (SANTA MARIA, 2008).

A construção da gestão descentralizada e participativa necessita de um Plano Municipal de Assistência Social, que serve para planejar e consolidar a política de assistência social e deve conter diretrizes, objetivos, programas, serviços e projetos, formas de financiamento e metodologia de trabalho, um Conselho Municipal de Assistência Social, instância deliberativa que fiscaliza o poder público e formula ações de atuação, um Órgão Gestor da Assistência Social, unidade pública que coordena a política, planeja e promove a descentralização, o controle social e a avaliação, e ainda, um Fundo Municipal de Assistência Social, que descentraliza o orçamento e a gestão dos recursos. (PERES, ALVES, 2009, p. 79,).

O Conselho Municipal de Assistência Social de Santa Maria/RS é composto por 24 membros titulares e seus respectivos suplentes, é paritário, sendo metade do governo, os membros são de livre escolha do prefeito, e a outra metade da sociedade civil, distribuídos em quatro representantes de entidades prestadoras de serviço na área de Assistência Social, com atuação municipal, quatro representantes dos usuários ou de organizações de usuários da Assistência Social com atuação municipal e quatro representantes dos trabalhadores da área de Assistência Social. (SANTA MARIA. Lei 5135, 2008, art. 11).

O Conselho conta com uma plenária, onde as reuniões ordinárias acontecem mensalmente e, extraordinárias, sempre que necessárias; Diretoria: é composta de presidente, vice-presidente, secretário e 2º secretário, eleita dentre seus membros, Núcleo de coordenação: será composto por um representante indicado de cada segmento, sendo escolhido o presidente entre os mesmos; e Secretaria Executiva, disponibilizada pelo Poder Público Municipal. (SANTA MARIA. Lei 5135 2008, art. 12).

Já em relação aos serviços, projetos, programas e benefícios referentes a Política Social Pública de Assistência Social em Santa Maria/RS, a seguir será realizado levantamento sobre a efetivação das legislações e quais desses foram

implementados na cidade, de que forma e se estão de acordo com as diretrizes e objetivos da política.

Os principais equipamentos de proteção básica (CRAS) e de proteção especial de média complexidade (CREAS) foram implementados na cidade de Santa Maria, no entanto, devem ser feitas algumas considerações importantes sobre a sua implementação, funcionamento e se estão de acordo com as normas da política de assistência social.

Segundo a Norma Operacional Básica do SUAS (2005, p. 25), Santa Maria, sendo uma cidade de grande porte, deve contar com no mínimo 4 (quatro) CRAS, cada um para até 5000 famílias referenciadas, em áreas de maior vulnerabilidade social para gerenciar e executar ações de proteção básica no território referenciado.

Até a metade do ano de 2017, a cidade possuía 3 CRAS em funcionamento, nas regiões norte, oeste e leste. Os equipamentos contam com uma equipe técnica reduzida, devido à falta de profissionais concursados e/ou contratados no quadro da Prefeitura. Portanto as atividades desenvolvidas no serviço estão prejudicadas, como o acompanhamento da população do território, as visitas domiciliares, as atividades de convivência educativas, o PAIF - Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

Já em relação ao CREAS, na cidade há apenas uma unidade em funcionamento e atendendo a população que teve seus direitos violados e está com vínculos familiares parcialmente rompidos. O serviço também está funcionando com equipe reduzida devido a mesma situação dos CRAS, falta de profissionais no quadro da Prefeitura. As cidades devem ter um CREAS para cada duzentos mil habitantes, em municípios com mais de vinte mil habitantes. (BRASIL, 2013).

Importante salientar que no início de 2017, a Prefeitura resolveu rescindir o contrato com a empresa que administrava os CRAS e os CREAS⁴, á que de acordo com o Art. 6º - C §1º e 2º da LOAS (BRASIL, 1993), os CRAS e os CREAS são unidades públicas estatais e não podem ser terceirizados.

Art. 6º-C. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social de que trata o art. 3º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

⁴ Para saber mais, acessar: <http://www.santamaria.rs.gov.br/smasc/noticias/14470-prefeitura-assume-servicos-no-creas-e-em-tres-unidades-do-cras-de-santa-maria>

§ 1o O Cras é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 2o O Creas é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

[...]

Já o atendimento de proteção especial de alta complexidade deve ser exercido por diversos serviços. Segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, o Serviço de Acolhimento é destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral e cada cidade deve ter serviços diferenciados para crianças e adolescentes, adultos e famílias, idosos, mulheres em situação de violência e pessoas com deficiência. (2011, p.43-44-45).

As informações a seguir foram retiradas da área de transparência pública do site da Prefeitura Municipal de Santa Maria, no portal LicitaCon Cidadão do Tribunal de Contas do Estado (TCE). Conforme determina a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18/11/2011), todas as informações são públicas e podem ser acessadas e repassadas para toda a população.

O serviço de acolhimento a famílias ou indivíduos em situação de rua ou com vínculos rompidos é prestado pela Pousada Acolher, Casa de passagem para adultos de Santa Maria. A gestão é realizada pela empresa Clevy De Oliveira Ramos ME, que ganhou licitação para prestar o serviço em 2014 e, no ano de 2017 recebe um repasse mensal de R\$ 64.519,19 (sessenta e quatro mil, quinhentos e dezenove reais e dezenove centavos) da Prefeitura da cidade.

Importante salientar que o serviço é prestado por uma Empresa, o que está em desconformidade com os princípios da assistência social. O serviço deveria ser público e, em caso de impossibilidade no momento, ser prestado por uma instituição sem fins lucrativos.

