



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO**

LUCIANA BATISTA DE OLIVEIRA

**CAMINHOS E DESCAMINHOS NA IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE JUNCO DO SERIDÓ-PB**

**JOÃO PESSOA - PB
2010**

LUCIANA BATISTA DE OLIVEIRA

**CAMINHOS E DESCAMINHOS NA IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE JUNCO DO SERIDÓ-PB**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba
(PPGG/UFPB), para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Maria de Fátima Melo do Nascimento

JOÃO PESSOA-PB
2010

O48c Oliveira, Luciana Batista de.

Caminhos e descaminhos na implantação da política de assistência social no Município de Junco do Seridó-PB/ Luciana Batista de Oliveira.- - João Pessoa : [s.n.], 2010.

108f. : il.

Orientadora: Maria de Fátima Melo do Nascimento.

Dissertação(Mestrado) – UFPB/CCHLA.

1.Política de Assistência Social. 2.Sistema Único de Assistência Social - SUAS. 3.Programas Sociais - Brasil. 4.Proteção Básica.

LUCIANA BATISTA DE OLIVEIRA

**CAMINHOS E DESCAMINHOS NA IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE JUNCO DO SERIDÓ-PB**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (PPGG/UFPB), para a obtenção do título de Mestre.

Dissertação aprovada em: _____ / _____ / _____

Banca Examinadora:

Professora Dr^a. Maria de Fátima Melo do Nascimento
Orientadora
Universidade Federal da Paraíba – UFPB

Professora Dr^a. Maria de Lourdes Soares
PPSS-UFPB

Professora Dr^a. Maria do Amparo C. de Figueiredo
CE-UFPB

JOÃO PESSOA – PB
2010

Dedico este trabalho aos usuários, gestores e a todos os profissionais que contribuem na efetivação dos direitos sociais, sem os quais não seria possível esta dissertação.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, que me acompanhou durante toda a caminhada, por me permitir estar viva, pela força concedida em todos os momentos, principalmente naqueles que pensei não ser capaz de prosseguir.

Aos meus pais, em especial à minha mãe Maria Alsenir, que é a fortaleza de todos os filhos, professora em tempo integral, na escola e em nossa casa, serviu de inspiração para darmos continuidade aos nossos estudos.

Aos meus irmãos, Vicente Neto, Elaine e Mara, dos quais sou a mais velha e sempre fui cobrada por meus pais para ser espelho de bom comportamento e estudo. Hoje, são eles quem me servem de espelho, pois todos concluíram seus mestrados e os dois primeiros estão no Doutorado. Agradeço pela força e dedicação, principalmente das meninas, neste momento de produção, pois muitas foram as horas dedicadas em meio à correria do dia a dia.

Ao meu esposo Fernandes por tudo o que é, será e por ter se dedicado a proporcionar todas as condições favoráveis para a realização deste Mestrado. Agradeço aos meus enteados Larissa, Thiago e Matheus, pela compreensão, apoio e incentivo para a concretização de todos os processos de trabalho, em especial ao meu filho Lucas, que participa desse trabalho desde a sua gestação até os primeiros meses de vida, contribuindo com o meu crescimento.

A toda a minha família, tias, tios, primos, cunhados e ao meu sobrinho Matheus, pela paciência e compreensão por causa da minha ausência, por estar terminando o mestrado.

A todos os trabalhadores sociais do município de Junco do Seridó, pelo aprendizado e construção coletiva durante o período em que estivemos juntos, em especial a Luciane, Vera, Polyanna e Glória, por me permitir viver esta experiência profissional.

À minha orientadora, Dra. Maria de Fátima Melo do Nascimento, pelo incentivo, compreensão e orientações que tornaram possível a concretização deste trabalho. Obrigada por acreditar e apostar no meu potencial.

Às professoras Dra. Maria de Lourdes Soares e Dra. Maria do Amparo, agradeço as suas brilhantes e importantes sugestões e críticas, que foram fundamentais para a finalização desta pesquisa.

A todos os professores, funcionários e colegas do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPB, pela oportunidade que proporcionaram de qualificar e ampliar meus conhecimentos.

Às minhas amigas do Hospital de Emergência e Trauma, que comungam comigo essa conquista e se fizeram presentes nas horas certas.

RESUMO

A partir da Constituição de 1988 a Política de Assistência Social torna-se um direito assegurado. A aprovação de Lei Orgânica da Assistência Social e a Criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) são exemplos que compõem as bases desse modelo de gestão social, descentralizado e participativo. O SUAS opera de forma descentralizada e com transferência financeira do fundo nacional para o fundo municipal de Assistência Social. Ocorreu também a habilitação dos municípios nas gestões inicial, básica ou plena. Este estudo tem por objetivo apresentar como se deu todo o processo de implantação deste sistema no município de Junco do Seridó-PB, descrevendo o processo de habilitação do município, as ações do CRAS, os Programas Federais em execução no município e a visão dos técnicos que atuaram diretamente na sua implantação, verificando os limites e possibilidades que este modelo apresentou no referido município. O município foi habilitado na Gestão Básica, por oferecer serviços da proteção social básica e de média complexidade, tais como: o PETI e o PBF. O município apresenta as condições mínimas para a execução dos programas, porém com limitações que são próprias dos municípios de Pequeno Porte, principalmente na realidade paraibana, com recursos limitados e escassos empregos. As ações do CRAS atendem a todos os grupos geracionais, desde crianças pequenas na Brinquedoteca, como os idosos, com acompanhamento de equipe multidisciplinar composta por profissionais da Assistência, Saúde e Educação. Identificamos como possibilidades, conforme descrito nas falas dos entrevistados, quando estes apontam as conquistas sociais e expressam os resultados positivos das ações desenvolvidas no município, tais como o desenvolvimento dos programas federais e ações do CRAS. Entretanto, são identificadas como limites, a ausência de capacitação continuada e falta de acesso aos meios de comunicação, como internet e telefone. Os profissionais destacam ainda a dificuldade de meios de transporte para as visitas nas comunidades mais distantes. Identificamos a necessidade de um maior envolvimento dos gestores e todos que fazem parte da construção da política social, a buscarem as condições necessárias para efetivação plena das políticas sociais e a concretização dos objetivos que integram do Sistema Único de Assistência Social.

Palavras-chave: Política de Assistência Social. SUAS. Proteção Básica.

ABSTRACT

From the 1988 Constitution, Social Assistance Policy becomes a guaranteed right. The approval of the Organic Law of Social Assistance and the creation of the Unified Social Assistance Service (SUAS) are examples that make up the foundations of this model of social management, decentralized and participatory. The SUAS operates in a decentralized manner and with financial transfers from National Fund to Municipal Social Assistance Fund. It also occurred to empowering municipalities in Managements initial, basic or full. This study aims to present how was the whole process of implementation of this system in the municipality of Junco do Seridó-PB, describing the process of enabling the municipality, the actions of CRAS, Federal Programs running in the city and the view of technical acted directly on its implementation, determining the limits and possibilities that this model presented in that district. The city was certified in Basic Management, for providing basic social protection services and of medium complexity, such as the PETI and PBF. The council presents the minimum conditions for the implementation of programs, but with limitations that are peculiar to small towns, especially in reality of Paraíba, with limited resources and scarce jobs. Shares of CRAS meet all generational groups, from young children in the Toy Library as the elderly, to the accompaniment of a multidisciplinary team composed of assistance, health and education professional. Identified as possibilities, as described in statements of the authors when they point out the social achievements, and express the positive results of actions taken at the council, such as the development of Federal Programs and actions of CRAS. However, limits are identified as the lack of ongoing training, lack of access to media such as internet and telephone. We propose an involvement of professionals, managers and all who are part of this construction of social policy, to seek knowledge beyond what is put in by government agencies, so that together, with the institutions of knowledge, we can change our practice in a praxis, for the guarantee of citizenship for all.

Key-Words: Social Assistance Policy. SUAS operate. Basic Management

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 01: Valor do benefício destinado às famílias conforme renda mensal <i>per capita</i>	34
Quadro 02: Classificação dos municípios segundo o número total de habitantes – Brasil - 2004	41
Quadro 03: Classificação dos municípios brasileiros segundo total de habitantes - 2002	42
Gráfico 01: Divisão de municípios paraibanos por porte populacional	43
Gráfico 02: Classificação dos municípios paraibanos por Porte em porcentagem	43
Mapa 01: Mapa do Estado da Paraíba com messorregiões geográficas com destaque do município em estudo: Junco do Seridó-PB	45
Quadro 04: Dados do Bolsa Família	59
Quadro 05: Número de beneficiários do BPC no Junco do Seridó-PB	61
Figura 01: Ações desenvolvidas pelo CRAS	65

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Número de municípios paraibanos com estrutura na Assistência Social por caracterização do órgão gestor, 2005	74
Tabela 02 – Número de municípios paraibanos por órgão responsável pelo Cadastramento Único para os programas sociais do Governo Federal, 2005	75
Tabela 03 – Número de municípios paraibanos por instrumento legal que regula a Assistência Social e objeto regulamentado, 2005	77
Tabela 04 – Número de municípios, total e com Plano Municipal de Assistência Social, por frequência do monitoramento e avaliação, 2005	78

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MP	Ministério Público
NOB	Norma Operacional Básica
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PMJS	Prefeitura Municipal de Junco do Seridó
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SAC	Serviço de Ação Continuada
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
 CAPÍTULO 1 - O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	19
1.1 A origem das políticas sociais, sua implantação e desenvolvimento nos países latino-americanos: a especificidade do caso brasileiro	20
1.2 Seguridade Social no Brasil: avanços e retrocessos	24
1.3 A forma de operacionalização do SUAS e os programas de transferência de renda	30
1.4 Criação e expansão dos Centros de Referência da Assistência Social e do Programa de Atenção Integral à Família	36
 CAPÍTULO 2 - A IMPLANTAÇÃO DO SUAS NO BRASIL E A ESPECIFICIDADE DO JUNCO DO SERIDÓ: UM MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE	38
2.1 Algumas considerações acerca da implantação do SUAS no Brasil e sua caracterização nos municípios de pequeno porte	40
2.2 Junco do Seridó: território e caracterização	44
2.3 As primeiras ações sociais	48
2.4 Programas sociais federais desenvolvidos no Junco do Seridó	50
2.4.1 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	50
2.4.2 Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Humano	55
2.4.3 ProJovem Adolescente	56
2.4.4 Programa de Atenção Integral à Família (PAIF)	58
2.4.5 Programa Bolsa Família	58
2.4.6 Benefício de Prestação Continuada - BPC	60
 CAPÍTULO 3 - CAMINHOS E DESCAMINHOS: A CONSTRUÇÃO DO SUAS NO JUNCO DO SERIDÓ	62
3.1 O processo de habilitação do município	63
3.2 As ações do CRAS	65
3.3 A Assistência Social nos municípios brasileiros, a realidade de um município	

de Pequeno Porte	73
3.3.1 O Órgão Gestor da Assistência Social no Junco do Seridó	73
3.4 A implantação do SUAS na visão dos técnicos	82
3.4.1 Perfil dos profissionais da Assistência Social no Junco do Seridó (2005-2008) ..	83
3.4.2 Concepção acerca da Política de Assistência Social e sobre o SUAS	83
3.4.3 O processo de habilitação do Junco do Seridó na Gestão Básica, segundo a experiência dos técnicos	85
3.4.4 Os limites e avanços encontrados no decorrer da implementação do SUAS no Junco do Seridó	88
 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 92
 REFERÊNCIAS	 96
 APÊNDICES	 99
 ANEXOS	 103

INTRODUÇÃO

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, apresentou como principal deliberação a construção do Sistema Único de Assistência Social. Nos anos seguintes foram aprovados documentos importantes que contribuíram para a efetivação da assistência social como direito, na busca da superação das formas filantrópicas e paternalistas de ajuda aos pobres efetivadas pelo Estado e sociedade.

Precisamente em outubro de 2004, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Neste documento estão formulados os princípios e diretrizes fundamentais para a implantação e execução do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), significando um marco na construção do mesmo.

O SUAS surgiu em 2005, com o objetivo de regular e organizar os programas, projetos e serviços em todo o território nacional, como também normatizar a Política de Assistência Social na busca da efetivação dos direitos sociais garantidos na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social de 1993. A Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), que foi aprovada em julho de 2005, normatiza e operacionaliza a implantação do SUAS no Brasil, envolvendo nesse contexto todos os entes federados, impondo desafios e possibilidades em todos os níveis de gestão, redesenhando a forma de desenvolver a Política Social no Brasil.

A legalização dos documentos citados decorre, entre outros fatores, das determinações postas na Constituição Federal de 1988, seu texto introduz elementos democráticos na gestão das políticas públicas, que sugerem um redesenho das políticas sociais no Brasil, e trazem como fundamentos os princípios da descentralização, municipalização e participação da sociedade civil em todo o processo. O SUAS assim reflete as determinações constitucionais para a Assistência Social, a exemplo do ocorrido nas políticas de saúde, de educação e de urbanização.

A Constituição de 1988 apresenta o município como o ente federado de maior destaque, é na esfera municipal que as ações devem ser pensadas e executadas. Nunca na história do setor público brasileiro, os municípios, tiveram participação tão importante e crescente, especialmente na execução do gasto público em ações sociais básicas, o que pode ser visto como um fator positivo para a consolidação da federação, pois é no município onde se concretizam as políticas públicas.

Na PNAS (2004) encontramos um levantamento populacional do país, baseado em pesquisas e estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e do Instituto de Pesquisa

Econômica Aplicada (IBGE), no qual destacamos a representatividade do número de municípios considerados de Pequeno Porte, que são municípios com menos de 20.000 habitantes, onde vivem atualmente 20% de toda população brasileira.

Os municípios de Pequeno Porte representam 73% dos municípios brasileiros. É importante destacar neste contexto a necessidade de políticas públicas específicas que apresentem respostas eficazes para essas populações, e ações governamentais que viabilizem a descentralização político-administrativa.

Na Paraíba, 96% dos municípios estão classificados como de Pequeno Porte, apresentando características rurais, com uma economia voltada para a agricultura local de subsistência.

A implantação do SUAS na Paraíba, como em todo o território brasileiro, ocorreu no ano de 2005, com a habilitação dos municípios nos seguintes níveis de gestão do SUAS: inicial, básica e plena, conforme fosse preenchidos os requisitos necessários para inclusão em cada nível, estipulada na NOB/SUAS. Neste mesmo ano, vários municípios brasileiros, inclusive na Paraíba, recebiam novos gestores. Esta mudança foi decorrente do processo eleitoral ocorrido em 2004.

O município objeto do nosso estudo, Junco do Seridó, localizado na Mesorregião da Borborema da Paraíba, também passou por um processo de mudança governamental.

A eleição de 2004, no Junco do Seridó, deu-se em um processo eleitoral conflituoso, e com vários acontecimentos que viraram manchetes de jornais. Os momentos de encontro público, ou seja, os comícios abalavam as estruturas da pequena cidade, causando euforia entre os correligionários que por muitas vezes terminavam a noite em delegacias ou pronto-socorros, de tão polêmico que se apresentava aquele momento político na perspectiva de mudança.

Ao assumir o governo em 2005, o novo gestor fez um levantamento de todo o contexto físico e econômico da realidade local e compôs uma nova equipe de trabalho para todas as áreas de atuação com vistas a responder às expectativas demandadas por uma pequena população ansiosa por mudanças locais e melhor qualidade de vida.

A equipe técnica do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), neste município, foi composta por duas psicólogas e duas assistentes sociais, na qual a pesquisadora foi incluída como assistente social.

A equipe do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) desenvolvia seus trabalhos no Centro de Referência da Assistência Social que se encontrava em processo de

implantação, e também no desenvolvimento de ações locais e na execução dos programas federais.

Diante do contexto de mudanças físicas e organizacionais na estrutura da implantação de políticas sociais no Brasil até aqui apresentadas, o presente estudo se propôs a analisar o processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social em um município de Pequeno Porte do Estado da Paraíba, Junco do Seridó, enfatizando os desafios enfrentados e as conquistas garantidas nesse processo.

O objeto de estudo é resultado de inquietações e experiências vivenciadas no CRAS. A execução dos programas sociais, a participação na formulação dos planos de ação e acompanhamentos dos programas, possibilitou-nos o conhecimento de todo o processo de implantação do SUAS, verificando os limites e possibilidades desse novo modo de gestão da política social.

Durante alguns anos foi possível observar nas bibliotecas, assim como nas pesquisas virtuais (internet), os estudos desenvolvidos sobre a implantação e desenvolvimento do Sistema Único da Saúde (SUS). Nos últimos anos, percebemos que também na área da Assistência Social grandes mudanças estavam para ocorrer com a implantação do SUAS, e que surgia, tanto para os assistentes sociais como para outros profissionais da área, um novo campo de atuação, como também um espaço para pesquisas.

O desenvolvimento da Política de Assistência Social no Brasil transcorreu num longo caminho. O processo de redemocratização do país, na segunda metade da década de 1980, reflete um dos momentos da história em que esta política conquista espaço na agenda nacional como política de seguridade social, e, de forma estruturada, começa a ser executada com base em documentos próprios, contando com uma estrutura envolvendo os três níveis de governo: federal, estadual e municipal, tendo como marco histórico a Constituição Federal.

Este estudo visa ainda entender como transcorreu a implantação do SUAS em uma realidade municipal, porém fazendo interligação constante com a realidade macro que a sociedade apresenta, através do registro de como a estruturação de uma política que busca garantias de direitos e redistribuição de renda sobrevive numa cultura local que ainda entende o direito como favor.

Para isso, levantamos a concepção acerca da assistência social por parte daqueles que formulam, executam, como também de integrantes da gestão municipal; investigamos o processo de formulação, execução e avaliação da política de assistência social no município, identificando as parcerias entre as outras políticas sociais e a necessidade de fortalecimento entre elas; descrevemos os programas federais implantados no município, as ações do CRAS

visto como a viabilização de novas formas de superação da pobreza através de alternativas econômicas e ainda uma perspectiva de novas formas de lutas populares e de garantia dos direitos sociais.

Na busca da compreensão de um dado objeto de estudo, como é o caso da experiência vivenciada junto à comunidade sobre a Política de Assistência Social em um município de Pequeno Porte da Paraíba, e o processo de implantação do SUAS, buscamos ir além dos dados imediatos, para tanto utilizamos estratégias metodológicas que melhor se adaptassem ao nosso estudo.

Diante do limitado material bibliográfico sobre a realidade estadual e municipal, enfrentamos entraves e desafios na produção teórica deste estudo, pois ainda são poucos os estudos sobre a implantação desse sistema na Paraíba.

Partimos do pressuposto de que o objeto de estudo apresentava características valorativas e subjetivas. Portanto, desenvolvemos uma pesquisa de cunho qualitativo, com a utilização de dados quantitativos. Neste sentido concordamos com Minayo (1999), pois qualquer pesquisa que pretenda um aprofundamento maior da realidade não pode ficar restrita ao referencial apenas quantitativo nem deve restringir-se à descrição de fenômenos. É necessário agregar conhecimentos de natureza, teórico e prática, o que é reiterado por Bicudo e Martins (1994). É importante, pois, reconhecer bem o que estudamos.

Portanto, para o bom desenvolvimento da pesquisa qualitativa, as estratégias devem ser de natureza teórica e prática, concomitantemente. A fim de contribuir com o enriquecimento da pesquisa, buscamos enriquecer o trabalho utilizando métodos que favorecessem informações de cunho qualitativo.