O serviço de acolhimento a mulheres vítimas de violência é realizado, desde 2010, pela Casa Aconchego, local com oito vagas para as mulheres e seus filhos menores e o tempo máximo de permanência é de três meses. No local, as mulheres recebem acompanhamento de psicólogo e assistente social, além de atendimento

jurídico. O serviço está localizado junto ao abrigo de crianças e adolescentes Lar de Mirian e Mão Celita, uma instituição beneficente que foi selecionada pela Prefeitura para organizar o serviço por meio de um convênio, com repasses mensais de 12 mil reais.

O serviço de proteção especial de alta complexidade de acolhimento provisório para crianças e adolescentes é realizado por uma entidade privada filantrópica, o Lar de Mirian e Mãe Celita, serviço que atende crianças e adolescentes em situação de abandono, retirados de suas famílias por ordem judicial. O contrato com a Prefeitura prevê o repasse mensal de R\$ 149.300,00 para a entidade, e esta deve ter vaga para até 46 (quarenta e seis) crianças e/ou adolescentes de 0 (zero) a 18 (dezoito) anos de idade de ambos os sexos.

Existem ainda, Casas de Longa Permanência para idosos conveniadas com a Prefeitura, como o Lar das Vovozinhas, Asilo Vila Itagiba e Abrigo Espírita Oscar Pithan, entre outros. Esses espaços abrigam homens ou mulheres (dependendo da instituição) e devem suprir todas as necessidades do idoso, atividades terapêuticas, acessibilidade e cuidados médicos. Cabe salientar que, segundo o estatuto do idoso (BRASIL, Lei 10.741, 2003, Art. 35 §2º) a instituição não pode cobrar mais que 70% (setenta por cento) de qualquer benefício previdenciário ou de assistência social percebido pelo idoso.

O serviço de alta complexidade de abrigo para pessoas com deficiência não foi implementado na cidade ainda, apesar de estar previsto nas legislações da política. Existem apenas projetos sociais de inclusão para esse público, realizados por instituições filantrópicas conveniadas com a Prefeitura, como a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), a Associação Colibri e a Escola Antônio Francisco Lisboa.

Importante salientar que nenhum desses serviços de proteção especial de alta complexidade é completamente público conforme preceitua as legislações referentes a política de assistência social. Em todos, há uma parceria entre o ente público e entidades filantrópicas para prestar serviços essenciais, com base em repasses de recursos do orçamento da assistência social.

O repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, devidamente registradas no Conselho Municipal de Assistência Social - CNAS, é efetivado por intermédio do FMAS, de acordo com critérios estabelecidos pelo CMAS. As transferências de recursos para organizações de assistência social

são processadas mediante convênios, contratos, acordos, ajustes ou similares, obedecendo à legislação vigente sobre a matéria e de conformidade com os programas, projetos e serviços aprovados pelo Conselho Municipal de Assistência Social. (SANTA MARIA, Lei nº 5135, 2008, Art. 21).

Já em relação aos programas, o Bolsa-Família é de abrangência, coordenação e instituição de normas gerais federais e executado pelos Municípios, estes têm o dever de efetivar, conceder e fiscalizar os benefícios. Na cidade, o programa está instituído desde 2003 e atualmente, o cadastro é realizado junto a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, com apoio dos CRAS. Segundo o relatório de Informações Sociais do Ministério de Desenvolvimento Social, em maio de 2017, 7075 famílias receberam o benefício e o valor médio recebido é de R\$ 152,78.

O Cadastro Único é um registro de abrangência federal e executado e fiscalizado pelos municípios. Em Santa Maria, pode ser feito na Secretaria de Desenvolvimento Social ou nos três CRAS da cidade, dependendo do território. No mês de maio de 2017 estavam cadastradas 62.0001 pessoas, todas com comprovação de terem uma renda per capita menor que três salários mínimos.

Os serviços e programa apresentados são ótimos exemplos das mudanças que a descentralização político-administrativa trouxe a política de assistência social. A criação, normas gerais, coordenação e a abrangência são de responsabilidade do Governo Federal e a execução e fiscalização de responsabilidade dos municípios, já que são os lugares mais próximos da população e podem mais facilmente implementar de acordo com as demandas dos territórios e fiscalizar sua efetividade.

Em relação aos benefícios instituídos nas legislações, o Benefício de Prestação Continuada está vinculado a política de assistência social e repassa o valor de um salário mínimo mensal para as pessoas idosas (65 anos ou mais) ou com deficiência poderem suprir suas necessidades básicas. Na cidade, assim como no resto do país o benefício é fornecido e fiscalizado pelo INSS, órgão da previdência social.

Já os benefícios eventuais, elencados no Art. 22 da LOAS (BRASIL, 1993), não estão instituídos na cidade, já que não tem legislação específica municipal prevendo, conforme preceitua o § 1º. Além disso, eles não foram previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) do ano de 2017.

Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão definidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

[...]

Cabe salientar alguns instrumentos importantes e essenciais na esfera municipal e previstos na CF/88. Lei de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual (PPA) deve dispor, conforme o Art. 165, I, §1º da CF (BRASIL, 1988), de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA é construído para o período de quatro anos e expressa a visão estratégica da administração pública.

De acordo com o Art. 165 §2º da CF (BRASIL, 1988), a Lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei Orçamentária anual (LOA), deve ser aprovado no ano anterior e conter diversas previsões e limites orçamentários. Segundo Costa (2015):

A lei orçamentária anual deve compreender: 1) o orçamento fiscal referente aos Poderes do Município, seus fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; 2) o orçamento de investimento das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e 3) o orçamento da previdência e assistência social dos seus servidores (art. 165, § 5º, c/c art. 149, parágrafo único, CF). O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e as despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. A lei orçamentária anual não deve conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para a abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita.

Já em relação ao financiamento e repasse de recursos na esfera municipal, alguns apontamentos importantes sobre o seu funcionamento e organização são necessários.

Em relação as condições gerais para a transferência de recursos federais para os municípios, na NOB-SUAS foram previstas algumas condições, como: nível de gestão em que o município está habilitado; constituição do Fundo de Assistência Social enquanto unidade orçamentária; comprovação da execução orçamentária dos recursos próprios e dos recebidos via fundo, aprovada pelos conselhos municipais de assistência social; ; comprovação para a União da constituição e do regular funcionamento dos conselhos, fundos e planos; e alimentação das bases de dados do SUASweb. (MADEIRO, 2013, p. 83).

Em relação aos tributos municipais, segundo a Lei Municipal nº 5135 (SANTA MARIA, 2008) de Santa Maria, estas são as receitas que constituirão o FMAS:

Art. 19 Constituirão receitas do Fundo Municipal de Assistência Social:

- I - Dotação consignada anualmente no Orçamento Municipal e as verbas adicionais que a lei estabelece no decurso de cada exercício;
- II - Doações, auxílios, contribuições, subvenções e transferências de recursos de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, governamentais ou não-governamentais de qualquer natureza;
- III - Transferências de recursos financeiros oriundos dos Fundos Nacional e Estadual de Assistência Social (FNAS e FEAS);
- IV - Produto de aplicações financeiras dos recursos disponíveis, respeitada a legislação em vigor e da venda de materiais, publicações e eventos;
- V - Recursos advindos de auxílios, convênios, acordos e contratos firmados entre o município e Instituições Privadas e Públicas, Nacionais e Internacionais, Federais, Estaduais e Municipais - para repasses às entidades executoras de programas de ações de Assistência Social;
- VI - Outras receitas que lhe vierem a ser destinadas.

De acordo com os Art. 20 e 21 da Lei Municipal nº 5135 (BRASIL, 2008), os recursos do FMAS são aplicados em: financiamento total ou parcial de programas, projetos, atividades e serviços de assistência social desenvolvidos por órgãos governamentais ou não- governamentais, quando em sintonia com a Política e Plano Municipal de Assistência Social; pagamento pela prestação de serviços às entidades de direito público e privado para execução de programas e projetos específicos do setor de assistência social; e desenvolvimento de programas de capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos na área de assistência social. Já o repasse

de recursos para as entidades e organizações de assistência social, devidamente registradas no CMAS, é efetivado por intermédio do FMAS.

Apenas em 2008 houve a regulamentação dos convênios e da prestação de contas na cidade, o Decreto Executivo 87/2008 da Prefeitura de Santa Maria, dispõe sobre os procedimentos referentes a celebração de convênios de natureza financeira e o controle das respectivas Prestações de Contas - Saída de Recursos. Após este decreto, passou a se manter maior controle sobre os recursos e onde foram empregados, ficando sob responsabilidade dos servidores das finanças da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

Será realizada uma breve análise sobre o repasse de recursos da União para o Município de Santa Maria, utilizando o ano de 2006, por ser o mais antigo que se pode ter acesso pelo SUAS Web, e 2016 por ser o mais recente.

De acordo com o SUAS Web, ferramenta criada pelo Ministério de Desenvolvimento Social para melhorar a transferência de recursos para o fundo e a transparência Pública. Em 2006 foram repassados R\$ 1.096.703,66 da União para o município financiar a assistência social. Já em 2016 foi repassado R\$ 2.212.917,02.

Isso demonstra um crescimento em repasses da União para o financiamento da Assistência Social, seguindo o já apresentado em pesquisa do IPEA sobre o aumento dos Gastos Sociais.

No ano de 2016 foi destinado, na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017, um total de R\$ 7.800.000,00 para o Cidade Solidária (nome do Programa Temático do Governo). Importante salientar que, este nome reforça ainda mais o paradigma que a assistência social deve superar. (SANTA MARIA, 2017).

3.2. AVANÇOS E DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CIDADE DE SANTA MARIA/RS.

Como visto, a assistência social passou por diversas mudanças ao longo dos anos, em 1988 passou a ser considerada política social pública, e a partir foram aprovadas diversas legislações pertinentes para a sua efetivação, como a LOAS, PNAS, NOB SUAS, entre outras.

As legislações são mecanismos essenciais para diferenciar a política social pública do assistencialismo, caridade e da doação e obrigam o Estado a implementar diversas ações baseadas em um planejamento estratégico, objetivos, diretrizes e a fiscalizar.

A LOAS é considerada um marco para a assistência social. Segundo Yasbek (apud, COUTO, 2004, p. 175):

Inegavelmente, a LOAS não apenas introduz novo significado para a assistência social, diferenciando-a do assistencialismo e situando-a como política da 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 de 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.