A pesquisa empírica foi realizada em um município paraibano com menos de 20.000 habitantes, Junco do Seridó, portanto, um município de Pequeno Porte, habilitado na Gestão Básica, conforme Norma Operacional Básica do SUAS - 2005. O Centro de Referência da Assistência Social foi implantado no município em 2004, isto é, antes da habilitação do município na Gestão Básica do SUAS. Desta forma, em 2005, o município já executava importantes programas sociais federais. Os documentos referentes ao desenvolvimento destas ações também serviram de subsídios para o nosso estudo.

Através das análises qualitativas e dos dados quantitativos, buscamos compreender os fatores políticos, econômicos e culturais que compunham a dinâmica da implantação do Sistema Único da Assistência Social, que apresentava como base documental a Constituição de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social e a Política Nacional de Assistência Social. Na busca de dados objetivos buscamos apoio na literatura especializada, nas legislações

específicas, assim como nos documentos acima citados. Para isso analisamos documentos como: os Planos de Gestão, os Relatórios de Gestão, as atas do Conselho Municipal de Assistência Social e reportagens jornalísticas acerca do tema. Ainda aplicamos questionários junto aos técnicos do CRAS e gestores municipais, na busca de enriquecer a pesquisa com as falas da equipe que vivenciou o processo na gestão municipal 2005-2008.

O presente trabalho divide-se em quatro capítulos inter-relacionados. No primeiro capítulo são abordados os conceitos e a trajetória histórica do surgimento da Política Social e sua imersão nos países latinos, em destaque para o Brasil, apresentando todo o processo de luta na efetivação dos direitos. Como também o papel do Estado na formação histórica dessa política, que sempre foi permeado de interesses capitalistas decorrentes das demandas internacionais. Foi dado destaque especialmente ao período desde a aprovação da Constituição de 1988 até a formulação e regulamentação da Norma Operacional Básica do SUAS, em 2005. Outros documentos que enriqueceram a explanação foram: leis, normas, portarias e outros documentos que se seguem após a implantação do SUAS, documentos estes que dão subsídios na regulamentação do sistema em debate.

No segundo capítulo, destacamos a importância deste processo nos municípios de Pequeno Porte e todo o processo de implantação do SUAS no Junco do Seridó, apresentamos as características do município, a formação social, a economia e o contexto político-cultural que o município estudado apresenta, como também os programas sociais federais em execução neste município.

No terceiro capítulo, apresentamos uma análise de documentos que subsidiaram o processo de construção do SUAS no município em foco, desde sua elaboração, aprovação, execução e efetivação na gestão básica. Destacamos a visão dos técnicos e gestores sobre a implantação do SUAS no município e qual sua participação nesse processo, ou seja, como se deu o processo de implantação e implementação desta política, quais os avanços, limites e possibilidades de sua efetivação, que articulações entre sociedade civil e Estado foram utilizadas e quais as estratégias seguidas para a materialização do SUAS no Junco do Seridó.

Por fim, apresentamos algumas considerações finais, que têm pouco de conclusão, pois são mais pontuações, questionamentos e contribuições resultantes da experiência profissional desenvolvida no município pela pesquisadora, do aporte e apoio teórico da literatura específica e, por fim, da aproximação contínua com os sujeitos e o contexto da pesquisa, oportunidade na qual realizamos o registro desses dados.

CAPÍTULO 1

O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

1 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Tradicionalmente, os programas governamentais dirigidos às populações carentes caracterizavam-se por ações pontuais, descontínuas, programas ineficazes e de reduzida cobertura institucional. Os programas assistenciais eram carentes de recursos financeiros e administrativos, nem sequer conseguiam atingir, de fato, as pessoas mais necessitadas.

A Constituição Federal de 1988 apresenta um novo significado para a Assistência Social, que agora passa a ter uma legalidade própria, resultante da nova configuração política após o período ditatorial vivenciado entre o início dos anos 1960 até o final dos anos 1970.

Entretanto, é apenas em 1993 que outros documentos são legalizados para a concretização da Política de Assistência como integrante da Seguridade Social instituída em 1988. No ano de 2004 temos a aprovação da Política Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básicas, em 2005, que estrutura o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Estas medidas legais têm gerado críticas em relação às mudanças, que vêm ocorrendo de forma lenta e ainda de limitado alcance na consecução de seus objetivos, principalmente, no tocante à redução da pobreza e da desigualdade social. A formulação, execução e controle das ações sociais determinadas na NOB/SUAS apresentam pontos positivos para a sociedade, pois mudanças significativas de operacionalização, tais como, a descentralização das ações e o alcance dos programas em todos os municípios brasileiros, apresentam ganhos sociais de grande expressividade no Brasil.

1.1 A origem das políticas sociais, sua implantação e desenvolvimento nos países latino-americanos: a especificidade do caso brasileiro

O surgimento e o desenvolvimento da Política Social, como forma de intervenção estatal, tem suas bases com o desenvolvimento do capitalismo, estando esta relacionada com o modo de produção operante, principalmente quando este ultrapassa a sua forma concorrencial, para a fase do monopólio. O lucro e a concentração de capital, partes indissociáveis do capitalismo, geram a acumulação e esse processo desencadeou consequências diretas para os trabalhadores. Conforme analisa Iamamoto (2004):

Assim, o processo de acumulação produz uma população relativamente supérflua e subsidiária às necessidades médias de seu aproveitamento pelo capital. É a lei particular de população deste regime de produção: com a acumulação, obra da própria população trabalhadora, esta produz, em volume crescente, os meios de seu excesso relativo. Acresce-se a isso o interesse dos empresários capitalistas em extrair uma maior quantidade de trabalho de uma parcela menor de trabalhadores – via ampliação da jornada de trabalho e intensificação do trabalho - articulando os meios de extração da mais-valia absoluta e relativa. Isso faz com que o trabalho excedente dos segmentos ocupados condene a ociosidade socialmente forçada, amplos contingentes de trabalhadores aptos ao trabalho e impedidos de trabalhar, mais além dos incapacitados para a atividade produtiva (IAMAMOTO, 2004, p. 14.).

Os trabalhadores que ficaram à margem do trabalho, como também aqueles que foram usados no trabalho excedente, ficam, pois, excluídos da riqueza e da produção social e econômica. O resultado desse processo de exclusão gera a denominada “questão social”. Esta, segundo Iamamoto (2004),

Diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana - o trabalho - das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos (IAMAMOTO, 2004, p. 15).

Diante da situação de extrema desigualdade social e das péssimas condições de vida em que se encontravam os trabalhadores, o Estado capitalista foi convocado a intervir, conforme descreve Behring e Boschetti (2007):

A resposta dada à questão social no final do século XIX foi, sobretudo, repressiva e apenas incorporou algumas demandas da classe trabalhadora, transformando as reivindicações em leis que estabeleciam melhorias tímidas e parciais nas condições de vida dos trabalhadores, sem atingir, portanto, o cerne da questão social (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 63).

Os modelos de intervenção junto à ‘questão social’, adotados pelos países da Europa e outros países considerados desenvolvidos, foram bem diversificados. O período compreendido entre meados do século XIX e as primeiras décadas do século XX é marcado pelas ideias do liberalismo¹, onde, segundo Behring e Boschetti (2007), o trabalho era

¹ O liberalismo, alimentado pelas teses de David Ricardo e, sobretudo, de Adam Smith, formula a justificativa econômica para a necessária e incessante busca do interesse individual, introduz a tese que vai se cristalizar como um fio condutor da ação do Estado liberal: cada indivíduo agindo em seu próprio interesse econômico, quando atuando junto a uma coletividade de indivíduos, maximizaria o bem-estar coletivo. É o funcionamento livre e ilimitado do mercado que asseguraria o bem-estar. É a “mão invisível” do mercado livre que regula as relações econômicas e sociais e produz o bem comum (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 56).

considerado como mercadoria, sendo que sua regulação não devia ter interferência do Estado. As várias mobilizações organizadas pela classe trabalhadora tiveram um papel determinante na mudança de estratégia adotada pela não intervenção do Estado. “Nesse sentido, as primeiras iniciativas de políticas sociais podem ser entendidas na relação de continuidade entre o Estado liberal e o Estado social” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 63). O Estado social adotou um ‘caráter mais social’, porém as ações desenvolvidas em ambos os modelos não atacam a raiz do problema, ou seja, não alteram o modo de produção.

Quanto ao surgimento das primeiras ações que podemos nomear de políticas sociais, Behring e Boschetti (2007) descrevem:

O surgimento das políticas sociais foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado. Os autores são unânimes em situar o final do século XIX como o período em que o Estado capitalista passa a assumir e a realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 64).

As crises econômicas, a segunda guerra mundial e as lutas da classe trabalhadora impulsionam a origem do *Welfare State*. Este Estado de Proteção Social proporcionou ganhos à população, contemplando os desempregados, inválidos, crianças, idosos, prevendo aposentadoria, acatando demandas no campo da saúde e da educação, melhores salários e condições de acesso. Aos trabalhadores os ganhos foram na área da previdência, educação e vários outros direitos. Porém, todas as medidas tomadas para a concretização das políticas sociais ofereciam bases para a reprodução do sistema capitalista, mesmo neste contexto de ganhos sociais.

Os primeiros países a adotarem medidas de proteção social foram: Alemanha, França e Inglaterra. Com ações tímidas, mas de grande relevância, se comparado às condições de vida a que antes os trabalhadores e os que não tinham acesso ao trabalho e os inválidos estavam expostos.

Mesmo sem uma definição que melhor possa se adequar ao modelo de proteção social vivido no Brasil, foi possível observar que nos países ‘periféricos’, principalmente na América Latina, é notório a singularidade na forma de intervenção do Estado junto à questão social. As políticas sociais na América Latina possuem uma especificidade ímpar:

Inscrita como uma estratégia potente de regulação política do sistema capitalista, as políticas sociais possuem na realidade latino-americana um conjunto de características e determinações absolutamente específicas, delineadas pela sua formação social de tipo capitalista nos marcos do subdesenvolvimento, que, mais do que em qualquer outro contexto, desnudam os limites das soluções reformistas e pseudo-integradoras, nos moldes do que hoje se atribui às mal denominadas políticas de “inclusão social” (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 171).

A singularidade da política social no Brasil também é analisada por Behring e Boschetti (2007), quando fazem uma retrospectiva da forma de intervenção do Estado junto aos trabalhadores brasileiros, destacando a promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas, em 1943, e como esta “sela o modelo corporativista e fragmentado do reconhecimento dos direitos no Brasil”. Quanto à particularidade da implantação de modelos de proteção social na América Latina, e especificamente o Brasil, observa-se que [...] “cabe reter, portanto, que o Brasil acompanha as tendências internacionais de incremento da intervenção do Estado diante das expressões da questão social, mas com características muito particulares” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 108).

As péssimas condições sociais e o modelo econômico adotado nos países ditos “periféricos” desencadeiam um conjunto de ações de exploração por parte do capital junto à classe proletária, causando situações extremas de pobreza. O Estado então assume o papel de ‘apaziguador’ executando ações focalizadas, centralizadoras, compensatórias e de cunho assistencialista. De acordo ainda com Paiva e Ouriques (2006), ocorre um ‘vínculo genético’ que se dá no interior do processo de legitimação do Estado e das classes dominantes junto ao proletariado, ou seja, uma necessidade de mostrar que o Capital detém o poder. A fragilidade dos direitos sociais, decorrente da contínua dependência econômica dos países latinos, limita o Estado a atender apenas, ou na maioria das vezes, aos ditames do capital.

Desde o processo de colonização, os países latinos foram usados como instrumentos de reprodução do sistema capitalista. A forma como se deu a colonização nos modos da ‘exploração’ expressa esse modelo. Conforme analisa Prado Junior (2001):

Mas um tal caráter mais estável, permanente, orgânico, de uma sociedade própria e definida, só se revelara aos poucos, dominado e abafado que é pelo que o procede, e que continuara mantendo a primazia e ditando os traços essenciais de nossa evolução colonial. Se vamos à essência de nossa formação veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde ouro e diamantes; depois, algodão, e em seguida café, para o comércio europeu. Nada mais que isto. É com tal objetivo, exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileira (PRADO JUNIOR, 2001, p. 20).

O Brasil e os outros países da América Latina, colonizados pelos Europeus, serviram durante séculos apenas como fonte de matéria-prima de grande valor comercial conforme descrito acima. Os europeus não tinham interesse de habitar terras tão ‘tropicais’, com clima temperado, contrariando os objetivos da colonização, que visava ao povoamento dessas terras. Sendo assim, a massa trabalhadora utilizada para a produção era composta conforme descreve Prado Junior (2001), “por [...] indígenas ou negros africanos importados” (p. 19). Não havia, portanto, potenciais consumidores, como, também, esses trabalhadores não tinham acesso a qualquer direito social, eram apenas peças do maquinário da produção de recursos naturais para exportação.

As características da colonização refletem nos dias atuais, mesmo o Brasil tendo alcançado a atual fase de desenvolvimento, que a subordinação econômica ainda é marca da nossa economia. Assim descreve Paiva e Ouriques (2006):

Em suma, a atual fase de acumulação de capital na periferia capitalista latino-americana indica de maneira clara que o mercado interno perde dinamismo para o mercado externo, razão pela qual os direitos sociais são considerados como “custos” e necessitam, portanto, desaparecer (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 172).

Entretanto, nas últimas décadas a seguridade social no Brasil caminhou para ganhos sociais nunca vistos em séculos de luta. O processo de industrialização e de modernização do país contribuiu para essas mudanças, como também a adequação às determinações socioeconômicas impostas pela globalização. Busquemos entender esses ganhos na contramão das exigências do mercado, que requer o enxugamento do Estado junto à questão social.

1.2 Seguridade Social no Brasil: avanços e retrocessos

No Brasil temos que as primeiras legislações sociais datam da década de 1920, quando o Estado, com a ajuda da Igreja, atuava junto aos mais necessitados. As expressões da ‘questão social’ convoca o Estado a tomar medidas paliativas e repressivas, com o objetivo de mascarar a realidade social. Na década de 1930 ocorre uma mudança significativa nos investimentos econômicos do país que deixa de investir na exportação de produtos agrícolas para investir na indústria, com isso muda também o perfil do trabalhador que passa exigir uma legislação que lhes ofereça melhores condições de trabalho e de vida. Conforme sintetiza Couto (2008):

É fundamental salientar, para melhor compreensão, que, nesse período, começaram a ser gestadas as condições para uma mudança substantiva no sistema econômico brasileiro, que vai ser deslocado do eixo agroexportador para o urbano industrial e, assim, exigir um posicionamento frente às demandas postas pela nova ordem produtiva e pelos trabalhadores (COUTO, 2008, p. 95).

Ainda na década de 1930, Getúlio Vargas, presidente do país na época, incentivou a criação e expansão das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs). Estas eram mantidas através de contribuições dos empregados e dos empregadores, sem a participação do Estado. Posteriormente estas foram transformadas nos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), tendo por objetivo “dar conta das demandas de seus trabalhadores filiados, conforme seu potencial de recursos; criaram benefícios diferenciados de um instituto para outro e bastante diferenciados das caixas, que continuaram a existir, até 1953, para as categorias de menor força organizativa” (COUTO, 2008, p. 97).

A Constituição de 1934 e a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) de 1943 são os principais documentos que demarcam o primeiro governo de Vargas. No segundo período do governo de Vargas, o qual foi ditatorial, estes documentos perdem seu valor. Para controle do poder, Vargas “voltou sua atenção para o controle da classe trabalhadora, utilizando como recurso a legislação social fortemente centrada no controle estatal” (COUTO, 2008, p. 102). Nesse período, conhecido como Estado Novo, os direitos sociais foram tratados como necessários ao processo de industrialização em curso no país, mantendo sob o controle do Estado os trabalhadores e os que estavam à margem da sociedade.

Podemos concluir que a política trabalhista, no governo de Vargas, estava centrada no paternalismo, visando ao controle dos movimentos operários e das greves que por ventura fossem realizadas. O Sistema de Seguridade Social fora implantado via institutos de previdência para industriários, bancários e outras categorias trabalhistas. Foram criados, ainda nesse período, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, a Carteira de Trabalho e a Legislação Trabalhista. Nesse aspecto, é relevante citar que os trabalhadores rurais ficaram fora deste sistema devido à falta de uma organização de caráter reivindicatório e pela forte pressão dos latifundiários.

Durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), a economia continuava sendo a prioridade de governo. A política desenvolvimentista abre as portas ao capital estrangeiro consolidando, assim, a dependência econômica. Mesmo com enfoque voltado para esta questão, Kubitschek desloca a sua atenção para outros segmentos sociais. Os processos de urbanização e industrialização acarretam lutas populares e conflitos entre as classes.

Destaca-se nesse período a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, e o apoio governamental aos programas de desenvolvimento de comunidade. Couto (2008) destaca que

No âmbito da esfera das políticas sociais destaca-se, desse período, a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), em 1960, de autoria do deputado Aluizio Alves, que tramitava no Congresso desde 1947. Por meio dela, a Previdência foi unificada em termos de benefícios, universalizando-a a todos os trabalhadores urbanos do mercado formal e apontando sua centralização administrativa, o que só foi feito em 1966, por um ato arbitrário da ditadura militar, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) (COUTO, 2008, p. 110).

O governo de Jânio Quadros (1961) durou apenas alguns meses, este renuncia ao poder e é João Goulart (1961-1964) o atual vice-presidente, que assume o cargo num clima político adverso. Seu governo foi marcado por uma forte estagnação econômica em decorrência do endividamento externo e do aumento da inflação. As organizações trabalhistas expressas nas manifestações populares pressionavam o Estado no sentido de ampliar o espaço de participação tanto politicamente quanto economicamente. Alguns ganhos sociais deste período merecem destaque, tais como: a criação do 13º salário, do salário família para os trabalhadores urbanos e a criação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), atendendo apenas aos trabalhadores em regime de CLT, definindo o período de aposentadoria para as mulheres (60 anos) e para os homens (65 anos).

Em 1964, o Brasil é marcado pelo regime ditatorial fortemente caracterizado por repressões, torturas, censuras, e pela associação entre segmentos da burguesia e capitais estrangeiros. Conforme Faleiros (2000), a forte repressão da década de 60 não impossibilitou o crescimento econômico nem tampouco a concentração de riqueza, pelo contrário, o Estado utilizava as políticas sociais como instrumentos de legitimidade do sistema, estimulando e concentrando ainda mais a renda. Um exemplo disso é a criação do Instituto Nacional de Previdência (INPS, no intervalo entre 1964-1966), com a finalidade de proporcionar o aumento da produtividade.

Na década de 1980, a questão mostra-se mais evidente em decorrência do aumento da pobreza e das lutas pela democratização do país. Foi um período de recessão econômica, a qual resultou no corte das importações, na restrição de crédito, na tentativa de elevação das taxas de juros culminando com o arrocho salarial e, conseqüentemente, com a precariedade das condições da população. Com o propósito de derrubar o arrocho salarial, as lutas dos

trabalhadores intensificaram-se, ampliando a possibilidade de abertura democrática pela força tanto dos trabalhadores como também da sociedade civil, através dos movimentos pelas eleições diretas.

Lentamente foi ocorrendo uma ruptura com o regime militar. A transição democrática ocorreu concretamente no governo de José Sarney (1986-1990), com a instituição do Plano Cruzado (1985-1986) e com a ampliação do consumismo pelos trabalhadores como reflexo direto do congelamento dos preços, mesmo durando pouco tempo, e, principalmente, por constituir uma nova concepção de proteção social.

O final da década de 1980 é marcado pela aprovação da Constituição Federal de 1988, objeto de disputa entre grupos políticos. Esta resulta na denominada Carta Cidadã, na qual temos os arranjos legais para a efetivação da seguridade social no Brasil, formada pelo conjunto das políticas de saúde, previdência e assistência. Entretanto, conforme analisa Vianna (2000), a seguridade social não se concretizou conforme estava descrito na CF, ficando apenas sinalizada, pois a saúde e assistência foram regulamentadas por leis distintas.

A década de 1990 foi marcada pela posse do primeiro presidente eleito pelo voto direto após o regime militar. O presidente Fernando Collor, este direcionou suas ações para um acirrado controle dos gastos públicos, enxugamento do estado nas políticas sociais, privatizações, aumento das taxas de juros e estabilidade econômica, ficando assim a concretização dos direitos sociais conquistados no processo de redemocratização do país, mais uma vez adiados.

Nesta mesma década entra em cena o processo de aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Esta passou por várias alterações e “engavetamentos” no Senado e na Câmara, conforme descreve Sposati (2005):

O primeiro projeto aprovado pelo Legislativo em 1990 foi vetado por Fernando Collor e já continha esse conjunto de ideias. A primeira gestação da menina LOAS teve aborto provocado. Mas, o processo social era extremamente fecundante e se fortaleceu na luta (SPOSATI, 2005, p. 49).

Em 1992, um novo acontecimento sacode a sociedade brasileira e interfere diretamente na aprovação da LOAS, conforme descreve ainda Sposati (2005, p. 50): “A nova gestação é adiada, pois outras questões mais fortes se levantam: o *impeachment* de Collor. Itamar Franco assume a presidência e o Ministro Juthay Magalhães o Ministério de Bem-Estar Social” (SPOSATI, 2005, p. 50).

Com o *impeachment* de Collor em 1992, quem assume a presidência é o atual vice-presidente Itamar Augusto Cautiero Franco, deparando-se com um cenário de estagnação econômica e de desarticulação do sistema de proteção social; é ainda em seu governo que ocorre a aprovação da LOAS, em 1993.

Os momentos de negociação que se seguem geram um acontecimento de destaque no debate nacional sobre a aprovação da LOAS. Este ficou conhecido como a Conferência Zero da Assistência Social. Finalmente em 07 de dezembro de 1993 é publicada a Lei nº 8.742/93, que regulamenta a Assistência Social e dá outras providências.

A LOAS dá novo significado à Assistência Social enquanto política pública de seguridade, direito do cidadão e dever do Estado, prevendo-lhe um sistema de gestão descentralizado e participativo, cujo eixo é posto na criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em março de 1994.

No período de 1994 até 2002, vivenciamos o governo de Fernando Henrique Cardoso. Seu governo foi marcado por uma política de estabilidade financeira, ele priorizou o livre mercado e a iniciativa privada, tratou-se como se pode observar de “reformas orientadas para o mercado, num contexto em que os problemas no âmbito do Estado brasileiro eram apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida no país desde o início dos anos 1980” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 148).

No tocante à Política de Assistência Social, suas ações se voltam aos mais pobres através de ações solidárias, deslocando a responsabilidade dos programas sociais para a iniciativa privada e a solidariedade, eximindo o Estado de suas responsabilidades sociais. Como exemplo, temos a institucionalização do Programa de Comunidade Solidária (MP/813/95). No governo de FHC foram postos em prática os primeiros programas de transferência de renda do país. Entretanto,

Uma das características desse período é a retomada da matriz da solidariedade, como sinônimo de voluntarismo e de passagem da responsabilidade dos programas sociais para a órbita da iniciativa privada, buscando afastar o Estado de sua responsabilidade central, conforme a Constituição de 1988, na garantia desses direitos (COUTO, 2008, p. 150).

Os primeiros anos do governo Lula, foram marcados, por ações de ordem econômica, e ações sociais que permitiram o estabelecimento de fortes vínculos com a população que fora beneficiada, e com isso, manter elevado o índice de aprovação do seu governo. No âmbito da assistência social, Freitas (2007), conclui que

Durante o governo Lula, alguns avanços ocorreram no tocante à disputa pelo dinheiro público. Em julho de 2005, foi publicada a Norma Operacional Básica, construindo as bases para a implantação do SUAS. O SUAS deve regular, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades dos sistemas de serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada e articulada com iniciativas da sociedade civil (FREITAS, 2007, p. 72).

O SUAS está organizado em uma estrutura descentralizada e participativa com financiamento e sistemas de gestão bem definidos, conforme ainda descreve Freitas (2007):

O Sistema Único integra uma política pactuada nacionalmente, que prevê uma organização participativa e descentralizada da assistência social, com ações voltadas para o fortalecimento da família. Baseado em critérios e procedimentos transparentes, altera fundamentalmente operações como o repasse de recursos federais para estados, municípios e Distrito Federal; a prestação de contas e o modo como os serviços e municípios estão hoje articulados (FREITAS, 2007, p. 72).

Outros documentos que merecem destaque na nova formulação da política de Assistência Social, e que servem legalmente para o real funcionamento do SUAS, são: a PNAS (2004) e a NOB (2005), que trata da organização, níveis de gestão, níveis de complexidade e do financiamento da Assistência Social.

Compreendemos, pois, que a Assistência Social não “nasce” com a Constituição Federal de 1988 e com a LOAS. Ela existe anteriormente como uma prática social, alcançando o marco legal e o status de política social através desses documentos.

Mesmo com toda esta estrutura legal alçada nos últimos anos, ainda podemos observar, que o foco das ações da política social, segundo Freitas (2006), apresenta um modelo assistencialista focalizado. Os programas e projetos são especificados conforme o tipo e o grau de vulnerabilidade do público-alvo, não respeitando os princípios universais, desenvolvendo muitas vezes uma política de focalização nos excluídos, quando usa como critério para inclusão nos programas apenas os extremamente pobres, como é o caso dos programas de transferência de renda.

1.3 A Forma de Operacionalização do SUAS e os programas de transferência de renda

A NOB, aprovada em 2005, pelo Conselho Nacional de Assistência Social, tem por objetivo disciplinar a operacionalização da gestão da política de Assistência Social. Neste documento fica estabelecido o caráter e o funcionamento do SUAS. Para sua legitimação a NOB/SUAS retoma os conteúdos das NOBs de 1997 e 1998, e está embasada nas determinações na PNAS/2004 e da LOAS de 1993.

No modelo de organização operacional do SUAS, a proteção social, segundo a PNAS (2004), divide-se em dois níveis: a) a Proteção Social Básica apresenta um caráter preventivo e processador de inclusão social, cujos destinatários são segmentos da população, que vivem em condições de vulnerabilidade social, tais como: pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos), fragilização dos vínculos afetivos (discriminação etária, étnicas, de gênero ou por deficiência). Um dos principais objetivos é processar a inclusão de grupos em situação de risco social nas políticas públicas, no mundo do trabalho e na vida comunitária e societária, além de prevenir as situações de risco social; b) e a Proteção Social Especial (PSE), que tem caráter compensatório (reparar o dano), mas igualmente provedor de possibilidades psicossociais com vistas à reinserção social (Ver quadro TIPOS DE PROTEÇÃO SOCIAL – SUAS no anexo A).

A PSE exige atenção mais personalizada e processos de proteção de longa duração. A PSE se destina a indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade pessoal e social, decorrentes de abandono, vítimas de maus-tratos físicos e/ou psíquicos, abuso e exploração sexual, usuários de drogas, adolescentes em conflito com a lei e moradores de rua (PNAS, 2004).

Conforme descreve Lopes (2006),

Começam a ficar mais nítidos os traços dessa nova formatação em sistema com as suas particularidades reguladas pela Norma Operacional Básica do SUAS, debatida e aprovada em 2005: atendimento conforme a gradação da necessidade por níveis de proteção diferenciados, básico e especial (de média e alta complexidade), desagregando a perpétua pasteurização do atendimento “aos necessitados” e alcançando as necessidades sociais já mencionadas (LOPES, 2006, p. 83).

Inscribe-se como fundamento de construção e consolidação do SUAS: a centralidade na família, a descentralização e a territorialização. Todos estes fundamentos enfrentam

barreiras políticas, econômicas e culturais, limitando a atuação de ações e programas, que poderiam dar uma abrangência mais eficaz ao combate à fome e à pobreza no Brasil. Assim:

O redesenho das ações socioassistenciais no âmbito do SUAS é estratégico para a resolução de contradições de alguns dos termos mais caros à concretização do direito à assistência social: a combinação entre os princípios da universalidade e da seletividade, a articulação das dimensões preventivas e especialmente protetivas da política pública de assistência social e potencialização das ações emancipatórias coletivas associadas ao desenvolvimento de relações personalizadas de (re) construção de novos projetos de vida dos indivíduos e famílias expostos aos processos de reprodução dos mecanismos que originaram sua condição de pobreza e de subalternização socioculturais (PAIVA, 2006, p. 9).

A descentralização das ações requer um compromisso político no qual os entes federados, neste caso não apenas o município, estejam dispostos a investir nas ações, criando mecanismos e estratégias que viabilizem a concretização dos projetos, programas e serviços, pois:

Na mesma direção, a descentralização das políticas sociais não é simplesmente um subproduto da descentralização fiscal, nem das novas disposições constitucionais derivadas da Carta de 1988. Ao contrário, ela ocorreu nas políticas e nos estados em que a ação política deliberada operou de modo eficiente (ARETCHE, 1999, p. 112).

A correta aplicação dos recursos, a ética na política, o fazer consciente dos profissionais, são apenas alguns dos instrumentos, de concretização dos objetivos postos nas políticas sociais, pois

Uma política social inclusiva e universal envolve recursos, não se deve se iludir a respeito; o grande desafio é não apenas aumentar a eficiência e a eficácia na alocação dos recursos, mas, principalmente, forjar um novo regime fiscal e tributário capaz de arcar com um projeto distributivo e de desenvolvimento (THEODORO; DELGADO, 2003, p. 126).

Também, nesse contexto de implantação da Política Social inserida na seguridade ganham força os programas de transferência de renda, influenciados por experiências locais significativas já vividas no Brasil:

Tais programas consistiam na complementação de renda às famílias, que, em contrapartida, assumiam uma agenda de compromissos, tais como a garantia de frequência escolar mínima das crianças atendidas e a participação em determinadas ações de saúde pública (SENA et al., 2004, p. 87).

A idealização de programas que visam à transferência de renda social mínima no Brasil tem sua origem na década de 1990, através de experiências locais, que foram se consolidando, e fez surgir o Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à educação, com o pagamento de uma bolsa às famílias que mantivessem seus filhos na escola, e era conhecido como o Bolsa Escola, criado em 2001. Entretanto, é com o Programa Bolsa Família (PBF), que estes ganham destaque nacional.

O PBF ganhou reconhecimento no Brasil servindo também de modelo para implantação de programas semelhantes em outros países, conforme destaques na mídia. Como exemplo, podemos citar o Jornal do MDS, edição especial – novembro de 2008, no qual destaca Moreira (2008):

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) tem mantido contato com representantes da área social de diversos países. [...] O Bolsa Família é o Programa que desperta maior interesse, mas as políticas de assistência social e segurança alimentar e nutricional também vêm sendo replicadas em muitos países (MOREIRA 2008, p. 12).

O Programa Bolsa Família foi criado através da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, e transformado em Lei nº 10.836. A criação deste Programa revela um esforço do Governo em fortalecer o Programa Fome Zero, instituído no início do primeiro governo Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006). Este programa, segundo o MDS (2006), visa assegurar o direito humano, a alimentação, tendo como prioridade de atendimento as famílias em situação de risco ou vulnerabilidade, promovendo assim a segurança alimentar e nutricional, contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania (MDS, 2006).

A respeito dos objetivos do PBF, Torres (2007) assim descreve:

O objetivo do Programa Bolsa Família como política de alocação universal é conceder uma proteção integral a todo o grupo familiar, e não a alguns de seus membros, representando uma mudança significativa na concepção da política de renda mínima brasileira. Os recursos financeiros oferecidos pelo programa na forma de complementação de renda familiar visam estimular as famílias beneficiadas a frequentarem e utilizarem os serviços da rede de

saúde, de educação e de assistência social; este fato objetiva a “autonomização” das famílias no momento em que proporcionaria uma melhoria nas condições sociais do grupo familiar, provocando-se uma suposta ruptura do círculo vicioso de reprodução da miséria (TORRES, 2007, p. 50).

O Programa Bolsa Família é destinado diretamente às famílias pobres e extremamente pobres, associando o recebimento de um auxílio financeiro ao cumprimento das condicionalidades² nas diversas áreas da política social, tais como: educação, saúde e assistência.

Na área da saúde, as famílias com crianças de até 7 anos devem levar as crianças à unidade de saúde ou ao local de campanha para vacinação e manter atualizado o calendário de vacinação; levar as crianças para pesar, medir e ser examinadas conforme o calendário do Ministério da Saúde. Já as famílias com gestantes e mães amamentando precisam inscrever-se e participar do pré-natal; continuar o acompanhamento após o parto, levando sempre o Cartão da Gestante; e participar das atividades educativas desenvolvidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e alimentação saudável (MDS, 2006).

Na área da educação, as famílias devem matricular as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos na escola; garantir a frequência mínima de 85% das aulas a cada mês. Se o aluno precisar faltar é necessário informar à escola e explicar o motivo e informar ao gestor do Programa Bolsa Família sempre que alguma criança mudar de escola (MDS, 2006).

Na área da assistência social, depois da unificação do Programas Bolsa Família e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil através da Portaria nº 666 de dezembro de 2005, tem-se uma nova condicionalidade para o Programa, que é a frequência mínima de 85% nas ações socioeducativas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), como também o compromisso de retirar os filhos menores de 16 anos de atividades de trabalho infantil, conforme Anexo B.

Outro elemento a ser destacado é que neste processo as responsabilidades, devido à descentralidade administrativa das políticas sociais, recaem muito mais sobre as famílias e os municípios do que sobre os demais entes federados:

² As condicionalidades são compromissos que as famílias assumem quando entram no PBF; estes compromissos são saúde, educação e assistência social, compromissos estes que fazem parte das regras para permanecer no Programa (Guia para acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, MDS, 2007).

Um aspecto a destacar é que embora a legislação recente seja clara quanto ao papel dos três níveis de governo na implementação das condicionalidades, é sobre o município que recai a maior parte das responsabilidades. [...] E as famílias que estiverem inadimplentes com relação ao cumprimento das condicionalidades estão sujeitas a uma série de sanções, que vão desde o bloqueio do benefício por 30 dias até seu cancelamento (SENA et al., 2004, p. 90).

O cumprimento dessas condicionalidades pelas famílias compreende um dos objetivos do PBF, que é o de ampliar o acesso dos cidadãos aos seus direitos sociais básicos, em especial os relativos à saúde e à educação. Além desse objetivo, o programa, que está vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), busca combater a fome e a pobreza e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular o desenvolvimento das famílias beneficiárias e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do poder público (MDS, 2003).

Conforme descrito nos manuais de operacionalização do governo, o PBF, como dito anteriormente, tem como prioridade alcançar as famílias que se encontram em situação de pobreza e de extrema pobreza. A linha da pobreza e os valores de pagamento são estabelecidos conforme a renda per capita da família. São consideradas extremamente pobres as famílias que têm uma renda inferior a R\$ 60,00, estas recebem o básico; e os variáveis que irão depender do número de filhos na família, as famílias consideradas pobres recebem apenas o benefício variável, conforme quadro 01.

Quadro 01: Valor do benefício destinado às famílias conforme renda mensal *per capita*

Renda Mensal per capita	Composição Familiar		Valor do Benefício
	0 a 15 anos	16 e 17 anos	
De R\$ 60,00 a R\$ 120,00	01 membro		R\$20,00
	02 membros		R\$ 40,00
	03 ou + membros		R\$ 60,00
Até R\$ 60,00	Sem ocorrências		R\$ 62,00
	01 membro		R\$ 82,00
	02 membros		R\$ 102,00
	3 ou + membros		R\$ 122,00

Fonte: MDS – 2008. Quadro elaborado pela pesquisadora

Um dado que merece destaque na implantação do programa é a velocidade com que este percorreu os municípios brasileiros. Em dezembro de 2003, o programa já atendia 3,6 milhões de famílias e em 2005 atingiu 8,7 milhões.

Conforme destaca Sena et al. (2004), uma das tarefas mais difíceis a ser enfrentada por programa de cunho focalizado como é o PBF é a construção de critérios e mecanismos de seleção, tais como a renda, vulnerabilidades, como classificar estes pré-requisitos e todo o aparato deste processo desde elaborar o cadastro das famílias até a concessão dos benefícios.

Para ingressar no programa, as famílias precisam se inscrever no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CADÚNICO), que foi instituído pelo Decreto Nº 3.877, de 24 de julho de 2001. Este cadastro é um instrumento de coleta de informações, que tem como objetivo identificar as famílias em situação de pobreza de todos os municípios brasileiros, definidas como aquelas com renda mensal igual ou inferior a ½ salário mínimo por pessoa (MDS, 2006).

Após a inscrição no Cadastro Único, as famílias recebem um Número de Identificação Social (NIS), e em seguida é realizado o processamento dos dados coletados pelo MDS. Posteriormente, esses dados são devolvidos aos municípios e aos estados, a fim de que essas distintas esferas de governo também se informem sobre a população que vive em situação de pobreza e possam elaborar e implementar políticas sociais e programas adequados às necessidades dessa população excluída (MDS, 2006). Portanto, para o bom desenvolvimento do Programa Bolsa Família, é imprescindível uma coordenação articulada entre os três níveis de gestão, como também com diversos setores governamentais e não governamentais. Ainda segundo afirma Sena et al. (2004), a descentralização e a intersetorialidade são essenciais ao conjunto de ações para se alcançar os objetivos propostos.

O controle social é outro ponto que requer atenção para a efetivação do PBF. A difícil tarefa de normatizar as ações de controle social fez com que fosse criada a Instância de Controle Social, para que este grupo de âmbito municipal possa contribuir com a transparência da operacionalização do PBF. A criação das Instâncias torna-se um grande desafio, pois sabemos quão frágeis são as mobilizações comunitárias e a sustentabilidade dos conselhos em todos os níveis de políticas públicas no Brasil.

As ações da Política Social são executadas no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), que são unidades físicas que servem de suporte para funcionamento dos “programas, projetos e serviços” da Assistência Social³.

³ De acordo com a PNAS/2004 e com a LOAS, são entendidos por **Serviços**: atividades continuadas, definidas no art. 23 da LOAS, que visam à melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população, observando os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nessa lei. A Política Nacional de Assistência Social prevê seu ordenamento em rede, de acordo com os níveis de proteção social: básica e especial, de média e alta complexidade; **Programas**: compreendem ações integradas e complementares, tratadas no art. 24 da LOAS, com objetivos, tempo e área de abrangência, definidos para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais, não se caracterizando

1.4 Criação e Expansão dos Centros de Referência da Assistência Social e do Programa de Atenção Integral à Família

Após a aprovação da NOB (2005), surge a necessidade de estruturar a dinâmica de operacionalização do SUAS, e como suporte técnico para o desenvolvimento das ações o MDS faz uma parceria com um programa já existente, o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF). O PAIF caracteriza-se como um dos principais programas de Proteção Social Básica, do SUAS, criado em 18 de abril de 2004 (Portaria nº 78), pelo MDS. Em 19 de maio de 2004 este passou a integrar a rede de serviços de ação continuada da Assistência Social financiada pelo Governo Federal.