Essa inserção, bastante inovadora, introduz o campo da assistência social como política social pública, dirigindo-se a uma população antes excluída do atendimento da ótica dos direitos. Sua definição impõe compreender o campo assistencial como o da provisão necessária para enfrentar as dificuldades que podem ser interpostas a qualquer cidadão e que devem ser cobertas pelo Estado. (COUTO, 2004, p. 170)

A inclusão da assistência social como uma parte do tripé da seguridade social é um grande marco em sua história. A partir disso, a política está no mesmo patamar da saúde e da previdência social, todas como partes iguais e importantes do sistema de proteção social.

Um dos maiores desafios consiste na Assistência Social conseguir se desligar das suas origens históricas de caridade e filantropia e parar de ser considerada mera ajuda e distribuição de roupas e alimentos para pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Ainda, as relações de clientelismo e favoritismo ainda permeiam a política, suas ações e projetos são muitas vezes utilizadas para fins eleitorais e como troca de favores. Mudar essa cultura é um grande desafio, são muitos anos de funcionamento desta forma e a mudança só virá após conscientização coletiva de toda a sociedade.

Esta concepção de doação, caridade, favor, bondade e ajuda, tradicionalmente, caracterizou a assistência social e reproduz os seus usuários como pessoas dependentes, frágeis, vitimizadas e tuteladas por instituições que lhes

“ajudavam” e não promoviam sua autonomia. Como resultado, essa população tem demonstrado baixo nível de atuação propositiva e política na sociedade, e pouco participou das conquistas da Constituição enquanto sujeitos de direitos. (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 52).

Já em relação a participação popular, é mecanismo essencial na construção, execução e fiscalização das políticas públicas e certamente é um dos avanços mais consideráveis que vieram com a Constituição Federal. Os conselhos e conferências municipais estão bem próximos a população e são espaços viáveis de debate e articulação política da população.

Esses espaços servem para fiscalizar a administração pública com relação ao desenvolvimento social e as entidades que executam serviços de proteção social, além de propor, avaliar e planejar políticas públicas em âmbito federal, estadual e municipal.

Segundo Rocha (2009, p.14) “Assim, a experiência da gestão participativa sugere novos temas na agenda pública, imprime a conquista de novos direitos e o reconhecimento de novos sujeitos, sinalizando a construção de uma nova cidadania e de uma outra cultura política.”

No entanto, é importante salientar que os espaços de controle social não estão imunes de reproduzir valores presentes na sociedade, como conservadorismo, clientelismo e autoritarismo. Isso acaba tornando a participação menos efetiva e democrática e perdendo o sentido da população poder decidir, fiscalizar e propor alternativas.

É muito comum o incentivo a participação visando obter interesses políticos do grupo no poder para se alcançar fins específicos de interesse apenas dos governantes, isso deve ser evitado sempre porque não é exercício da cidadania, as pessoas devem participar livremente, sem coação e podendo tomar as suas próprias decisões sobre todos os assuntos discutidos.

Além disso, os usuários da assistência social na maioria não se reconhecem na política, por questões históricas e culturais, existe uma certa vergonha na situação de vulnerabilidade social e na necessidade de auxílio. Para os usuários é difícil enxergar a assistência social enquanto política pública e não como mera ajuda em um momento de dificuldade.

É necessário a ampla publicização dos conselhos de direitos, das conferências de assistência social e dos outros espaços de controle social, as datas

e horários em que acontecem e, principalmente, afirmar a importância da participação popular na construção de políticas públicas.

Em um sistema democrático, a participação popular é essencial, considerando que a palavra democracia tem como conceito a “soberania exercida pelo povo”, nada mais coerente do que o incentivar, apoiar e legitimar às opiniões da maioria da população. A participação popular possibilita que as pessoas sejam ouvidas e decidam em favor de seus interesses, já que serão os principais afetados pelas decisões governamentais, políticas públicas e serviços estatais.

O SUAS deve proporcionar condições objetivas para que a população usuária da Assistência Social rompa com o estigma de desorganizada, despolitizada e disponível para manobras eleitorais, como comumente é apresentada à população que tradicionalmente é atendida pela política. O trabalho com os usuários deve partir da concepção de que ele é sujeito de direitos e que para garantir esses direitos, é necessário um movimento coletivo. Para trabalhar nessa perspectiva é preciso construir novos parâmetros, devolvendo a esses sujeitos as condições políticas e sociais de pensar a sociedade e seu lugar nela, disputando a reversão do modelo construído e exigindo a implementação das políticas sociais. (COUTO, YASBEK, RAICHELIS, 2011, p. 49).

A política social brasileira foi criada para enfrentar as complexas desigualdades instaladas ao longo das diferentes conjunturas históricas do país. Apesar do avanço, principalmente, no campo teórico conceitual e de reordenamento administrativo implementados pela Constituição Federal e regulamentados na LOAS, nota-se que a reforma do Estado brasileiro, na década de 1980, caracteriza-se em resposta à sociedade brasileira que encontrava-se num processo de superação da ditadura militar e marcada pela necessidade de um outro modelo para condução da política pública. (PERES, ALVES, 2009, p. 77-78).

A estrutura da administração pública predominante no período da ditadura militar (1964-1985) foi a da centralização no executivo e em grandes instituições privadas de assistência social, como é próprio de um regime ditatorial. Por isso, a descentralização político-administrativa foi uma grande mudança e um avanço considerável para a implementação da política de assistência social e dos seus serviços, programas, projetos e benefícios. Segundo a Política Nacional de Assistência Social (2004, p. 14):

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

Para a implantação do sistema de gestão descentralizada e participativa, a administração pública tem como desafio ser mais propositiva e ativa, apropriando-se de instrumentos de gestão visando ampliar sua capacidade de intervenção na área social e de resultados efetivos, demonstrando objetividade e organização da política. A gestão deve compreender a realidade, planejar ações, prever objetivos, metas, tempo necessário para atingir os resultados esperados, e avaliação que possibilita aprimorar as ações e manter a transparência com o público atendido, instâncias de controle, parceiros e financiadores da política. (PERES, ALVES, 2009, p. 85).