Os serviços do PAIF são ações continuadas da Assistência Social que se inserem na gestão básica, cujas atividades são desenvolvidas nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Os CRAS são espaços físicos públicos onde são necessariamente ofertados programas, projetos e benefícios de proteção social básica, relativos às seguranças de rendimento, autonomia, acolhida, convívio ou vivência familiar e comunitária. Os CRAS devem funcionar em um lugar acessível para as famílias em situação de vulnerabilidade e oferecer espaço físico adequado para seu funcionamento, recaindo mais uma vez o maior peso da responsabilidade de implantação dos programas para os municípios, como também cabe a estes definir quais serão as famílias que vão utilizar os serviços oferecidos.

No que se refere à proteção social básica, o SUAS hoje tem mais de 2 mil CRAS, instalados com o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), como porta de entrada da proteção social básica, aquela atenção específica de antecipação às situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (LOPES, 2006, p. 89).

A efetivação dos CRAS/PAIF requer o compromisso tanto da sociedade como do Governo, principalmente no tocante aos gestores, diante da responsabilidade de gerenciar o montante financeiro que é destinado à execução do PAIF. Uma gestão transparente e eficaz requer a efetivação dos conselhos na elaboração do Plano de Assistência Social, bem como no

como ações continuadas; **Projetos:** definidos nos arts. 25 e 26 da LOAS, caracterizam-se como investimentos econômico-sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social, articuladamente com as demais políticas públicas. De acordo com a PNAS/2004, esses projetos integram o nível de proteção social básica, podendo, contudo, voltar-se ainda às famílias e pessoas em situação de risco, público-alvo da proteção social especial.

acompanhamento da aplicação dos recursos financeiros através do controle do Fundo Municipal de Assistência Social.

O Financiamento da Assistência recebe um caráter descentralizado com os repasses financeiros oriundos do Fundo Nacional depositados diretamente no Fundo Municipal, conforme explicitado:

O Sistema Único integra uma política pactuada nacionalmente, que prevê uma organização participativa e descentralizada da assistência social, com ações voltadas para o fortalecimento da família. Baseado em critérios e procedimentos transparentes, altera fundamentalmente operações como o repasse de recursos federais para estados, municípios e Distrito Federal; a prestação de contas e o modo como serviços e municípios estão hoje articulados (FREITAS, 2007, p. 72).

A participação efetiva dos conselhos nas políticas sociais requer o compromisso da sociedade como um todo, porque legalmente este tem respaldo para efetivar-se, mas as barreiras políticas os entravam, tais como: fragilidade na participação popular, a existência de conselhos que não saíram do papel, representação submissa aos gestores municipais, restringindo assim a sua efetivação como órgão de planejamento e fiscalização dos programas, projetos e serviços que compõem a política social no Brasil.

Esse contexto é igualmente visível no município de Junco do Seridó, espaço desta pesquisa, e não poderia ser diferente, diante de uma realidade nacional na qual a pobreza e a miséria são naturalizadas. Apresentam-se, portanto, como fatores integrantes do sistema no qual se instauram as contradições inerentes ao sistema capitalista.

CAPÍTULO 2

A IMPLANTAÇÃO DO SUAS NO BRASIL E A ESPECIFICIDADE DO JUNCO DO SERIDÓ, UM MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE

2 A IMPLANTAÇÃO DO SUAS NO BRASIL E A ESPECIFICIDADE DO JUNCO DO SERIDÓ: UM MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE

Para a análise de uma experiência de implantação do Sistema Único de Assistência Social em um município se faz necessário uma retrospectiva do processo sócio-histórico deste, para que possamos entender o município no seu contexto específico, localizando-o no estado e no país, pois cada município tem sua especificidade e ao mesmo tempo está inserido no contexto nacional e requer ações políticas que estejam de acordo com o que é posto para todas as cidades, conforme sua ocupação e demandas.

A PNAS, com a utilização de dados do IBGE, classifica os municípios por porte populacional e posteriormente determina que os municípios sejam habilitados em um dos níveis de gestão, ou seja, na gestão inicial, básica ou plena, dependendo do porte populacional e dos serviços que o município ofereça.

Para o cofinanciamento dos projetos, programas e serviços a PNAS define que os municípios de Pequeno Porte (municípios com até 20.000 hab.) devem oferecer serviços da proteção social básica, tais como: atenção à família, seus membros e indivíduos, potencialização dessa rede, programas de inclusão produtiva; e participar do financiamento desse nível de proteção (NOB 2005). Os serviços de média e alta complexidade que não tenham condições de serem oferecidos pelo município serão pactuados com municípios mais próximos que ofereçam o serviço.

Os municípios de médio porte são aqueles que oferecem os serviços da proteção social básica e os serviços de média complexidade. Nestes os recursos de cofinanciamento são oriundos do governo federal, estadual e municipal. Os serviços de alta complexidade podem ser ofertados como referência regional ou mediante participação em consórcio (NOB, 2005).

Os municípios de grande porte devem apresentar uma rede complexa, com a oferta de serviços considerados necessários ao atendimento da população, compreendendo os serviços da proteção social básica e plena e os serviços de média e alta complexidade.

O município de Junco do Seridó é um município paraibano considerado de Pequeno Porte, conforme classificação da PNAS, pois possui população inferior a 20.000 habitantes, e, portanto, deve oferecer os serviços da proteção social básica.

Para termos uma visão do todo, dentro do contexto do município em estudo é imprescindível o conhecimento da realidade de trabalho de outras políticas sociais tais como: educação, saúde e também dados socioeconômicos, pois a PNAS e a NOB visam a uma integração entre as políticas, principalmente na execução do maior programa social em

execução no país que é o Programa Bolsa Família, que apresenta em seus objetivos a integração entre as políticas setoriais.

Desde o restabelecimento do federalismo, pela Constituição de 1988, os estados e municípios vêm assumindo papel cada vez mais importante na execução das políticas públicas no Brasil. O Governo Federal estabeleceu parcerias com os estados e municípios para a execução dos programas da área social, sobretudo no campo da educação, da saúde e da assistência social.

Os programas federais da assistência social no Brasil ganham ênfase com a unificação dos Programas de Transferência de Renda e dos Programas de Inclusão e Reintegração Social, e estes passam a ocupar um espaço importante na agenda dos municípios, principalmente naqueles em que são restritos os recursos, e não arrecadam valores significativos de impostos, em especial nos municípios considerados de Pequeno Porte, que sobrevivem basicamente de recursos oriundos do Fundo de Participação dos Municípios⁴.

Dessa forma buscamos entender como ocorreu a implantação do SUAS no município de Junco do Seridó, e para tanto, buscamos compreendê-lo em seu contexto histórico, político e social, destacando as especificidades de um município de Pequeno Porte.

2.1 Algumas considerações acerca da implantação do SUAS no Brasil e sua caracterização nos municípios de Pequeno Porte

A Política Social nessa nova formulação se propõe a abranger os 5.565 municípios brasileiros, porém, os contrastes nesses municípios são consideráveis, principalmente no que tange à obtenção de dados referentes à cultura, riqueza e pobreza. Trabalhar a universalidade em um país continental como o nosso exige um comprometimento dos “entes federados”⁵ e cidadãos, para que os serviços, projetos e programas alcancem a todos.

⁴ O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. A distribuição dos recursos aos municípios é feita de acordo o número de habitantes. São fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. O mínimo é de 0,6 para municípios com até 10.188 habitantes, e, o máximo é 4,0 para aqueles acima 156 mil. Os critérios atualmente utilizados para o cálculo dos coeficientes de participação dos municípios estão baseados na Lei n.º. 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e no Decreto-Lei N.º 1.881/81. Do total de recursos 10% são destinados aos municípios das capitais, 86,4% para os demais municípios e 3,6% para o fundo de reserva a que fazem juz os municípios com população superior a 142.633 habitantes (coeficiente de 3.8), excluídas as capitais.

(http://www.apremerj.org.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=4501)

⁵ Entes Federados: União, Estados e Municípios.

Na PNAS podemos identificar inúmeras mudanças na proposição teórica, na forma de organização e na forma de gerenciar e controlar a nova política. Neste documento são conservados os princípios e diretrizes contidos na LOAS. Contudo, na nova política inscrita no SUAS “há uma ênfase na centralidade da família nas ações socioassistenciais, diferentemente da dimensão genérica com que a LOAS a considerava” (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2006, p. 171).

Porém, a amplitude que esta política busca alcançar envolve situações complexas e de caráter inovador que podem limitar o processo de normatização e padronização dos serviços, pois ocorre uma grande diversidade na cultura e nos costumes das diferentes regiões brasileiras. O SUAS apresenta-se como modelo de gestão descentralizado, com novo modo de execução dos serviços socioassistenciais, tendo como base o município e a atenção na família. Porém, segundo Carvalho (2006),

A municipalização não é apenas expressão de uma reforma do Estado para reduzir os custos e desresponsabilizar o Estado na garantia dos serviços de direito dos cidadãos. É necessária para criar uma governança pautada na participação e democratização da coisa pública e, sobretudo, pautada na produção de uma gestão territorial de proximidade integralizando atenções ao cidadão com desenvolvimento local (CARVALHO, 2006, p. 126).

Na PNAS encontramos a seguinte classificação dos municípios, conforme quadro 02:

Quadro 02: Classificação dos municípios segundo o número total de habitantes – Brasil - 2004

Municípios pequenos 1	com população de até 20.000 habitantes
Municípios pequenos 2	com população entre 20.001 a 50.000 habitantes
Municípios médios	com população entre 50.001 a 100.000 habitantes
Municípios grandes	com população entre 100.001 a 900.000 habitantes
Metrópoles	com população superior a 900.000 habitantes

Fonte: PNAS, 2004

O quadro 03 apresenta em números a classificação dos municípios brasileiros tendo como referência o quadro 04, com os grupos classificados de acordo com a quantidade de habitantes em cada município brasileiro.

Os municípios de Pequeno Porte, para a PNAS, são divididos em: Pequeno Porte I, que compreendem os municípios com até 20.000 habitantes e Pequeno Porte II que compreendem os municípios de 20.001 até 50.000 habitantes.

Quadro 03: Classificação dos municípios brasileiros segundo total de habitantes - 2002

Classificação dos municípios urbanos	Total de município	Total da população	% de município
Pequenos I (até 20.000 hab.)	4.018	33.437.404	73,0
Pequenos II (de 20.001 até 50.000 hab.)	964	28.832.600	18,0
Médios (de 50.001 a 100.000 hab.)	301	20.928.128	5,0
Grandes (de 100.001 a 900.000 hab.)	209	50.321.723	3,7
Metrópoles (mais de 900.000 hab.)	15	36.279.315	0,3
Total	5.507	169.799.170	100

Fonte: PNAS 2004. Quadro elaborado pela pesquisadora

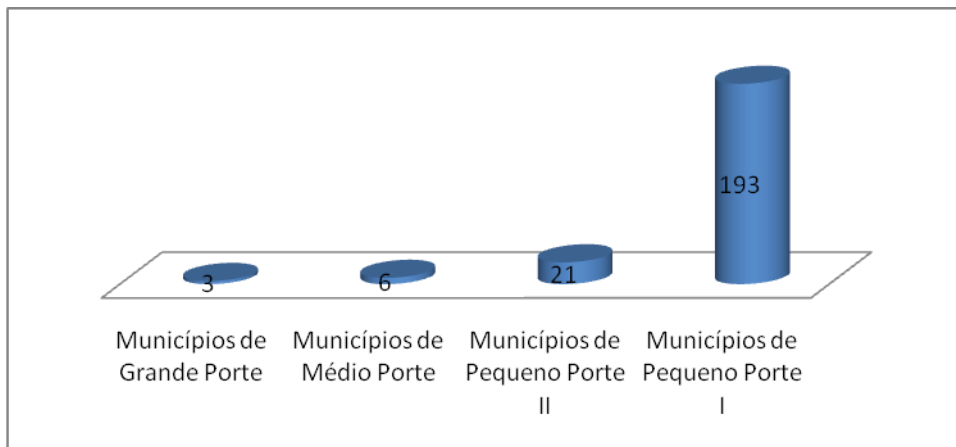
Diante do exposto podemos observar que 73% dos municípios brasileiros têm menos de 20 mil habitantes e somando aos de até 50 mil temos mais de 91% dos municípios concentrados em pequenos territórios e com baixa densidade demográfica. Destacamos assim que do total de 5.507 municípios temos 4.982 municípios de Pequeno Porte.

No Brasil encontramos municípios considerados metrópoles, cidades com mais de 900 mil habitantes. Estes representam 0,3% dos municípios brasileiros e sua população corresponde a 20% de toda a população brasileira. São municípios com características urbanas e de grandes contratos econômicos e sociais. É também em 20% o percentual de habitantes que estão vivendo em municípios brasileiros que apresentam uma população inferior a 20 mil habitantes, ou seja, 40% da população brasileira vivem em dois contextos totalmente opostos, conforme o PNAS (2004). Nos municípios de Pequeno Porte encontramos 45% de sua população vivendo na zona rural, mas igualmente às metrópoles, seus contextos estão repletos de vulnerabilidade e risco social, e muitas vezes, apresenta características bem próximas às das metrópoles.

Os municípios de Pequeno Porte se apresentam em grande número no Brasil. Desta forma esses municípios apresentam a necessidade de uma política pública voltada para a realidade específica dos mesmos. Os municípios de Pequeno Porte apresentam-se em dois tipos: os predominantemente urbanos, localizados próximos aos grandes centros urbanos; e os predominantemente rurais, com a economia puxada pela agricultura, havendo, no entanto, nos dias atuais, uma grande sinergia das atividades urbanas e rurais, isto é, os modelos se misturam, as cidades mesmo pequenas podem apresentar características urbanas e rurais ao mesmo tempo.

Na Paraíba encontramos um grande número de municípios de Pequeno Porte, como pode ser visto no gráfico 01.

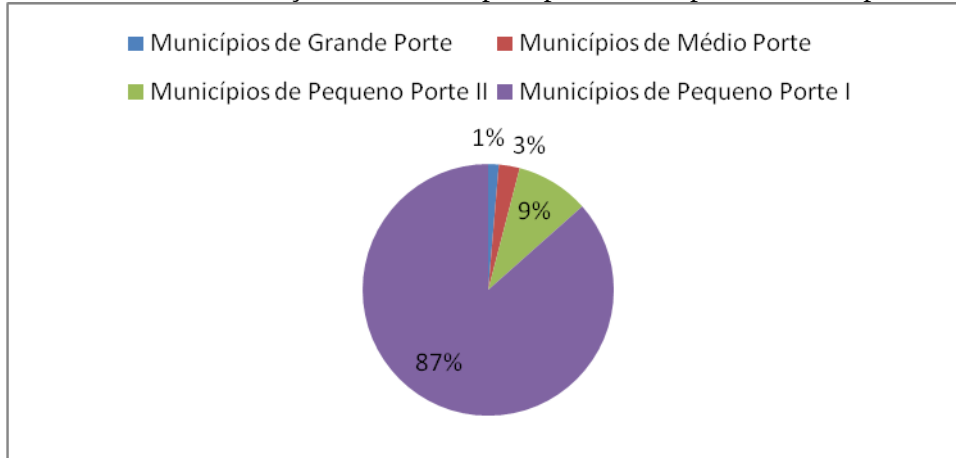
Gráfico 01: Divisão de municípios paraibanos por porte populacional



Fonte: Federação dos Municípios Paraibanos, 2004. Gráfico elaborado pela pesquisadora

Dos 223 municípios paraibanos, 193 são de Pequeno Porte I, 21 municípios são de Pequeno Porte II, 6 municípios de Médio Porte e apenas 3 de Grande Porte, como podemos visualizar no gráfico 02.

Gráfico 02: Classificação dos municípios paraibanos por Porte em porcentagem



Fonte: Federação dos Municípios Paraibanos, 2004. Gráfico elaborado pela pesquisadora

Assim podemos identificar que 96% dos municípios paraibanos são municípios de Pequeno Porte, apresentando características próprias conforme encontramos em toda a realidade nacional. Destacamos ainda que esses municípios, principalmente os 87% dos municípios que representam os de Pequeno Porte I, enquadram-se nas características dos municípios predominantemente rurais.

Com a Constituição de 1988, novas diretrizes foram dadas aos municípios com a definição de poderes dos governos nacional, estadual e municipal, dando ênfase

principalmente na esfera municipal com a chamada descentralização municipal. Porém uma real descentralização “requer que esse poder seja assumido por alguém e que outros que o exerciam legalmente o percam. Coisa sumamente difícil e criadora de conflitos dada a cultura que tipifica as instituições executiva e legislativa” (CALDERON; CHAIA, 2002, p. 16). A descentralização traz consigo ideias inovadoras e democráticas que efetivamente venham a possibilitar novos formatos de representação. Essas mudanças exigem uma abertura partidária e também de consciência da população, pois a sociedade civil passa a assumir responsabilidades de “caráter público”, conforme afirma ainda Calderon e Chaia (2002).

Em 2001 foi aprovada a Lei Federal nº 10.257/2001, que regulamenta o Estatuto da Cidade e estabelece diretrizes gerais da política urbana, fixa as diretrizes de política, utilizando-se, sobretudo, do princípio das funções sociais da propriedade e da cidade, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada, o direito à moradia, ao saneamento básico, aos serviços urbanos a todos os cidadãos e a implementação de uma gestão democrática e participativa. Porém, esta lei está voltada para grandes e médias cidades, com mais de 20.000 habitantes. A sua maior relevância se dá pela obrigatoriedade da elaboração de um Plano Diretor, que estabelece objetivos a serem atingidos, fixa as diretrizes do desenvolvimento físico-econômico-social do município e tem por objetivo fundamental realizar o desenvolvimento da comunidade local, resumindo-se na frase “a cidade que se quer para o futuro próximo” (CALDERON; CHAIA, 2002, p. 23).

A implantação do Estatuto da Cidade tornou-se obrigatória em mais de 1.682 municípios com mais de 20 mil habitantes, porém cerca de 3.800 municípios foram excluídos, a não ser por vontade política de programar os instrumentos previstos no referido documento. Mesmo nos municípios que são exigidos por lei, a sua implantação, a efetivação do Plano Diretor passa por grandes entraves diante de interesses políticos e econômicos, que são afetados com mudanças substanciais na gestão participativa.

O município em estudo encontra-se entre os 3.800 municípios que não estão obrigados a implantar o Estatuto da Cidade, portanto a gestão municipal apresenta características centralizadoras e com pouca participação da população no processo democrático.

2.2 Junco do Seridó: território e caracterização

O município de Junco do Seridó originou-se da fazenda denominada “Unha de Gato”, que tinha como proprietário o Sr. Manoel Balduino Guedes. Na perspectiva de desenvolver a agricultura local, no ano de 1892, contratou vaqueiros e outras pessoas que moravam na

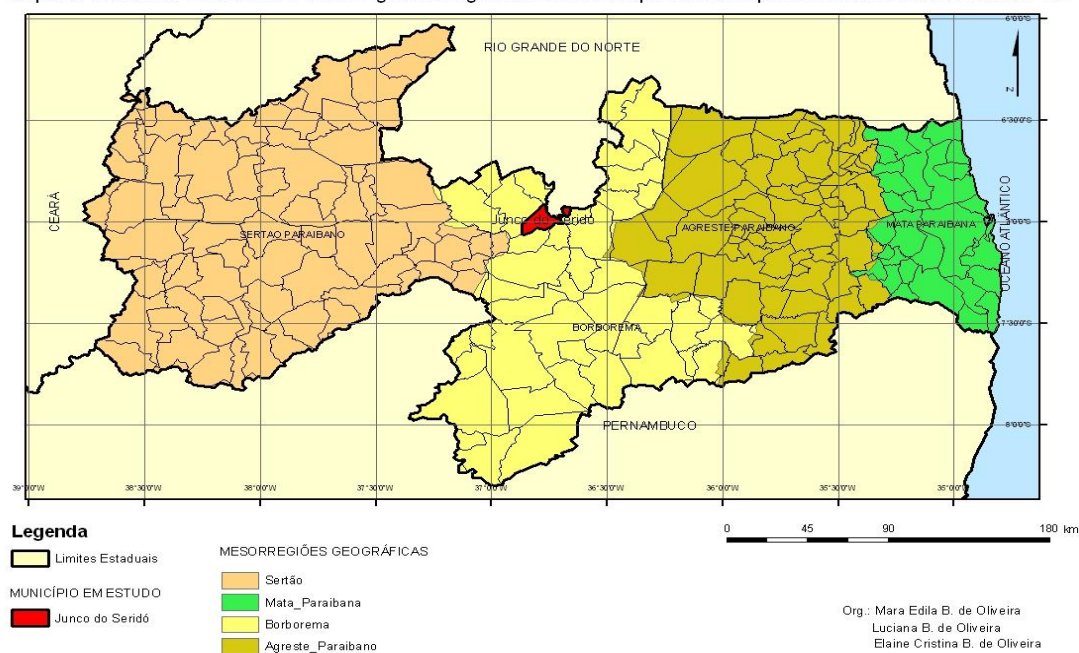
região. Esses vaqueiros contratados para desenvolver a pecuária local foram se instalando na região e, diante disso, muitas casas foram construídas no local, tomando logo o aspecto de um povoado. Com o passar do tempo, o Chorão, como era conhecido esse povoado, começou a servir de pousada para os viajantes que se deslocavam de Campina Grande e João Pessoa para o sertão e vice-versa, desenvolvendo o comércio e outros serviços, o que provocou um aumento da população local. Desta forma, o povoado foi promovido a distrito no ano de 1949 sendo este subordinado ao município de Santa Luzia.

O Junco do Seridó é elevado à categoria de cidade com a Lei Estadual 2.080 de 1961, e em janeiro de 1962 foi constituído o poder executivo no novo município. A última divisão territorial é datada de 01 de julho de 2007, determinada pelo IBGE.

O município de Junco do Seridó situa-se na porção central-norte do Estado da Paraíba, Mesorregião Borborema e Microrregião Seridó oriental paraibano. Limita-se ao norte com o município de Equador (RN), a leste com os municípios de Tenório e Assunção, ao sul com os municípios de Assunção e Salgadinho, e, a oeste, com Santa Luzia. O acesso a partir de João Pessoa é feito através da rodovia federal BR-230, leste-oeste, em trecho de 265 km passando por Campina Grande, Soledade e Juazeirinho. Para entendermos melhor o clima e outros aspectos naturais visualizaremos o mapa 01 do município.

Mapa 01: Mapa do Estado da Paraíba com mesorregiões geográficas com destaque do município em estudo: Junco do Seridó-PB

Mapa do Estado da Paraíba com Mesorregiões Geográficas com destaque do Município em estudo Junco do Seridó -PB



Fonte: IBGE, 1999

O município de Junco do Seridó, segundo dados do IBGE (2007), possui uma área territorial de 170,42 km². A última contagem populacional (2007) indicou 6.486 habitantes, assim divididos: 3.479 na zona urbana e 2.489 na zona rural, 54% e 46% respectivamente.

De um total de 1.380 domicílios particulares permanentes, constam 342 (24,78%) domicílios com esgotamento sanitário e 870 (63%) domicílios abastecidos pela rede geral de água.

Indicadores da área econômica apontam para 42 empresas com CNPJ atuantes na unidade territorial. O principal suporte da economia é a agricultura. A economia do município apresenta no setor primário uma maior participação (50,1 a 75%), seguindo-se o setor secundário com participação de 20,1 a 40% e, com menor participação, o setor terciário (5,1 a 25%). Na agricultura, com resultados modestos, aparecem as plantações de feijão, milho, mandioca e algodão. Na pecuária sobressai a criação de bovinos e na avicultura a criação de galináceos com produção de ovos.

O município de Junco do Seridó está inserido no Polígono das Secas. Possui clima do tipo semiárido quente com chuvas de verão. Segundo a divisão do Estado da Paraíba em regiões bioclimáticas, o município possui bioclima subdesértico quente de tendência tropical com 9 a 11 meses com baixos índices pluviométricos. A pluviometria média é de 522,3 mmv (período 1962-1985), concentrando-se 72% de seu total em 04 meses (FMAM). A vegetação é do tipo caatinga e a temperatura média é de 25° Celsius.

Com a migração das famílias da zona rural para a cidade, tem-se por consequência um grande número de desempregados, pois o mercado local não apresenta condições de absorver a demanda de trabalhadores.

A Microrregião do Seridó oriental ⁶ é explorada comercialmente pela extração de minérios, com atividades garimpeiras já consagradas, tanto na extração de caulim como na de calcário, amianto, turmalina e quartzito (utilizado comumente em calçadas e paredes).

O município de Junco do Seridó, portanto, apresenta recursos naturais de grande valor, pois está localizado na microrregião acima citada, porém a utilização da mão de obra local se dá pela utilização do subemprego na região, com baixos salários. Muitos desses trabalhadores não possuem vínculo empregatício, e, ainda, são péssimas as condições em que essas atividades são desenvolvidas e é grande o esforço físico dispensado pelo trabalhador, haja vista a baixa mecanização dos serviços. A extração de minérios na região absorveu grande

⁶ O Estado da Paraíba, segundo IBGE, está dividido em mesorregiões geográficas, as quais levam em consideração os elementos físicos, como a geologia, a geomorfologia, o clima e a vegetação; e ainda subdivide essas mesorregiões em microrregiões geográficas, as quais consideram os elementos culturais, sociais e as relações de produção local (RODRIGUEZ, 2002).

número de pessoas que migraram do campo para a cidade, porém esse processo migratório não gerou divisão de riqueza local e trouxe como consequência danos ao meio ambiente.

Conforme descrição do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama, 2005), o impacto ambiental pode ser definido como qualquer alteração nas características físicas, químicas e/ou naturais do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante de atividades humanas, que, direta ou indiretamente, afetem a saúde, segurança e bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; o conjunto de plantas e animais de uma determinada área; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos naturais.

Assim, observa-se que o resíduo do processamento do caulim provoca uma série de impactos ambientais ao meio físico e biótico:

Embora exista uma preocupação ambiental, por parte das empresas e dos órgãos ambientais, a indústria do caulim ainda causa transtornos, tais como a produção excessiva de particulados, gerados durante o transporte de caulim (matéria-prima bruta) e produção de rejeitos (resíduos). Esses resíduos, quando secos, transformam-se em pó e, pela ação dos ventos, esse pó espalha-se pelas ruas e avenidas, poluindo o ar e comprometendo o aspecto visual do local onde a empresa atua (SILVA; VIDAL e PEREIRA, 2001).

Durante o processamento do caulim, ocorre a produção de rejeitos líquidos (que são lançados nos rios) e sólidos (geralmente aterrados). “Esses rejeitos podem conter, além de outros contaminantes, concentração de metais como o Ferro (Fe), Alumínio (Al), Zinco (Zn) e Cadmio (Cd), acima do permitido pela legislação”. (SILVA; VIDAL e PEREIRA, 2001). Os resíduos produzidos extrapolam a área de trabalho, causando consequências daninhas para toda a região, influenciando nas águas do rio, na qualidade do solo e nos alimentos produzidos na região.

No Junco do Seridó não ocorre o aterramento dos resíduos sólidos; estes ficam expostos, formando grandes aglomerados, que mais parecem dunas de areia.

No âmbito educacional, conforme Fontes do Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), registra-se, no ano de 2007, um número de 85 professores no Ensino Fundamental, 20 no Ensino Médio e 12 no Ensino Pré-Escolar. O município conta com 14 escolas que oferecem o Ensino Fundamental e Pré-Escolar, entre estas, 02 que oferecem o Ensino Médio.

No mesmo ano foram registrados 1.205 matrículas no Ensino Fundamental, 359 no Ensino Médio e 183 no Ensino Pré-Escolar.

Na área da saúde o município conta atualmente com três unidades do Programa Saúde da Família (PSF), sendo que duas equipes estão sediadas na zona urbana e uma com sede na zona rural. Essas equipes de saúde oferecem uma cobertura em 100% do território. Além dos PSF, outros programas foram implantados no município tais como: Gestão de Ações de Epidemiologia e Controle de Doenças e o acompanhamento do calendário nacional de vacinação. O município tem Conselho Consultivo de Saúde regulamentado e instalado.

2.3 As primeiras ações sociais

Após a municipalização do Junco do Seridó, em 1970, a prefeitura através de ações lideradas pela primeira dama, passou a desenvolver ajuda aos mais carentes, como: distribuição de alimentos, de medicamentos e de transporte para socorro médico para outras cidades próximas.

No final da década de 1980, segundo relatos de moradores mais antigos, a Igreja também atuava junto às situações de extrema pobreza, e a prefeitura executava ações mínimas e esporádicas, já relatadas anteriormente.

A Lei 075/96 cria o Conselho e o Fundo Municipal da Assistência Social do município na data de 02 de março de 1996. Esta lei é um dos primeiros documentos legais no qual trata sobre a Secretaria de Assistência Social. Somente em 2001 é publicada a Lei 150/2001 que dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, instituindo seu conselho e fundo.

A extração do caulim também trouxe consequências negativas para a área social, pois durante muitos anos, os mineradores utilizaram-se do trabalho infante-juvenil. Mesmo após a aprovação do Estatuto da Criança e Adolescente em 1990, o direito ainda não estava sendo respeitado. No ano de 1996 o Ministério Público iniciou um trabalho em parceria com o Fundo das Nações Unidas (Unicef)⁷. Esse projeto se propunha a desenvolver um trabalho de fiscalização e prevenção deste tipo de exploração infantil, exigindo dos pais e da sociedade o retorno dessas crianças para a escola.

O uso da mão de obra infantil encobre outras consequências negativas, tais como: baixa remuneração, ausência de vínculo empregatício, desemprego devido à substituição de profissionais adultos por crianças e, conseqüentemente, a redução da distribuição equitativa

⁷ Unicef: Fundo das Nações Unidas para a Infância.

de renda. Além de que, este tipo de prática infringe os direitos da criança e do adolescente, segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

As ações municipais em relação a esta problemática apenas ganharam ênfase com a intervenção do Ministério Público, que ameaçou tomar medidas bruscas em relação ao tema, caso providências imediatas não fossem executadas.

Com o desenvolvimento das ações do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), inicialmente as crianças foram afastadas do trabalho e colocadas nas ações socio-educativas desenvolvidas pelo programa, porém esse trabalho não foi suficiente para sanar a situação do trabalho infantil no município, pois em 2008 ainda era possível encontrar crianças executando atividades não condizentes com o permitido no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), tais como produção da castanha de caju e, principalmente, no comércio informal desse produto.

O Junco do Seridó tem, ainda, como fonte de renda local a produção e venda da castanha de caju; os castanheiros como são chamados os produtores de castanha, centralizam a produção e comercializam o produto em grande parte da Paraíba. Esse ramo comercial absorve um grande número de trabalhadores que recebem valores irrisórios, por não ser um emprego formal, em todas as etapas do processo de produção da castanha que tem início com a coleta dos cajus, posteriormente ocorre a separação das castanhas, a queima, a retirada da casca e, finalmente, se faz a embalagem. Todo esse processo também tem envolvido um grande número de crianças e adolescentes.

No ano de 2006, o CRAS recebeu um ofício do Ministério Público local, exigindo que fosse realizado um trabalho intensivo com as famílias que mantinham crianças e adolescentes no trabalho da castanha, em especial quando da retirada da casca da castanha na qual é solto um óleo que queima as digitais em formação; e também da comercialização que ocorre em lugar insalubre e de risco, que é na BR-230, entre os carros que trafegam em alta velocidade.

O CRAS realizou várias reuniões em parceria com o Conselho de Direitos da Criança e Adolescente e o Conselho Tutelar, nas quais os pais foram convocados a contribuir com a efetivação dos direitos instituídos no ECA, e que fosse cumprida a determinação da Promotoria Pública, que se propôs a tomar medidas enérgicas com as famílias que descumprissem tal decisão. O Conselho Tutelar faria a parte fiscalizadora e a equipe do CRAS se propôs a programar ações educativas, preventivas e de socialização com as famílias em questão.

Ao final as famílias procuraram o Ministério Público e pediram a liberação para que adolescentes acima de 12 anos pudessem comercializar a castanha em pontos estratégicos

afastados do trânsito da BR, em locais cobertos e seguros. Este pedido foi aceito pelo Promotor da Infância e Juventude da comarca de Santa Luzia, que diante do apelo dos pais que tinham naquele momento apenas este meio de sobrevivência, sendo assim, juntos acordaram que os adultos ficariam com a queima e com a retirada da casca e os adolescentes continuariam na comercialização, ou seja, o trabalho infantil ainda é tolerado, mesmo com a legislação vigente não o permitindo.

Na condução desses trabalhos e na execução de todos os programas federais em funcionamento, o CRAS teve papel de destaque, com a criação das ações junto às crianças, aos idosos, adolescentes e mulheres da comunidade, como também pelo suporte dado pelos técnicos aos demais programas, como as ações de capacitação e geração de renda oferecida, conforme descreveremos em item posterior.

2.4 Programas sociais federais desenvolvidos no Junco do Seridó

A implantação do SUAS nos municípios brasileiros é um processo ainda em construção. Os anos 2004 e 2005 demarcam os momentos iniciais desse processo de construção da Política de Assistência Social no Brasil.

Segundo Sposati (2006, p. 97), vários movimentos entram em destaque no panorama da Assistência Social no Brasil. Ele destaca “que o primeiro decorre da regulação do SUAS e reflete o reposicionamento dos gestores municipais face às novas regras de habilitação do SUAS”. Pois esses gestores, que antes agiam de acordo com as demandas que fossem surgindo e segundo seus próprios interesses, executavam programas assistencialistas e centralizadores, agora teriam que agir de acordo as determinações ministeriais.

Destacamos também as mudanças na execução dos programas sociais já existentes, como também na integração dos programas e, ainda, na criação de novos.

A execução efetiva desses programas exige a participação de todos os envolvidos no processo, e ainda requer que os gestores os executem sem que percam suas características originais, como também que sejam respeitados os costumes e a cultura local.

2.4.1 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) é implantado no município do Junco do Seridó, no ano de 1996, sendo um dos primeiros municípios paraibanos beneficiados pelo programa. O Ministério Público da Paraíba havia realizado um levantamento sobre a

realidade do trabalho infantil na Paraíba, que resultou em um documento intitulado *Crianças em situação de risco*⁸. Os dados do referido estudo apontaram que o número de crianças em situação de trabalho infantil era bem superior do que em algumas cidades de maior porte. O estudo revela, ainda, o quadro de exploração e as péssimas condições de trabalho a que essas crianças estavam expostas e, principalmente, o tipo de trabalho desenvolvido.

A equipe da Assistência Social foi convocada a fazer um trabalho intensivo na identificação de crianças e adolescentes que se encontravam em situação de trabalho infantil, principalmente aquelas que desenvolviam atividades de insalubridade e risco, como a extração de caulim.

Nesse cadastro a equipe falava sobre os objetivos do programa e como seria o seu funcionamento e também da ajuda financeira que as famílias iriam receber para custear as despesas com a educação das crianças.

O Ministério Público sediado no município de Santa Luzia teve grande importância nesse momento, pois contribuiu diretamente na convocação dos pais para a retirada de seus filhos do trabalho, como também na fiscalização das empresas que se utilizavam desta mão de obra indevidamente, para que esse tipo de serviço não mais ocorresse.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil foi criado no governo de Fernando Henrique Cardoso como parte integrante de ações que tinham por objetivo a retirada das crianças e adolescentes de trabalhos penosos e insalubres. Hoje ele é desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), e compõe o conjunto de programas do Departamento de Proteção Social Especial da referida Secretaria.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil hoje faz parte das ações continuadas da Política de Assistência Social. Conforme dados resultantes de estudos recentes, destaca-se

(...) que o PETI está presente em 3.309 municípios, e atende a 1.010.017 crianças e adolescentes. O PETI é regulamentado pela Portaria MPAS/SAS 458/01 e de acordo com a referida Portaria, a implantação do PETI no município requer primeiramente a realização de um diagnóstico prévio referente aos aspectos socioeconômicos das regiões priorizadas para atendimento, posteriormente o órgão gestor do Programa deve fazer o cadastramento das famílias que têm situação de trabalho infantil, o que deve ser acompanhado pela Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil, a qual pode sugerir critérios complementares para a seleção das famílias (BRASÍLIA, 2006).

⁸ Ver mais informações sobre o estudo no site: www.mpparaiba.pb.gov.br.

O PETI encontra-se em desenvolvimento no Brasil desde o ano de 1996, como forma de amenizar a situação de exploração infantil que se configurava na realidade nacional, conforme estudos realizados pelo Unicef. A Paraíba seguiu as determinações ministeriais para sua implantação e várias cidades foram beneficiadas com metas⁹, para execução do programa. Para que ocorra a liberação de recursos federais para execução do programa, o município é obrigado a oferecer local adequado, material didático e de pessoal. Em contrapartida, os municípios recebem um valor determinado para cada criança em atendimento no programa, para ser investido em alimentação, material escolar e uma parcela para complementar pagamento dos funcionários. O município de Junco do Seridó oferecia estas condições mínimas para o funcionamento do programa, com espaço físico e material para desenvolvimento das ações.

Como forma de incentivo, as famílias receberiam uma ajuda de custo para contribuir na educação da criança e do adolescente e com vestuário das mesmas.

O município em estudo foi beneficiado com 400 metas para a execução do PETI. Inicialmente foi realizado um cadastramento convidando os pais para inscreverem as crianças no programa, e também esclarecendo as normas e condições de funcionamento. Após a realização do cadastro, o governo municipal fez uma breve reforma no prédio para funcionamento do programa. As crianças, para fazer parte das atividades, devem estudar na escola em um período do dia e no outro participam das atividades complementares¹⁰ no PETI.

São duas as atividades voltadas para os participantes do PETI: num turno as crianças estão na escola e no outro as crianças participam das atividades socioeducativas. Estas buscam devolver à criança o direito de brincar, com atividades lúdicas e recreativas e, ainda, oferecer um momento de reforço escolar como forma de fortalecer e dar continuidade às atividades da escola.

Nos primeiros anos de execução, segundo descrições encontradas nas atas do Conselho do PETI (COMPETI)¹¹, no Junco do Seridó, o programa passou por várias dificuldades. Destacamos principalmente a não aceitação dos pais em retirar seus filhos do trabalho. A cultura do trabalho infantil, presente na vida dessas famílias, dificultou a absorção de ideias inovadoras e de concepção de direitos que temos hoje. Muitos pais declaram que

⁹ As metas representam a quantidade de crianças a serem beneficiadas, como também são referências para o financiamento do programa no município.