Neste modelo, as ações, distribuição dos serviços públicos e programas sociais socioassistenciais se tornam mais eficientes para toda população já que, com a execução da política sendo realizada nos próprios Estados e Municípios, lugares mais próximos das pessoas em situação de vulnerabilidade social, são levadas em consideração as particularidades de cada região do país, sua cultura, costumes e população. Segundo Couto, Yasbek, Raichelis, (2011, p. 51):

Assim, a dimensão territorial, como um dos eixos da política de Assistência Social representa um avanço potencialmente inovador, ainda mais porque incorpora uma noção ampliada de território, para além da dimensão geográfica, concebendo-o como “espaço habitado”, fruto da interação entre os homens, síntese de relações sociais.

Um desafio enfrentado para a efetivação das políticas sociais públicas é a pouca intersectorialidade entre elas, isto é, a comunicação e integração entre as diferentes áreas. Por esse motivo, reafirma-se a importância de se manter a articulação com as diferentes políticas sociais, já que os problemas sociais não atingem as famílias de forma isolada, as ações de todas devem se comunicar e complementar para que o trabalho social seja realizado de forma efetiva.

O II Plano Decenal de Assistência Social (2016-2026)⁵ colocou, construir a intersectorialidade, com as demais políticas, com o Judiciário, o Ministério Público, e a

⁵ Instrumento de planejamento previsto na NOB-SUAS e construído após todo o processo de conferências municipais, estaduais e nacional de assistência social pelo país em 2016. Inclui as principais diretrizes, objetivos, desafios e discussões dentro da política.

sociedade civil organizada, criando bases para o conhecimento das especificidades da política de assistência social e para o desenvolvimento do trabalho em rede nos territórios, como um dos principais objetivos para a assistência social nos próximos dez anos (BRASIL, 2016, p. 13).

Além da articulação entre as políticas, os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial de alta e média complexidades deverão se articular entre si e com as demais políticas sociais públicas locais, de forma a garantir a integração, efetividade e sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo da população atendida, de forma a superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco potencial. (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 34/35).

Em relação aos serviços de proteção especial de alta complexidade, não há na cidade um serviço especializado de abrigo para pessoas com deficiência, como preconiza a legislação da assistência social, deixando esta população descoberta. Este serviço deve ser “desenvolvido em unidades residenciais inseridas na comunidade para pessoas adultas com deficiência que não dispõem de condições de autossustentabilidade e com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, por ocorrência de abandono ou maus-tratos.” (TIPIFICAÇÃO NACIONAL DO SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS, 2011, p. 46).

Apesar da legislação sobre a política ter avançado muito nos últimos tempos, pode-se observar algumas questões importantes, como a falta de previsão legal e de implementação de serviços especializados para públicos socialmente excluídos, como o LGBTI⁶ (lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, travestis, transgêneros, intersexuais), população que muitas vezes acaba ficando em situação de vulnerabilidade social em razão do preconceito, falta de aceitação familiar e da sociedade, necessitando de ações do poder público de acolhimento e garantia de proteção integral.

⁶ Um exemplo deste Serviço pode ser encontrado em São Paulo, A Casa 1 é um centro de acolhimento de LGBTIs expulsos de Casa e um Centro Cultural. Está na fase inicial de implementação e funcionando através de doações mensais e financiamento coletivo. Para saber mais, acessar: <https://benfeitoria.com/casa1>

Em relação a questão citada acima, na cidade há uma Casa de Acolhimento para travestis e transexuais denominada Casa Verônica⁷, local considerado uma referência em Santa Maria e no Estado e que é totalmente privado e construído por iniciativa de uma mulher transexual. Muitas vezes, com o Estado inerte, algumas pessoas organizam um serviço que precisam, porém, se mantêm com muitas dificuldades e dependendo de doações, isso reforça a necessidade deste serviço ser público.

Outro serviço da proteção especial de alta complexidade que não existe dentro da política de assistência social e foi implementado em pouquíssimas cidades do país, é o de acolhimento especializado para imigrantes e refugiados⁸. Este serviço visa promover acolhimento, inclusão social, garantia de direitos e promoção de autonomia desta população e se torna necessário devido ao aumento do número de imigrantes e refugiados que estão vivendo no Brasil atualmente, e por serem pessoas que, muitas vezes, não possuem vínculos familiares e sociais, estão em situação de vulnerabilidade social e necessitam do auxílio de políticas públicas.

O Decreto nº 7.053/2009 (Instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua) (BRASIL, 2009), e a Tipificação nacional de Serviços Socioassistenciais preveem a criação do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP). Unidade pública da Assistência Social de proteção especial de média complexidade, para atendimento especializado às pessoas em situação de rua. Santa Maria ainda não implementou este serviço muito importante para o enfrentamento dos problemas sociais decorrentes da situação de rua, o que acaba deixando a população descoberta e sem acesso a serviços de convivência, lazer e profissionalização.