¹⁰ As atividades complementares à escola são denominadas de “atividades socioeducativas e de convivência”, conforme Portaria 666/05.

¹¹ Este conselho é uma determinação da portaria que cria o programa e todos os municípios que desenvolvem o PETI são intimados a manter ativos os Conselhos.

“foi no trabalho que eles cresceram e que se os filhos não trabalharem vão virar vagabundos, que o trabalho dignifica o homem” (Relato de um pai em Ata de Reunião do COMPETI, 2005).

O principal desafio da equipe da Secretaria de Assistência Social do Junco do Seridó foi trabalhar com as famílias o respeito aos direitos das crianças instituídos no Estatuto da Criança e do Adolescente desde 1990, e devolver a infância e o direito ao lúdico àquelas crianças que não tiveram direito de experimentar essa fase.

No ano de 2004 o PETI foi transferido de endereço e começou a funcionar em outro prédio. Essa mudança não teve uma boa receptividade por parte da criançada, o novo prédio não oferecia condições adequadas, suas salas eram bem pequenas e sem janelas, e, diante do contexto, as crianças denominaram o lugar de “PETI SERROTÃO”, referindo-se ao presídio do Serrotão de Campina Grande (Ata de Reunião de Mães do PETI, 2006).

Até o final da gestão municipal de 2008, o PETI ainda funcionava nesse prédio, porém na gestão municipal (2005-2008) muitas reformas foram executadas no mesmo, com o objetivo de dar características mais atrativas ao lugar.

Outra grande reclamação das crianças e familiares relatadas pelas mães nas reuniões referia-se às monitoras. As mães colocaram que as monitoras não estão preparadas e não tinham trato com as crianças, e os monitores justificavam que sentem falta de capacitação e atualização pedagógica para tais atividades, e que se veem incapazes de lidar com as situações postas pela meninada (Ata de Reunião de Mães do PETI, 2006).

No Junco do Seridó os profissionais do PETI (monitores) receberam capacitação nos anos de 2005 e 2006 em conjunto com os professores da educação. Entretanto no ano de 2007 e 2008 estes tiveram capacitação específica com profissionais voltados para área da assistência; mesmo tendo recebido essas capacitações, os profissionais sentiam dificuldades de operacionalizar a demanda posta.

O prédio do PETI encontrava-se em péssimo estado até o ano de 2005. As crianças estavam recebendo apenas uma alimentação, e os alimentos oferecidos não tinham um acompanhamento de profissional de nutrição, a água era armazenada em uma caixa de fibra afixada ao chão, no mesmo espaço de brincadeiras das crianças, posteriormente esta água era passada para uns filtros sem velas e distribuídas para as crianças.

No ano de 2005 algumas medidas urgentes foram tomadas. Primeiramente uma pintura nas salas, colocação de bebedouros elétricos, acompanhamento nutricional, com a execução de cardápios, duas alimentações e um melhor controle na qualidade do alimento.

Nos anos de 2006 e 2007 poucas foram as ações investidas nesse programa, principalmente no tocante à capacitação dos monitores e acompanhamento pedagógico. No início do ano de 2007 as mães das crianças procuravam os profissionais do PAIF com grande frequência, principalmente na busca de melhor assistência psicológica para as crianças que apresentavam características arreadas e conflituosas.

Ainda durante o ano de 2005 foi publicada a portaria ministerial 666/05, que disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o PETI, sob o novo formato da Política Pública de Assistência Social.

A portaria 666/05 visa à unificação de informações cadastrais, como também acompanhar o controle financeiro em casos de pagamentos em duplicidade para o mesmo usuário. Havia casos em que uma mesma criança recebia o benefício variável referente à frequência escolar e outro benefício pela participação no PETI. Com a integração das informações entre PETI x PBF foram identificados vários pagamentos em duplicidade, e, diante dos fatos, o MDS refez sua folha de pagamento e muitas famílias tiveram uma redução dos benefícios. Mas também houve casos em que as famílias tiveram vantagens financeiras com a unificação, pois algumas famílias que não eram beneficiárias do PBF foram automaticamente integradas ao mesmo e passaram a receber o benefício básico juntamente com os benefícios variáveis, e assim obtiveram um aumento significativo no valor da bolsa social, conforme prevê a Portaria:

§ 2º As famílias que recebem benefícios financeiros do PETI, operacionalizados mediante convênios firmados pelos entes federados com o Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, serão gradualmente incluídas no PBF ou no PETI operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, desde que estejam inscritas no CadÚnico, respeitado ainda o seguinte:

I - Se a renda per capita mensal da família for superior a R\$100,00 (cem reais), a família será incluída no PETI operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, mantendo os benefícios financeiros dos programas remanescentes, caso existentes;

II - Se a família possui renda per capita mensal igual ou inferior a R\$ 100,00 (cem reais), a família será incluída no PBF, sem prejuízo do disposto no art. 8º desta Portaria.

Art. 8º. As famílias que sejam simultaneamente usuárias do PETI e beneficiárias dos Programas Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação ou Auxílio Gás, e forem transferidas para o PBF, farão jus ao Benefício Variável de Caráter Extraordinário (...)

§ 2º. Não serão penalizadas as famílias que não cumprirem atividades socio-educativas ou de convivência previstas quando não houver a oferta do respectivo serviço ou por força maior ou caso fortuito. (Portaria 666/05)

A nova forma de operacionalização do PETI enriqueceu a experiência municipal quanto às grandes dificuldades vivenciadas por toda a equipe da assistência, como também das famílias beneficiadas, para responder a essas novas determinações postas, isso após a criação da Portaria 666/05.

No ano de 2008 houve a realização do concurso para monitores do PETI. A equipe do PAIF ficou responsável pela capacitação pedagógica dos monitores, realizou reuniões com as mães e ainda mobilizou a comunidade visando a uma adaptação às novas normas do programa, como também buscou melhorar a qualidade da assistência oferecida aos usuários do serviço.

O concurso público realizado em 2008, por determinação do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado, na área social, não ocorre apenas no Junco do Seridó. Nesse mesmo período muitos municípios da região estavam realizando concursos públicos. Isso também decorre conforme descreve Sposati (2006):

Uma primeira consequência da implantação do SUAS é a provisão dos órgãos gestores com pessoal próprio, gerando a cultura publica e des-responsabilidade por resultados e por garantia de direitos na assistência social. A atenção social promovida pela gestão da assistência social não pode ser mera resultante do que as entidades sociais executam individualmente (SPOSATI, 2006, p. 99).

Os adolescentes que saem do PETI, quando completam a idade (15 anos), normalmente voltam a atividades laborais como forma de contribuir com a renda familiar. Para acolher os jovens que saíram do PETI e retornaram ao trabalho, alguns desses são incluídos no Programa Agente Jovem, porém o número de vagas no Agente Jovem, 25 metas, era insignificante em relação ao PETI. Diante do quadro, muitos jovens ficavam à margem desse acompanhamento social.

2.4.2 Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Humano

O município foi incluído no Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Humano no ano de 2003. O grupo era composto por 25 jovens que recebiam formação humana e cultural. Durante o período de formação os jovens eram orientados sobre temas como: sexualidade, convivência familiar, relações de respeito, meio ambiente, cultura, e eram incentivados a

participarem de capacitações profissionais, como por exemplo, a execução da oficina de mosaico.

O curso de mosaico foi desenvolvido por um profissional capacitado, no qual foram montadas várias peças e painéis. Com o novo ofício, os jovens viraram multiplicadores da ação e a cada novo integrante que ingressava no grupo os conhecimentos sobre a arte do mosaico eram repassados para este, no intuito de dar continuidade à produção de peças artesanais que eram vendidas e expostas em escolas e feiras livres. A equipe de jovens também contribuía nas campanhas de saúde e de educação desenvolvidas no município. No grupo havia uma grande rotatividade de jovens, pois o programa preconiza que o jovem poderia passar um ano nas ações e receberia a Bolsa Jovem. Apenas em casos específicos¹² este poderia permanecer no programa por mais tempo; também os jovens que completassem 18 anos teriam que ser desligados do programa.

No ano de 2007 a equipe do PAIF elaborou um projeto com vistas a acolher esses jovens que estavam saindo do Agente Jovem, tendo sido criado um espaço no qual os jovens permanecessem na produção do mosaico e recendo formação com a equipe do PAIF e com os outros profissionais que integravam a rede social no município. Como resultado dessa ação 30% dos jovens permanecia no grupo; os outros 70% desistiam alegando que precisavam trabalhar para ajudar em casa, já que não tinham mais o direito de receber a Bolsa Jovem.

No final do ano de 2007 o MDS lançou um novo programa em substituição ao Agente Jovem. Este é um programa que já apresenta todas as características da unificação dos programas sociais, ele surge sob um novo formato.

2.4.3 ProJovem Adolescente

O ProJovem Adolescente foi implantado no ano de 2007, no governo Lula, e está voltado para jovens de 16 a 17 anos de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e para jovens vinculados ou egressos de programas e serviços da proteção social especial, como os Programas de Combate à Exploração Sexual e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Um importante avanço na concepção da política de proteção e promoção social para os jovens e suas famílias é o aprofundamento da integração entre as transferências de renda e os serviços socioassistenciais. A extensão da idade proposta para o Bolsa Família, para os jovens

¹² Casos acompanhados pelo Conselho Tutelar, jovens em situação de risco social ou por determinação judicial.

de 16 e 17 anos, foi articulada à modalidade do ProJovem Adolescente, como parte e uma acertada estratégia de promover a integração das políticas sociais voltadas à juventude, público mais exposto à violência e ao desemprego (MDS, 2008).

Conforme podemos observar no manual do ProJovem Adolescente, temos que:

O Serviço Socioeducativo se configura como mais um passo importante na consolidação da rede de proteção e promoção social que estamos construindo. Ele é mais um componente do processo de construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, implementado com a atuação solidária do Governo Federal, de Estados, de Municípios e do Distrito Federal (MDS, 2008).

Porém, na prática muitas foram as dificuldades encontradas para sua implementação. O ProJovem em sua formatação apresenta características modernizadas, como por exemplo: no Agente Jovem o município recebia dois valores mensais, um dos valores era referente à manutenção do programa, ou seja, pagamento de monitores, capacitação e material didático, o outro valor era referente à bolsa dos jovens que era paga às famílias pelo setor financeiro da prefeitura. No ProJovem ocorre da seguinte forma: o ministério fez uma leitura das famílias cadastradas no Programa Bolsa Família e selecionou quais teriam direito a receber o valor do ProJovem e mensalmente cada jovem, até dois membros por família na faixa etária de 16 até 17 anos, passaram a receber cada um diretamente no cartão do PBF o valor de R\$ 30,00 (trinta reais mensais), até três beneficiários por família.

Diante da nova forma de operacionalização do programa, a equipe do PAIF, juntamente com os monitores do ProJovem, iniciou uma busca ativa na comunidade, no intuito de identificar esses jovens que foram selecionados para participarem da etapa de formação continuada que o programa oferece, porém muitos jovens apresentaram certa resistência em participar das atividades socioeducativas, exigindo um esforço de toda a equipe para sensibilização dessas famílias, pois a não participação ocasionaria o corte de todo o valor do PBF que a família recebia, ou seja, não apenas o valor referente ao ProJovem, toda a família seria prejudicada.

Em junho de 2008 a equipe do PAIF participou da capacitação para a implantação do ProJovem, que ocorreu na cidade de Campina Grande, e no decorrer no ano foram convocados os jovens selecionados pelo MDS para dar início às atividades do programa. Quando encerramos nossas atividades no município, no final de 2008, já tínhamos dois grupos em pleno funcionamento.

Para execução de todos esses programas, destacamos a existência do Programa de Atenção Integral à Família, que é composto por profissionais que dão suporte aos programas sociais em execução no município.

2.4.4 Programa de Atenção Integral à Família (PAIF)

O PAIF é um programa federal implantado nos CRAS municipais para oferecer suporte profissional aos diversos programas sociais. Nos primeiros CRAS implantados nos municípios a equipe era composta por dois assistentes sociais e dois psicólogos, conforme convênio firmado com o MDS.

Com as mudanças ocorridas na NOB 2005, ficou estabelecido que nos municípios de Pequeno Porte as equipes do PAIF fossem compostas por 01 (um) assistente social e 01(um) psicólogo, e nos municípios de Médio e Grande Porte as equipes continuam como antes, 02 (dois) assistentes sociais e 02 (dois) psicólogos.

No Junco do Seridó a implantação do PAIF ocorre com a chegada do CRAS no ano de 2004. A equipe composta por dois assistentes sociais e dois psicólogos iniciam suas atividades com muita dificuldade, pois não tinham recebido capacitação para o trabalho demandado. No país inteiro a Assistência Social passava por um momento de grande transformação e estava em andamento com a criação de Programas, Projetos e Serviços para serem oferecidos nos municípios, recaindo sobre estes grande parte das responsabilidades nesse processo de adequação ao novo modelo de sistematização do SUAS, e o Estado ficou responsável apenas pela parte de capacitação e supervisão dos Programas.

2.4.5 Programa Bolsa Família

No município de Junco do Seridó o PBF é de grande representatividade para sua economia e seus beneficiários era a maior demanda que o CRAS recebia para ser inserida na sua rede de proteção social.

Conforme dados encontrados no sítio do Sistema de Benefício do Cidadão (SIBEC)¹³, a folha de pagamento de dezembro de 2009 beneficiou 842 famílias no município de Junco do

¹³ A operacionalização da Gestão de Benefícios é realizada por intermédio do sistema informatizado, via internet, denominado Sistema de Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família (SGB). É por meio desse sistema que bloqueios, desbloqueios, cancelamentos e reversões de cancelamentos de benefícios financeiros do Programa Bolsa Família são realizados. A Caixa Econômica Federal (CAIXA), responsável pelo desenvolvimento e manutenção do Sistema de Gestão de Benefícios para o PBF, implantou um sistema

Seridó. Isto representa um papel importante na economia do município. Vimos nos últimos anos vários mercadinhos sendo abertos e outros já instalados passando por processo de reforma e ampliação e era sensível o aumento da movimentação nas feiras e comércio no período de pagamento do PBF.

As ações desenvolvidas no CRAS estão voltadas para atender principalmente as famílias beneficiárias do PBF, com reuniões periódicas realizadas com as famílias.

Conforme o quadro 04, elaborado com dados da página do MDS, encontramos dados de relevância sobre a gestão do Programa Bolsa Família no município. O quadro oferece dados do IBGE sobre a população, como também dados sobre números de famílias no cadastro único, número de famílias beneficiadas, número de benefícios concedidos e bloqueados e, ainda, oferece dados sobre o IGD¹⁴. Esse recurso que o município recebe, conforme gerencia as condicionalidades e acompanha seu desenvolvimento nas ações junto ao PBF, pode ser utilizado para incrementar as ações do PBF com cursos e ações educativas, como para compra de material para execução do PBF.

Quadro 04: Dados do Bolsa Família

INFORMAÇÕES BOLSA FAMÍLIA – JUNCO DO SERIDÓ – PB, 2008		
INFORMAÇÕES GERAIS	População Total do Município (estimativa do IBGE 2004)	6.199
	Estimativa Famílias Pobres- Perfil Bolsa Família	781
	Estimativa Famílias Pobres- Perfil para o CADUNICO	1.007
CADASTRO ÚNICO Mês Referência: 05/2008	Total de Famílias Cadastradas	1.495
BENEFÍCIOS LIBERADOS Mês Referência: 07/2008	Número de Famílias Beneficiárias do BF	868
IGD Mês Referência: 06/2008	Índice de Validade dos Cadastros	1,00
	Índice de Gestão Descentralizada do Mês	0,98

Fonte: Site do MDS 2010. Quadro elaborado pela autora

informatizado que por servir a outros propósitos, acabou sendo denominado Sibec (Sistema de Benefícios ao Cidadão). (Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/MDS- 2008).

(http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1/1manual_sibec_2008.pdf/view?searchterm=sibec)

¹⁴ O Índice de Gestão Descentralizada (IGD), regulamentado pela [Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009](#), é um número indicador que varia de 0 a 1 e mostra a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família (PBF) no âmbito municipal, além de refletir os compromissos assumidos pelos municípios no Termo de Adesão ao Bolsa Família (Portaria GM/MDS nº 246/05). Com base nesse indicador, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) repassa recursos aos municípios para façam a gestão do programa. É importante observar que quanto maior o valor do IGD, maior será o valor do recurso transferido ao município. Por meio da construção do IGD, o MDS espera incentivar o aprimoramento da qualidade da gestão do Programa Bolsa Família em âmbito local, e contribuir para que os municípios executem as ações que estão sob sua responsabilidade (MDS, 2009).

No Junco do Seridó, o Programa Bolsa Família tinha como técnico apenas 01 digitador. Este era responsável por todos os cadastros e acompanhamento de dados, e já executava este programa desde a criação dos primeiros programas de transferência de renda, como Vale Gás e o Programa Bolsa Escola. Quando ocorreu a unificação dos programas, este continuou acompanhando sozinho o cadastro de mais de mil famílias, centralizando a execução de um programa de tamanha dimensão sob a responsabilidade de um único profissional. No ano de 2005, a equipe do CRAS buscou oferecer um suporte na execução do PBF, disponibilizando-se a realizar visitas domiciliares e entrevistas com as famílias. Entretanto, no início sentimos certa dificuldade em termos de acesso às informações contidas nos cadastros. Apenas depois de alguns meses foi que nos foi possível fazer um trabalho mais próximo com os cadastros e suas respectivas famílias.

É nesse contexto que buscaremos entender os avanços e retrocessos do processo de implementação do SUAS no município do Junco do Seridó. O levantamento das características locais deve ser considerado nesse processo, pois é a realidade local que vai influenciar no processo de implantação desse novo modelo de se fazer a política social no Brasil, em especial neste município.

2.4.6 Benefício de Prestação Continuada (BPC)

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) consiste no pagamento de um salário mínimo mensal às pessoas idosas com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência, incapacitadas para o trabalho e para a vida independente. Em ambos os casos, a renda familiar por pessoa deve ser inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo por mês. É um benefício financiado integralmente com recursos da Assistência Social e operacionalizado pelo INSS.

O município colabora com o acesso ao benefício por meio da atuação das equipes dos serviços da política de assistência social, especialmente dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), através da divulgação do benefício, identificação dos possíveis beneficiários, orientação sobre os critérios, objetivos e dinâmica do benefício, com a inserção nos serviços da política de assistência social e de outras políticas, com o monitoramento e avaliação do beneficiário e seus impactos na família.

No município de Junco do Seridó foram desenvolvidos trabalhos sociais de acompanhamento domiciliar para deficientes e idosos beneficiários do BPC. A equipe do CRAS atuava no sentido de esclarecer os objetivos do programa e oferecer ações de socialização em grupos diversos, conforme dados dos MDS. Nos indicadores de proteção da

política nacional, temos que, no município em estudo no ano de 2007 havia 37 beneficiários, sendo 34 deficientes e 03 idosos, conforme quadro 05. Entretanto, foram identificados outros possíveis beneficiários que ainda não conseguiram acessar o benefício. Cabia ainda à equipe técnica a viabilização de orientações e acompanhamento para solicitação do benefício junto ao INSS, e quando não deferido, a equipe encaminhava os usuários para a Justiça Federal.