Já em relação aos benefícios, o único benefício assistencial previsto na legislação e implementado na cidade é o BPC, e apesar de ser um importante mecanismo de renda para pessoas em vulnerabilidade social e que não tem condições de trabalhar e prover o seu sustento, o corte de renda de ¼ de salário

⁷ Para saber mais informações, acessar: <http://diariodesantamaria.clicrbs.com.br/rs/geral-policia/noticia/2016/01/bairro-urlandia-em-santa-maria-tem-um-dos-poucos-alojamentos-para-transexuais-do-pais-4962653.html>

⁸ Um exemplo é o Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes e Refugiados (CRAI) em Porto Alegre (RS), que, apesar de não ser um serviço de acolhimento, é especializado no atendimento desta população e disponibiliza suporte jurídico, apoio psicológico e social, além de oficinas de qualificação profissional. Para saber mais, acessar: <http://www.justica.gov.br/noticias/parceria-entre-governos-garante-implantacao-de-crai-em-porto-alegre>

mínimo per capita é muito baixo e apenas pessoas em situação de extrema pobreza podem receber o valor, deixando uma parte da população que ultrapassa um pouco esse corte, porém, ainda estão em situação de pobreza, descoberta pelo Estado.

Como visto no subtítulo anterior, os benefícios eventuais estão previstos no Art. 22 da LOAS (BRASIL, 1993) e ainda não foram instituídos por lei na cidade, não houve previsão e implementação local ainda. Por isso, não há planejamento para situações emergenciais e inesperadas, principalmente para as catástrofes naturais, e nesses casos a administração pública precisa recorrer a campanhas de arrecadação de roupas e alimentos,

Em relação ao financiamento da política de assistência social, cabe salientar que, como visto anteriormente, houve um aumento de repasses de recursos ao longo dos anos, principalmente na esfera federal. Isso se deve principalmente ao aumento de programas, serviços e benefícios socioassistenciais.

Além disso, houve a corresponsabilização das três esferas de governo no financiamento e a criação de fundos de assistência social, que organizaram os repasses de recursos automáticos fundo a fundo e pisos de proteção social básica e especial de alta e médica complexidade.

No entanto, ainda é insuficiente para financiar todos os programas, projetos, serviços e benefícios previstos na legislação e necessários para o bom funcionamento da política. O financiamento no âmbito federal, ainda precisa superar alguns desafios como: a garantia de recursos orçamentários com um percentual mínimo definido nas três esferas de governo; que os recursos da Seguridade Social sejam aplicados exclusivamente na saúde, previdência e assistência social; que sejam viabilizados mecanismos legais para garantir o repasse de recursos destinados ao financiamento da área da assistência social, para os fundos, quando houver inadimplência pelo município, por motivos externos à área da assistência social; (REIS, 2010, p.17).

Segundo Viana (2011, p. 7), a repartição de responsabilidades entre os entes federados, principalmente em relação ao financiamento, caminha a passos muito lentos. Apesar dos avanços na esfera federal, os Estados ainda não assumiram seu papel no cofinanciamento fundo a fundo do SUAS. Outro aspecto que contradiz a lógica do SUAS e constitui desafio para sua consolidação é a inexistência de percentuais legais e obrigatórios de financiamento de suas ações, o que em certa medida desresponsabiliza o poder público nos três níveis de governo.

Outro desafio em relação ao financiamento e repasse de recursos é citando como um objetivo estratégico importante do II Plano Decenal da Assistência Social (2016 – 2026), e consiste em “Ampliar o cofinanciamento compartilhado pelos entes federados, garantindo repasses regulares, automáticos, atualizados, fundo a fundo e obrigatório, com autorização para utilização dos recursos em custeio e investimento”. (BRASIL, 2016, p. 29).

Portanto, pode ser visto nas considerações acima os principais avanços que vieram com o modelo de gestão descentralizada e participativa da política social pública de assistência social nos últimos anos. Porém, ainda existem muitos desafios na implementação destas diretrizes a partir dos pressupostos da CF, LOAS e o resto da legislação.

CONCLUSÃO

O presente trabalho, após pesquisa, análise e construção de conhecimento sobre a política social pública de assistência social possibilitou a conclusão de diversos pontos importantes.

Os direitos sociais são importantes mecanismos previstos na Constituição Federal e as políticas sociais públicas são instituídas a partir das legislações vigentes para sua efetivação. Assim, será possível cumprir os objetivos determinados na CF e nos tratados internacionais.

Também, com o intuito de efetivar os direitos sociais previstos na CF, foi criado um sistema de proteção social denominado Seguridade Social, que abrange políticas de saúde, previdência social e assistência social.

O contexto histórico analisado em um subtítulo possibilitou o entendimento da construção da assistência social ao longo dos anos, sendo tratada como caridade, ajuda e assistencialismo. A gestão era centralizada no executivo e em grandes instituições privadas, principalmente no período da ditadura militar, cuja principal função era repreender e distribuir doações para pessoa pobres.

Então, a Constituição Federal de 1988 definiu, pela primeira vez, a Assistência Social enquanto política social pública, dever do Estado e parte da Seguridade Social, este é um marco de relevância histórica. Ainda, está preconizado em seu Art. 204, a descentralização político-administrativa e a participação popular como as principais diretrizes da política.

Após, a aprovação da LOAS regulamentou e reforçou estas diretrizes e a construção da PNAS e a criação do SUAS trouxeram definitivamente uma mudança de paradigma, com a instituição da proteção social básica, a proteção social especial de média e alta complexidade e a normatização de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

De fato, a pesquisa demonstrou que, em relação a assistência social, a legislação brasileira encontra-se em estágio avançado. Existem diversas leis e resoluções prevendo as principais diretrizes, objetivos e normatizando os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, e toda a legislação foi construída a partir de debates, discussões dentro dos espaços de controle social e resultado de muita luta.

Não foram poucos os avanços conquistados ao longo dos anos, a diretriz de descentralização político-administrativa foi implementada e a responsabilidade de execução da política passou a ser dos municípios, territórios mais próximos da população e cada um com suas particularidades, história e costumes.

Ainda, em relação a participação popular foram instituídos os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional, espaços importantíssimos de controle social e discussão entre governo e sociedade civil. Onde são discutidas propostas para melhoria da política, implementação de projetos e fiscalização de serviços. Além disso, a cada dois anos os Municípios, Estados e a União devem realizar as Conferências de Assistência Social para debater soluções e propor deliberações para aprimoramento da política.

Porém, uma gestão descentralizada e participativa pressupõe um Estado democrático, que tem como sua prioridade a construção de cidadania e autonomia entre os cidadãos e soberania popular.

Nos últimos anos foram executados diversos programas sociais, serviços e benefícios. Foi criado o Programa Bolsa-Família, o CAD Único e implementados os CRAS, CREAS e serviços de proteção especial de alta complexidade.

No entanto ainda a implementação de todas as normativas ainda é um desafio para a política. Muitos dos serviços essenciais não estão funcionando de forma adequada e como preconiza a legislação, abrindo espaço para a doação e o assistencialismo.

Um dos grandes desafios está relacionado ao financiamento da política, ainda não há recursos suficientes para os Municípios conseguirem implementar todas as ações necessárias para um bom funcionamento da assistência social. Deve-se garantir repasses regulares e um percentual mínimo e obrigatório de investimento de recursos orçamentários para a política.

Romper com a trajetória equivocada da Política de Assistência Social é um desafio diário para a administração pública, trabalhadores e sociedade civil. Ainda podem ser vistos vestígios do contexto histórico em todas as instancias e o clientelismo e favoritismo permeiam as relações.

Com a pesquisa, ficou evidente que, mesmo que já tenham se passado quase vinte e nove anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, e vinte e quatro anos da regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social, existe ainda um

longo caminho para a total implementação deste novo paradigma, de uma assistência social descentralizada e participativa.

Ressalta-se a importância de pesquisas científicas visando o aprimoramento da assistência social e a reforçando enquanto política pública e dever do Estado. Dessa forma pode-se entender os principais problemas, desafios e particularidades de cada local e pensar em possíveis soluções e melhorias, sempre com o intuito de melhorar o atendimento e promover cidadania e autonomia ao usuário.

Na cidade de Santa Maria/RS, pode ser visto que o panorama não é muito diferente do apresentado nacionalmente na primeira parte do trabalho. Ainda há influências das questões históricas da política em todos os espaços, na administração pública e nos lugares de participação popular e controle social.

Importante salientar, não tem CRAS suficientes para atender a população e as principais ações da proteção social básica não estão sendo implementadas por falta de profissionais. Também, o CREAS está com o mesmo problema e o atendimento não se mostra suficiente.

Ainda, muitos serviços necessários e previstos nas legislações, como o serviço de acolhimento para pessoas com deficiência e o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua, ainda não foram implementados na cidade e os benefícios eventuais não foram instituídos por lei municipal. Isso é uma falha na proteção social, e uma parte da população em situação de vulnerabilidade social está descoberta de atendimento.

Além disso, todos os serviços da proteção especial de alta complexidade, como a Casa de Passagem para Adultos, o Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes e a Casa para Mulheres Vítimas de Violências, estão sendo prestado por instituições privadas, filantrópicas ou empresas, com repasses mensais da Prefeitura através de contratos ou convênios. Nenhum dos serviços é totalmente público como preconiza a legislação e há uma mistura entre o público e o privado.

Desta forma, ressalta-se a importância da política social pública de assistência social como parte da seguridade social e forma de efetivação dos direitos sociais previstos na Constituição Federal. Os avanços dos últimos anos foram muitos, porém, ainda há um longo caminho a ser percorrido e desafios a serem enfrentados para a total implementação dos programas, projetos, serviços e benefícios sociassistenciais, conforme preconiza a legislação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 15 jun. 2017.

BRASIL, Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm> Acesso em: 9 jun. 2017.

BRASIL. Decreto nº 8.243 de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm> Acesso em: 25 mar. 2017.

BRASIL Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm> Acesso em: 20 maio. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213compilado.htm> Acesso em: 2 jun. 2017.

BRASIL, Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm> Acesso em: 16 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm> Acesso em: 25 maio. 2017.

BRASIL, 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. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm> Acesso em: 16 jun. 2017.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **II Plano Decenal**

da Assistência Social (2016-2026): Proteção Social para todos/as os/as brasileiros/as. Brasília, DF. 2016. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/II_Plano_Decenal_AssistenciaSocial.pdf> Acesso em: 2 um. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 93 de 8 de setembro de 2016. Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. In: **Constituição Da República Federativa Do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm> Acesso em: 12 maio. 2017.

BRASIL. Resolução nº 18, de 15 de julho de 2013 do Conselho Nacional de Assistência Social. Dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2013/resolucoes-cnas-2013/>> Acesso em: 18 jun. 2017.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BRIGUET, Magadar Rosália Costa; VICTORINO, Maria Cristina Lopes; HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Previdência social: aspectos práticos e doutrinários dos regimes jurídicos próprios**. São Paulo: Atlas, 2007.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

COUTO, Berenice; et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 2. ed. São Paulo: Cortez: 2011.