Quadro 05: Número de beneficiários do BPC no Junco do Seridó-PB

Benefício de Prestação Continuada	
Benefício de Prestação Continuada - Pessoa Portadora de Deficiência	34
Benefício de Prestação Continuada – Idoso	3

Fonte: MDS, 2010, dados de 2007. Quadro elaborado pela pesquisadora

A execução de todos esses programas em um município de Pequeno Porte como o Junco do Seridó acarretou ganhos sociais de longo alcance. Os relatórios, as atas dos conselhos e principalmente as falas dos usuários que diariamente buscavam os serviços do CRAS demonstram como a estruturação dos serviços pesou positivamente na vida daqueles que ficaram à margem dos serviços e do trabalho. Entretanto, entendemos que a transferência de renda e o financiamento de serviços sociais recaem também na lógica do mercado, tornando o usuário um potencial consumidor, conforme analisa Sitcovsky (2008):

Os impactos econômico-sociais gerados nas famílias atendidas, assim como nos municípios, sinalizam os contornos da referida centralidade que vem adquirindo a Assistência Social. É sabido que, na maioria dos casos, os benefícios pagos pela política de assistência social, através dos programas de transferência de renda, acabam assumindo um importante peso na renda, quando não, a única fonte de renda das muitas famílias nas localidades mais longínquas do Brasil (SITCOVSKY, 2008, p. 154).

Diante desta realidade, em que muitas vezes esses benefícios são a única renda familiar, observamos a alteração das movimentações locais, principalmente as referentes ao comércio no município de Junco do Seridó em dias de pagamento do PETI e do Bolsa Família, nestes ganham destaque as feiras locais que ampliam a comercialização da produção local.

CAPÍTULO 3

CAMINHOS E DESCAMINHOS: A CONSTRUÇÃO DO SUAS NO JUNCO DO SERIDÓ

3 CAMINHOS E DESCAMINHOS: A CONSTRUÇÃO DO SUAS NO JUNCO DO SERIDÓ

O processo percorrido pela construção do SUAS no Junco do Seridó foi marcado por vários momentos. O município como todos os outros, independente da sua extensão e população, vivenciou grandes transformações sociais e econômicas nos últimos anos. O resultado da implantação desse modelo de gestão resultou em documentos importantes para a política de Assistência Social do município e que foram utilizados como fonte de informações para o presente estudo, tais como: Os planos de ação, resumos executivos, atas de reuniões, relatórios e registros fotográficos de ações.

Com a implantação do SUAS, muitos programas, ações, projetos e serviços foram implantados e os já existentes foram reformulados. O município passou pelo processo de Habilitação na Gestão Básica, conforme requisito da NOB/SUAS, processo no qual foi necessário um engajamento de todos, governo e sociedade, na concretização dos requisitos básicos necessários à habilitação municipal.

Como forma de verificação da funcionalidade e efetivação do SUAS nos municípios brasileiros, o IBGE realizou uma pesquisa sobre a realidade da Assistência Social, tomando como referência o ano de 2005. O material produzido por esta instituição resultou em um relatório de grande valia para conhecermos a realidade da Assistência Social no Brasil.

A equipe do PAIF e os coordenadores dos programas sociais foram os profissionais que participaram ativamente do processo de implantação do SUAS no Junco do Seridó. Portanto, mostrar a visão destes em relação ao processo de implantação do SUAS no município em estudo nos permite estar mais próximos desta experiência no fornecimento de material discursivo que compreende a análise da construção, formulação, execução e avaliação do período da gestão supracitado, no que concerne à implantação do SUAS no Junco do Seridó.

3.1 O processo de habilitação do município

No ano de 2005 ocorreu o processo de habilitação dos municípios nas gestões pre-definidas¹⁵ pela Norma Operacional Básica/2005. O município de Junco do Seridó, através da

¹⁵ A Gestão Inicial ocorre para aqueles municípios que não se habilitaram na Gestão Básica ou Plena. Estes recebem recursos da União e desenvolvem ações de responsabilidade própria da Gestão. Na Gestão Básica o município assume a gestão da proteção social básica, devendo o próprio município assumir o compromisso de

Secretaria de Assistência Social, formulou o processo de habilitação, e após toda documentação levantada e aprovada pelo Conselho Municipal de Assistência Social, estes foram encaminhados para a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Humano e à Comissão Intergestora Bipartite, onde foram analisados, e ao final do ano de 2005 o município foi habilitado na Gestão Básica. Este fato marca a concretização do SUAS no município e o coloca na inclusão digital – SUASWEB - sistema informatizado, que processa os dados e permite acesso à informação em tempo real.

Para a habilitação do município na Gestão Básica, este teve que apresentar os documentos e requisitos necessários para a habilitação neste nível, tais como: possuir Conselho Municipal de Assistência Social com Secretaria Executiva, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente, Conselho Tutelar, Fundo Municipal de Assistência Social, Plano Municipal de Assistência Social, Centro de Referência da Assistência Social, Diagnóstico das áreas de vulnerabilidade e risco social, Estrutura de funcionamento para o BPC e benefícios eventuais.

O processo de habilitação resultou em mudanças na forma de gerenciar os programas. Com esse novo modelo todos os programas passam posteriormente por uma fase de unificação das ações, todos os projetos, programas e serviços são acompanhados pela internet no SUASWEB, os planos de ação e os resumos executivos passam a ser preenchidos nesse sistema, de forma *online* e os repasses financeiros ocorrem de forma automática oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Municipal de Assistência Social.

Os municípios paraibanos apresentaram limitações para oferecer às equipes a estrutura mínima exigida para o funcionamento desses novos programas e do acesso às informações que muitas vezes se encontravam disponíveis em primeiro momento apenas na página do MDS e nos *e-mails* utilizados para comunicação entre a equipe da Secretaria Estadual e as equipes das secretarias municipais, porém diante da escassez de computadores e do raro acesso à internet no município, grande parte dessas informações não chegaram às equipes em tempo hábil.

planejar, executar os programas, projetos e serviços socioassistenciais, prevenir situações de risco e vulnerabilidade social, como também apresentar requisitos e responsabilidades e receber incentivos financeiros para tal execução. A Gestão Plena é o nível em que a gestão total das ações de Assistência Social é de responsabilidade do município, oferecendo serviços de alta complexidade e de suporte às situações de vulnerabilidade social, como os abrigos e casas de passagem, isto é, o município deve apresentar uma rede social que dê resposta às demandas mais complexas. Para tanto, o município deve apresentar requisitos, responsabilidades e também receber incentivos financeiros (NOB, 2005).

3.2 As ações do CRAS

Figura 01: Ações desenvolvidas pelo CRAS



Foto: Registro fotográfico das ações do CRAS ano 2005-2006

O Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) foi instalado no município de Junco do Seridó no ano de 2004, porém poucas foram as ações desenvolvidas naquele ano, diante do processo de eleição municipal que transcorreu com muitos percalços e desavenças partidárias que bem caracterizam os cenários de disputa eleitoral, em todo o país. Todos esses acontecimentos acompanhados de falta de capacitação e suporte técnico por parte da Secretaria Estadual da Assistência Social para as equipes dos CRAS limitaram as ações que deveriam ser desenvolvidas naquela nova forma de trabalho social.

No ano de 2005, sob nova gestão, o CRAS passa por mudanças. Primeiramente foi realizado um novo cadastro das famílias residentes nos bairros de maior vulnerabilidade social, no qual foram utilizadas técnicas de coleta de dados, tais como entrevistas, visitas domiciliares, reuniões com as famílias, o que resultou em um relatório social municipal que foi enviado ao poder executivo junto com propostas e planos de trabalho para divulgação das informações com o objetivo de deixar a par os dirigentes da realidade socioeconômica. Esse

relatório continha dados sobre o número de famílias por bairro, as condições de vida, os benefícios aos quais tinham acesso e dados socioeconômicos.

Nos anos de 2005 a 2008, período de consolidação da PNAS/SUAS, vivenciamos no município o processo de habilitação na gestão básica, a reativação dos Conselhos Municipais da Assistência Social, Instância de Controle do Programa Bolsa Família e a Comissão de Erradicação do Trabalho Infantil, como também o processo de implantação do Conselho Tutelar.

Em Junco do Seridó o CRAS, apesar de ter sido implantado no ano de 2004, com a preparação de seu espaço físico e algumas ações desenvolvidas, é apenas em 2005 que as ações se concretizam de forma sistemática e baseada nas normas de funcionamento predefinidas no manual de [Orientações Técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social \(CRAS\)](#), 2005) do Ministério do Desenvolvimento Social.

Merece destaque ainda a realização da I Conferência Municipal de Assistência Social no ano de 2005, sendo esta uma determinação da Política Nacional de Assistência Social e da Norma Operacional Básica que indica a realização desse evento de dois em dois anos. Nela devem ser deliberadas as propostas de trabalho para os anos que se seguem e avaliadas as ações que foram executadas. A realização dessa conferência é um marco para a cidade na construção de uma gestão mais participativa e democrática. Nela estavam presentes representantes governamentais e da sociedade civil. O resultado desse trabalho resultou em deliberações coletivas que foram encaminhadas para a Conferência Estadual, com proposições a serem concretizadas no município.

A equipe do PAIF do município em estudo, com base nessas deliberações, reformulou suas ações, na busca de oferecer respostas às determinações postas nos documentos já referenciados. O trabalho desenvolvido teve como principal documento as normas técnicas de operacionalização dos CRAS, tomando como norte a opção de trabalhar com a comunidade através de ações com grupos geracionais.

Para o atendimento junto às crianças de 0 a 6 anos foi desenvolvido um trabalho educativo com a implantação da Brinquedoteca. O espaço oferece atividades lúdicas e educativas às crianças, com vistas à interação social. Em relatórios de atividades foi possível constatar que essas crianças em sua maioria nunca tinham tido acesso a um lápis, nem a brinquedos, filmes e materiais educativos. A Brinquedoteca tinha como meta de atendimento 80 crianças; no entanto, encontramos registro de média de 60 crianças por ano em atendimento nas atividades.

Os serviços da Brinquedoteca começaram a ser oferecidos em 2006. Para desenvolver as atividades foram contratadas duas pedagogas e pessoal de apoio, e realizada parceria com a escola municipal para que todos os dias nos dois turnos o lanche fosse oferecido para as crianças.

Para a execução dos serviços da Brinquedoteca a equipe do PAIF realizou campanhas de doação de brinquedos e equipamentos audiovisuais. Nesse empenho a comunidade contribuiu com várias doações; a compra de materiais didáticos e o pagamento dos monitores foram financiados com recursos destinados ao PAIF.

As ações desenvolvidas na Brinquedoteca resultaram na publicação no Observatório de Boas Práticas do Bolsa Família como uma ação inovadora e criativa. Os melhores trabalhos a nível nacional foram premiados no Encontro Nacional de Boas Práticas do Bolsa Família, realizado em Brasília no ano de 2008, no qual um dos técnicos do PAIF esteve presente representando o município.

As ações desenvolvidas com os grupos entre 7 e 17 anos foram divididas em atividades físicas e esportivas para as crianças e adolescentes do PETI e a criação de um grupo de música para crianças e adolescentes do PETI e das escolas do município. As atividades desenvolvidas no PETI buscavam resgatar o esporte como atividade pedagógica e promover uma integração entre os jovens e os profissionais envolvidos. Foram formados grupos com idades diferenciadas e por tipo de esporte. As crianças que não estavam na prática de esporte desenvolviam atividades lúdicas com material recreativo: bambolês, bolas, petecas pula-pulas e brinquedos diversos.

O Grupo de Música foi um trabalho desenvolvido em parceria com a Igreja Católica desde o ano de 2004. A ideia do projeto surgiu com a visita de um grupo de alemães que vieram fazer uma visita à Pastoral da Criança no município. Os mesmos pediram que as equipes locais montassem um projeto para financiamento internacional. Um grupo que já desenvolvia trabalhos junto à pastoral local montou o projeto para financiamento de instrumentos musicais para a formação de uma orquestra. Com o financiamento internacional foram comprados instrumentos para a formação musical dos grupos e logo em alguns meses de formação musical já foi possível descobrir talentos entre os jovens participantes, que foram visíveis já nas primeiras apresentações musicais exibidas em datas comemorativas.

Para cada um desses trabalhos desenvolvidos, o PAIF financiava um monitor responsável para acompanhar e monitorar as ações com os jovens; no caso da música, o programa financiava um músico para trabalhar a formação técnica dos grupos.

No ano de 2006 foi inserida nesses grupos uma nova modalidade de trabalho desenvolvido pela psicóloga que acompanhava os grupos, a formação cultural e social desses jovens. As atividades eram desenvolvidas quinzenalmente através de palestras e grupos de formação, com a participação de profissionais da área da saúde e formadores da área educacional.

Outro trabalho em destaque no município foi a atuação do CRAS junto aos idosos. Quando a equipe assumiu o CRAS em 2005 já encontraram trabalhos desenvolvidos com os idosos. Esses trabalhos também mantinham uma parceria com a Igreja local, apresentando aspectos de tendência religiosa. As novas ideias inseridas nessas ações buscaram mudar os aspectos de formação, oferecendo aos grupos ações culturais, educacionais e de promoção da saúde.

Para o Grupo de Idosos a equipe contratou um profissional da comunidade que já mantinha uma forte proximidade com o grupo. A equipe do PAIF dava o suporte psicossocial, realizando visitas domiciliares e acompanhamento das famílias em casos especiais.

No início dos trabalhos, os idosos não eram assíduos nas reuniões dos grupos, conforme a frequência de registro de acompanhamento das ações. Uma das justificativas encontradas para essas ausências temporárias foram problemas relacionados à questão da saúde, pois muitos deles sofriam de pressão alta e diabetes. Essa investigação se fez em parceria com dados dos postos do PSF municipais e com a realização de visitas domiciliares, pelo serviço social do CRAS.

Com as mudanças implantadas pelo CRAS na formação educativa dos grupos, foi possível perceber a participação de idosos de outras religiões e não apenas católicos, como encontramos no princípio do grupo.

No ano de 2006 encontramos registro de cursos de geração de renda executados para o grupo de idosos, tais como: trabalhos com papel machê e *biscuit* (bichinhos de massa). Os cursos objetivavam a descoberta da criatividade e a integração entre os grupos geracionais. Ao final dos cursos era realizada uma exposição dos trabalhos para que toda a comunidade pudesse vislumbrar os trabalhos executados pelo grupo.

As datas comemorativas foram realizadas com muita festividade entre os idosos, conforme registros fotográficos encontrados nos painéis de fotos afixados nas paredes do CRAS e em relatórios de atividades. Todos os anos a abertura das festas juninas realizadas na cidade pela administração municipal recebia a quadrilha do Grupo de Idosos como uma das principais atrações da noite.

O Grupo de Idosos também realizou viagens a pontos turísticos regionais e participou de encontros entre grupos de idosos de cidades circunvizinhas. Em datas comemorativas encontramos registro de grupo de outras cidades que vieram participar de apresentações no município do presente estudo.

A equipe do PAIF, a fim de atingir todos os grupos geracionais e com o crescente número de mulheres que procuravam o CRAS em busca de atendimento psicológico, idealizou um trabalho voltado para esse público no intuito de atender a essa demanda tão crescente. O setor de psicologia do CRAS não desenvolvia trabalhos de atendimento individual, conforme orientação do manual de atuação da equipe do PAIF, e com tantos casos que chegavam também não seria possível alcançar a todos.

O Grupo de Mulheres, supervisionado pela equipe de psicologia do PAIF, se propunha a oferecer atendimento de grupo para as mulheres que procuraram o serviço e ainda oferecia formação humana e de promoção à saúde e formação direcionada para a geração de renda por meio de cursos profissionalizantes. Para o desenvolvimento de todas essas ações a equipe buscou parcerias com as assistentes sociais para um trabalho mais direcionado às questões sociais e também com a equipe de saúde do PSF que realizava palestras educativas para os grupos.

Os grupos tinham duração de 06 meses, primeiramente as mulheres passavam por sessões grupais com a psicologia, e logo depois começavam a formação cultural e de promoção à saúde. A monitora desse grupo tinha formação em artes, e, no decorrer dos meses, realizava com o grupo cursos em algumas modalidades de artesanato, tais como: pintura em tecido, *biscuit*, trufas artesanais, confeitaria e cuidados domésticos em geral.

As mulheres recebiam também formação em relações humanas, *marketing* pessoal, controle financeiro e formação de cooperativas.

Durante o período de realização do estudo foram desenvolvidos 5 grupos no CRAS, atingindo uma média de 100 mulheres. Temos como resultado a redução de procura por mulheres com sintomas depressivos em busca de apoio psicossocial no CRAS. Como resultado deste trabalho, coletamos dessas mulheres: relatos de diminuição de conflitos familiares com o apoio recebido no grupo, comercialização de trabalhos manuais produzidos pelos grupos, venda nos mercados locais, contribuindo assim no aumento da renda familiar.

A equipe do PAIF tinha participação direta em todas as ações dos grupos, acompanhando os planos de trabalhos do monitores, registrando as atividades desenvolvidas, participando ativamente da formação, realizando visitas domiciliares, encaminhando para outros serviços da rede socioassistencial da rede de proteção.

Os cursos de geração de emprego e renda constituíam outra área de atuação do CRAS junto à comunidade. As ações de capacitação e de inserção produtiva objetivavam a garantia do convívio social, enquanto exercício de fortalecimento de vínculos, viabilizando a transição de pessoas, famílias e grupos da situação de vulnerabilidade e risco para situação de autonomia e protagonismo social na definição e consolidação de projeto de vida pessoal ou coletivo. Devem possibilitar ainda a melhoria da qualidade de vida, a preservação do meio ambiente e o exercício da cidadania (MDS, 2005).

Essas ações requerem ainda uma articulação com movimentos sociais, organizações comunitárias, conselhos, fóruns locais, distritais e municipais, de modo a permitir o intercâmbio de experiências e a inserção dos beneficiários.

A inclusão das famílias pobres no mercado de trabalho apresenta-se como uma das principais saídas para a sobrevivência e inclusão social que confere identidade social e fomento para uma construção coletiva de superação da pobreza. Em outras palavras, as políticas sociais estão associadas a processos civilizatórios que definem as possibilidades de construção dos vínculos e do contrato social (IVO, 2004). Portanto, com a construção de redes e a inserção de famílias no mercado de trabalho, ocorre um processo de fortalecimento dos vínculos sociais não apenas para as famílias, mas para toda a região local.

Quando estamos vivenciando a prática social, sabemos que para se alcançar os objetivos propostos de um programa de geração de renda no Brasil muitas são as implicações que impossibilitam e travam o seu bom funcionamento.

As realidades sociais são diferentes, as demandas são diferenciadas para cada realidade municipal e territorial. Sendo assim, a gestão local deve criar meios que possibilitem um conhecimento real e fundamentado da realidade para que seja possível uma atuação transparente e resolutiva das reais necessidades da comunidade.

O planejamento dos cursos foi realizado pela equipe do PAIF junto com o Conselho Municipal de Assistência Social. Para a montagem do plano de ação denominado de potencialização da rede, a equipe realizou visitas na comunidade e se utilizou de informações locais sobre o comércio e o modo de vida da população.

Foi visto também pela equipe quais tinham sido os cursos realizados anteriormente na cidade para que não fossem repetidos, mas a lacuna de cursos era grande, ficando nesse primeiro momento uma grande demanda de cursos a serem realizados. No ano de 2005 foram realizados nove cursos, com 17 turmas e com meta de 376 pessoas a serem capacitadas.