DALLARI, Pedro de Abreu. **Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros**. Instituto Brasileiro de Administração Pública, Caderno n. 1, p. 13-51, 1996.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120904_notatecnicadisoc09.pdf> Acesso em: 12 jun. 2017.

LENZA, Pedro; **Direito constitucional esquematizado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 14. ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2016.

MADEIRO, Ângela Tavares. **Financiamento de políticas públicas, especificidade da Assistência Social**: um estudo do FMAS (Fundo Municipal de Assistência Social) do Município de Fortaleza no período de 2006 – 2009. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2013. 150 p. Dissertação - Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade, Universidade Estadual Do Ceará, Fortaleza, 2013. Disponível em: <http://uece.br/politicasuece/dmdocuments/angela_madeiro.pdf> Acesso em: 5 jun. 2017.

NORMA OPERACIONAL BÁSICA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOB/SUAS. Resolução nº 130 de 15 de julho de 2005 do Conselho Nacional de Assistência Social. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília. DF. Disponível em: <www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/nob-suas.pdf/download> Acesso em: 10 jun. 2017.

NORMA OPERACIONAL BÁSICA DE RECURSOS HUMANOS DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – NOB-RH/SUAS. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006 do Conselho Nacional de Assistência Social. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília. DF. Disponível em: <www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/nob-rh_08-08-2011.pdf/download> Acesso em: 29 mar. 2017.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos** de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/2decla.htm>> Acesso em: 14 jun. 2017.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Política Social**: temas & questões. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PERES Gislaíne Alves Liporoni; ALVES, André Luis Centofante. **O Município e a Gestão Descentralizada e Participativa da Política de Assistência Social**. Disponível em: <<https://ojs.franca.unesp.br/index.php/SSR/article/download/118/418>> Acesso em: 12 jun. 2017.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004 do Conselho Nacional de Assistência Social. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=101000>> Acesso em: 14 nov. 2016.

REIS, Carlos Nelson dos; HERPICH, Marta Carrer. **A descentralização político-administrativa da Assistência Social**: dificuldades para sua implementação em Caxias do Sul. 2010. Porto Alegre. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/7924?locale=pt_BR> Acesso em: 10 jun. 2017.

ROCHA, Roberto. A Gestão Descentralizada e Participativa das Políticas Públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**. v. 1 n. 11, p. 1-30, 2009. Disponível em:

<http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&Itemid=114> Acesso em: 12 maio. 2017.

SANTA MARIA. **Prefeitura Municipal**. Decreto Executivo nº 87 de 4 de agosto de 2008. Dispõe sobre os procedimentos referentes a celebração de convênios de natureza financeira e o controle das respectivas Prestações de Contas – Saída de Recursos. Disponível em:

<<http://pmsantamaria.rs.publicidademunicipal.com.br/Pages/NormasDetalhe.aspx?PARAM=cliente=Q8tiTiViTz0PPJnbaBbaBDB8twigliglig|versao=bgeSrP2YhqUiglig|codigo=8EW49SpObaBbaygiglig>> Acesso em: 5 jun. 2017.

SANTA MARIA. **Prefeitura Municipal**. Lei nº 3885 de 3 de julho de 1995.

Disponível em: < <https://camara-municipal-da-santamaria.jusbrasil.com.br/legislacao/540983/lei-3885-95>> Acesso em: 10 jun. 2017.

SANTA MARIA. **Prefeitura Municipal**. Lei municipal nº 5135 de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre a Política Municipal De Assistência Social, o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal a ele vinculado e dá outras providências.

Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/santa-maria/lei-ordinaria/2008/513/5135/lei-ordinaria-n-5135-2008-dispoe-sobre-a-politica-municipal-de-assistencia-social-o-conselho-municipal-de-assistencia-social-e-o-fundo-municipal-a-ele-vinculado-e-da-outras-providencias>> Acesso em: 8 jun. 2017.

SANTA MARIA. **Prefeitura Municipal**. Lei municipal nº 4760 de 14 de junho de 2004. Fica estabelecida a política de Assistência Social para o Município de Santa Maria. Disponível em: <<https://camara-municipal-da-santamaria.jusbrasil.com.br/legislacao/538288/lei-4760-04>> Acesso em: 8 jun. 2017.

SANTA MARIA. **Prefeitura Municipal**. Lei Orçamentária Anual de 2017. Disponível em: < http://www.santamaria.rs.gov.br/docs/transparencia/2016/trd_20160812-554.pdf> Acesso em: 20 jun. 2017.

SANTA MARIA. Secretaria de Município Desenvolvimento Social. **Plano de Acolhimento de Crianças e Adolescentes de Santa Maria/RS - 2014 – 2017**. Santa Maria. 2014.

SILVA, José Afonso, **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

TIPIFICAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS. Resolução nº 109 de Junho de 2009 do Conselho Nacional de Assistência Social. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília. DF. Disponível em:<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf> Acesso em: 5 jun. 2017.

TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Curso de direito da seguridade social**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

VIANA, Iraneide Cristina Araújo. **Financiamento da Política De Assistência Social no contexto do Sistema Único Da Assistência Social: avanços, desafios e contradições**

Disponível em:

<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/IMPASSES_E_DESAFIOS_DAS_POLITICAS_DA_SEGURIDADE_SOCIAL/FINANCIAMENTO_DA_POLITICA_DE_ASSISTENCIA_SOCIAL.pdf>

Acesso em: 15 jun. 2017.