O curso de microinformática foi um dos mais procurados. Foram oferecidas 96 (noventa e seis) vagas, noventa concluíram o curso, 2 (dois) desses alunos conseguiram

colocações no comércio, 3 (três) nas escolas como digitadores e 1 (um) deles, no ano de 2007, inicia um pequeno negócio no ramo. Temos ainda como relevante na realização do curso a inclusão dos jovens no mundo digital.

Para os cursos na área da estética o município tinha sido contemplado com uma verba para a implantação de um salão comunitário que serviria também como salão escola e todos os cursos da área seriam realizados nesse espaço.

A meta desses cursos foi alcançada em 100%. Foram oferecidas 100 vagas, sendo 50 vagas para o curso de manicure e 50 para o curso de cabeleireiro. O salão foi aberto logo após a realização desses cursos, foi formada uma equipe de 20 alunos que organizou as ações e toda a parte do funcionamento do salão. Os valores cobrados eram bem acessíveis. O espaço físico foi cedido pela prefeitura e, em levantamento realizado em 2007, 26 alunas prestavam serviço em domicílio e outras não colocaram em prática o conhecimento adquirido.

Os cursos de processamento de frutas, alimentação alternativa e produtos de limpeza tinham como objetivo que seus alunos junto com o apoio do poder público reativassem a Casa da Polpa de Fruta. Essa casa é um espaço físico localizado em um bairro de baixíssima renda, que no ano de 2004 recebeu investimento do Programa de Apoio à Agricultura Familiar do Governo Federal, para que fosse produzida polpa de caju e de outras frutas. Foi instalada uma câmara frigorífica e outros utensílios para a produção. Como não houve investimento na área, esse espaço foi fechado.

Com a realização dos cursos citados, esperava-se que esse lugar fosse reativado. Toda a comunidade estava envolvida no processo, mas, ao final, o CRAS recebeu um parecer técnico informando que para seu funcionamento o espaço precisava de reformas, pois não estava de acordo com as normas preestabelecidas de funcionamento, e também não havia sido feita a prestação de contas da verba utilizada em sua construção e dos equipamentos que lá se encontravam. Diante do ocorrido e da falta de um espaço adequado para o trabalho, o projeto de instalação e produção, o projeto de reativação da casa de frutas foi inviabilizado. Como alternativa os alunos começaram a fazer doces e compotas para a comercialização, repassando sua produção para os mercadinhos locais. Concluíram esses cursos 74 alunos de uma meta de 80 alunos.

Nos cursos de artesanato foram atingidos 90% de alunos que concluíram os cursos. A equipe do PAIF fez um projeto de comercialização para os trabalhos manuais, incentivando a busca de espaço adequado para a comercialização dos produtos. Como a cidade fica localizada na BR-230, e é de fácil acesso a outros municípios, uma equipe de 15 artesões

formaram uma associação para juntos venderem seus produtos nos dias de feira livre das cidades mais próximas, como também comercializar os produtos nas feiras.

A equipe do PAIF acompanhou, durante o ano de 2006, as famílias de pessoas que foram inseridas em alguma atividade resultante do curso. Concluímos que 30% dos alunos do ano de 2005 estavam em atividade até o ano de 2007, comercializando em suas residências ou nos pequenos comércios locais.

Para a execução dos cursos foram realizados contratos com diversas instituições que atuam na área de formação técnica, educacional e profissionalizante, como: Senac, Senai e Sebrae. Após os cursos foram entregues os certificados, emitidos pelas instituições parceiras e prefeitura. As empresas também fizeram uma assessoria para os grupos de trabalho, com suporte técnico.

No ano de 2006 foram realizados 8 (oito) cursos, formados em 11 turmas, das 237 metas planejadas, das quais foram atingidas 189 metas. A equipe do PAIF percebeu uma redução na procura pelos cursos, verificando também que o público alvo das comunidades pobres que se pretendia capacitar, não mostrava interesse em realizar os cursos, justificando que depois de realizar os cursos não têm condições financeiras para dar continuidade aos trabalhos, e ainda que eles tinham medo de perder o benefício do Programa Bolsa Família.

Trabalhar com a comunidade na perspectiva de mudanças requer uma boa estrutura de trabalho e que este seja fundamentado na sustentabilidade das ações. Sentimos que a realização dos cursos foi perdendo sentido quando a equipe realizava o curso e, posteriormente, não havia uma absorção dos técnicos por parte do mercado.

O curso de informática, entretanto, foi repetido, diante da demanda que se formou no decorrer do ano de 2005. O curso foi destinado para os professores da rede municipal em decorrência da necessidade que estes apresentavam em lidar com o novo suporte pedagógico – o computador e a internet –, com o objetivo também de oferecer melhor qualidade de ensino às crianças carentes do município.

O curso de mosaico teve um público também específico: o Grupo de Agente Jovem, este grupo formado por 25 jovens beneficiários do Bolsa Família, que recebem formação continuada por técnico do CRAS. A ideia do curso surgiu da necessidade de preparar esses jovens para o mercado de trabalho. Sua meta foi atingida e os participantes formaram um grupo de produção de peças que são comercializadas em eventos e encontros nas cidades circunvizinhas.

Na busca de uma capacitação mais técnica e especializada, foram executados os cursos de Conserto de Eletrodomésticos, Curso de Serigrafia e Corte e Costura. A instituição

contratada para execução dos cursos foi o Senai, empresa especializada na formação profissional do trabalhador. Apesar da grande procura pelos cursos, apenas 70% de um total de 90 alunos foram certificados. A absorção pelo mercado de trabalho para os alunos desses cursos estava, em 2007, em torno de 30%, ou seja, apenas 18 estavam trabalhando e, desses, 10 trabalhavam em outras cidades da região, em gráficas e pequenas confecções.

Os cursos de *biscuit* e papel machê seguiram a mesma linha dos cursos de artesanatos realizados em 2005, com a formação de uma rede para a venda dos produtos em cidades circunvizinhas.

3.3 A Assistência Social nos municípios brasileiros, a realidade de um município de Pequeno Porte

O município paraibano selecionado para análise da implantação do Sistema Único da Assistência Social, Junco do Seridó, apresenta situações comuns com outros municípios brasileiros, tais como: desigualdade social, grande índice de analfabetismo, precarização das condições de trabalho entre outras, e também características que lhes são próprias: famílias numerosas, trabalho infantil, êxodo rural, falta de organizações comunitárias atuantes, entre outras características.

O IBGE, no ano de 2005, com vistas a mapear a Assistência Social no Brasil, aplicou uma pesquisa através de um questionário para identificação de dados sobre a Assistência Social em cada município brasileiro. Ao final, foi produzido um documento intitulado: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos municípios brasileiros Assistência Social 2005. Este relatório apresenta dados gerais e nos ajudou na compreensão da especificidade do município de Pequeno Porte, confrontando dados locais que representam uma realidade singular da Assistência Social com o resultado nacional.

Seguindo o mesmo questionário utilizado pelo IBGE, buscamos caracterizar a Assistência Social no município em estudo, utilizando-nos de dados referentes à gestão (2005-2008). Os dados coletados estão apresentados no item a seguir.

3.3.1 O Órgão Gestor da Assistência Social no Junco do Seridó

Com a análise dos dados levantados no relatório da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos municípios brasileiros Assistência Social 2005, realizado pelo IBGE, percebemos que dos 223 municípios paraibanos, 178 (ver tabela 01), ou seja, 79% possuem

estrutura exclusiva de assistência social, o que significa que já existe na Paraíba a preocupação em oferecer estrutura adequada para a execução dos serviços inerentes à assistência social.

Tabela 01: Número de municípios paraibanos com estrutura na Assistência Social por caracterização do órgão gestor, 2005

Estado	Número de municípios					
	Com estrutura na assistência social, por caracterização do órgão gestor					
	Nº	Total	Secretaria de Assistência Social			
			Exclusiva de assistência social	Associada a outras políticas setoriais	Subordinadas a outras políticas setoriais	
Paraíba					Diretamente à chefia do Executivo	A outra secretaria
	223	220	178	36	02	04
		100%	79%	17%	1%	%2

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros/Assistência Social, IBGE, 2005. Tabela elaborada pela pesquisadora.

Comparando estes dados com a análise realizada no município do Junco do Seridó, foi possível identificar que este se encontra entre os 178 municípios da Paraíba que possuem estrutura exclusiva de assistência social.

Neste município a Secretaria Municipal de Assistência Social possui endereço próprio, com uma boa estrutura física, em local adequado e nesta sede são executados, sobretudo, os serviços do SUAS. Nesse prédio da SMAS funciona o CRAS, onde são realizados vários serviços de atendimento direto à população, tais como: Cadastramento Único, cadastramento para outros benefícios ou serviços, e serviços socioassistenciais.

O órgão gestor da Assistência Social, no município do Junco do Seridó, nos anos de 2005 a 2008, era a Secretaria Municipal de Assistência Social, órgão independente, com estrutura própria. A mesma não estava ligada ou subordinada a nenhuma outra secretaria municipal, apenas ao poder executivo. Possuía gestor direto, denominado de Secretário de Assistência Social, e uma equipe de profissionais dedicados exclusivamente a esse segmento da política social.

A estrutura física da SMAS do município é formada pela divisão das salas para as ações e serviços, que contém: recepção com acolhida, banheiros, copa, dispensa, almoxarifado, sala de atendimento individualizado e mais seis salas, nas quais funcionam o ProJovem, o Cadastro Único, o PAIF, a Brinquedoteca e duas salas para reuniões e capacitações de geração de renda. Ainda quanto à estrutura e funcionamento do órgão gestor, nas salas do secretário e da coordenação do PAIF, encontramos linha telefônica, computadores e acesso à internet.

Alcançar o objetivo da universalização das ações requer o envolvimento dos entes federados, para que as ações não fiquem apenas no papel. É necessário que

As condições de gestão, localizadas em todos os entes federados, como estrutura, equipe, capacitação, visão e organização articulada de gestão e financiamento, serviços e benefícios, intersetorialidade e regulação, são alguns dos elementos que interferem e incidem nessa realização. Essas circunstâncias, principalmente na esfera de gestão local, são reconhecidamente, fundamentais (LOPES, 2006, p. 82).

Tabela 02: Número de municípios paraibanos por órgão responsável pelo Cadastro Único para os programas sociais do Governo Federal, 2005

Estado	Número de Municípios				
	Total	Órgão responsável pelo Cadastro Único para os programas sociais do Governo Federal			
		Órgão gestor da assistência social	Órgão gestor da educação	Órgão gestor da saúde	Outros
Paraíba	223	201	12	02	08
Porcentagem	100%	90	5,2%	1%	3,8%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005. Tabela elaborada pela pesquisadora.

O trabalho desenvolvido pelo setor do Cadastro Único requer amplo conhecimento com o programa informatizado no qual são lançados os dados das famílias. Esse programa é denominado de Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec)¹⁶. E também sobre o Programa Bolsa Família e as frequentes mudanças que são colocadas para a execução do programa. Como pode ser observado na tabela 02, o Cadastro Único é executado nos

¹⁶ Conforme Manual do Sibec (2006, p. 5), a Gestão de Benefícios é o conjunto permanente de processos e atividades, com o objetivo de realizar continuamente a transferência de renda às famílias no programa; toda a movimentação no benefício financeiro (bloqueios, desbloqueios, cancelamentos e reversões de cancelamentos) compõe a gestão de benefícios (MDS, 2006).

223 municípios paraibanos. Em 201 municípios este era de responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social e nos outros 22 municípios estava sob a responsabilidade de outros órgãos, tais como: Educação, Saúde e outros.

O Cadastramento Único do PBF no Junco do Seridó era executado pela Secretaria Municipal de Assistência Social, sendo um dos 201 municípios (ver tabela 02) do Estado que executava esta atividade da Assistência Social de forma independente. Este serviço constitui uma das atividades de maior procura por parte da comunidade. As famílias buscavam o serviço para efetuar cadastro no CADÚNICO, atualização de dados, busca de informações sobre benefícios, suspensão de benefícios e cancelamento de benefícios.

Apesar de várias solicitações, por parte da equipe técnica ao setor de informática, por um software que desse um suporte aos cadastros das famílias e outros dados, durante os quatro anos de gestão a equipe trabalhou usando papel e lápis, pois essas solicitações, durante o período estudado, não foram atendidas. Porém, com todas as dificuldades enfrentadas referentes à falta de suporte técnico na área de informática, a maioria das informações, como relatórios e dados sobre os cursos realizados, foram arquivados com os programas básicos disponíveis no momento.

No início da gestão (2005), durante cinco meses a primeira dama, como tradicionalmente ocorre nos municípios brasileiros, o chamado *primeiro damismo*¹⁷ assumiu a Secretaria de Assistência Social. Entretanto, em maio de 2005 o cargo é repassado para outra pessoa “de confiança” do prefeito. Esta última ficou como Secretária até o final da gestão municipal (2008). A secretária municipal, durante o período em que esteve à frente da secretaria, realizou o curso superior em Administração em Empresas. No início da gestão a maioria dos componentes da secretaria eram prestadores de serviços, inclusive toda a equipe do PAIF. Esta também era composta por profissionais que foram convidados pelo gestor para gerenciar a assistência social. Em número bem reduzido, os profissionais efetivos estavam lotados nos setores de limpeza e serviços gerais, a maior parte da equipe composta por cargos comissionados, como os monitores do PETI, funcionários do Cadastro Único e outros.

O município possui Lei Municipal nº 075/96 que regulamenta a Assistência Social. Nesta lei também cria o Fundo Municipal de Assistência Social e o Conselho Municipal de Assistência Social. Esta lei municipal, junto aos documentos nacionais que regulamentam a

¹⁷ O “primeiro damismo” nada mais é do que uma característica despótica que carrega os resquícios de um Brasil Colonial, pois basta ser parente do rei para ser considerado nobre. Destarte, vêm atrelados ao modelo os mesmos problemas da colônia; a incompetência do nepotismo faz com que a população pague um preço caro. Pois, além de um trabalho social sem qualidade, as “primeiras donas” usam do cargo para fazer enaltecimento do marido. (<http://pt.shvoong.com/social-sciences/202067-primeira-dama> Acessado em: 01.12.2009)

Assistência Social no Brasil, tais como: a CF, a LOAS e as NOBs, como também as portarias e decretos ministeriais, constituem instrumentos de gestão que regulamentam e consolidam a Assistência Social, o Conselho Municipal, o Fundo Municipal e o Plano Municipal de Assistência Social.

A pesquisa de informações sociais 2005 compreende o funcionamento da Política de Assistência Social no Brasil, regiões e estados. A tabela 03 registra o número de municípios na Paraíba que possuem instrumento legal que regula a assistência. Dessa forma, temos que: dos 223 municípios da Paraíba 124 possuem uma política municipal e os outros municípios possuem outros documentos que dão suporte legal que regulamenta a gestão. O município de Junco do Seridó possui lei própria, conforme citado anteriormente, como também, programas, projetos e serviços, com padrões e parâmetros para oferta dos serviços.

Tabela 03: Número de municípios paraibanos por instrumento legal que regula a Assistência Social e objeto regulamentado, 2005

Estado	Número de Municípios				
	Objeto da assistência social regulamentado				
	Política municipal	Padrões e parâmetros para oferta de serviços	Projetos, programas e ações	Concessão de incentivos para entidades	Outros
Paraíba	124	52	161	11	3
223 Municípios	55%	23%	72%	4,93	1,34%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005

O Plano Municipal de Assistência Social do Junco do Seridó é desenvolvido no município através das ações, programas, projetos e serviços, e o mesmo é avaliado anualmente pelo Conselho Municipal de Assistência Social. Este conselho também faz o monitoramento das ações executadas no município, porém sua atuação é bem limitada. As determinações de como será a execução do plano, muitas vezes, são determinações postas pelos gestores e não pelo conselho, conforme foi possível observar nas leituras das atas das reuniões do mesmo. As reuniões dos conselhos ocorrem mensalmente. Encontramos raros posicionamentos dos conselheiros que fossem contrários aos projetos em desenvolvimento. Na maioria das atas podemos observar a centralidade de poder exercido pelos conselheiros que representam o governo.

Os planos municipais de Assistência Social ainda não estão presentes em 100% dos municípios paraibanos. A tabela 04 mostra que 205, ou seja, 92% dos municípios na Paraíba apresentam o plano, e que o processo de monitoramento e avaliação ocorre em aproximadamente 33% dos municípios, anualmente, e que oito municípios não passam pelo processo de monitoramento e avaliação.

Tabela 04: Número de municípios, total e com Plano Municipal de Assistência Social, por frequência do monitoramento e avaliação, 2005

Estado	Municípios						
	Total	Com Plano Municipal de Assistência Social					
		Total	Frequência do monitoramento e avaliação				
			Mensal	Semestral	Anual	Outro período	Não é monitorado e avaliado
Paraíba	223	205	57	42	75	23	08
	100%	92%	25,5%	18,83	33,92%	10,31%	3,58%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005

No município do Junco do Seridó o Conselho Municipal de Assistência Social é paritário, ou seja, 50% dos integrantes representam a sociedade civil e 50% representam o governo, porém podemos perceber que na lei municipal isto não fica muito claro, mas na sua composição vimos que se apresenta paritário. O mesmo é composto por oito membros e oito suplentes. Nos anos de gestão em análise, encontramos atas de reuniões com uma frequência mensal, apenas em alguns meses não havia registro de ata.

O Conselho Municipal de Assistência Social tem como objetivos o controle social e o exercício democrático de acompanhamento da gestão e avaliação da política de Assistência Social, visando ao fortalecimento das instituições e a participação social, como também normatizar ações, regular critérios de funcionamento, fixar normas e efetuar o registro das reuniões, além de fiscalizar as entidades de assistência social do município, e seus integrantes têm o papel de estudar e indicar ações ou políticas sobre sua área de competência e ainda fiscalizar a implementação e o funcionamento destas. Na composição dos integrantes da sociedade civil, não havia profissionais da área da Assistência Social ou de organização de usuários. Entretanto, encontramos representantes de igrejas, sindicatos rurais e associações comunitárias.

No município, durante o período estudado, não havia sido implantado o Conselho Municipal de Segurança Alimentar, mas a Secretaria já havia tomado algumas iniciativas para sua implementação. Encontramos ativo o Comitê Gestor do Programa Bolsa Família¹⁸, que tinha como gestora a Secretária da Assistência Social.

O Fundo Municipal de Assistência¹⁹ Social está vinculado à Secretaria de Assistência Social. Ele é uma unidade orçamentária, que consigna dotações específicas para a realização de seus programas de trabalho, as verbas são oriundas do Fundo Nacional e de orçamento municipal provenientes do FPM (Fundo de Participação Municipal) e as despesas são ordenadas pelo prefeito.

Não encontramos documentos que mostrem a existência de convênios ou parcerias com outros órgãos públicos ou ONGs. Entretanto, percebemos algumas ações educativas, ações na área da saúde e culturais interligadas via programas sociais com as Secretarias Municipais de Educação e Saúde, tais como: reuniões com os agentes de saúde para identificação de casos de maus-tratos contra crianças e adolescentes, trabalho infantil, abandono e maus-tratos contra idosos ou outros casos de vulnerabilidade social. Encontramos registros (listas de frequência com assinaturas dos alunos, blocos de anotações) de reuniões nos grupos de ações desenvolvidos pelo PAIF, com a participação de profissionais da área da saúde e da educação, ou seja, os profissionais realizam palestras nos grupos desenvolvidos no CRAS.

Os dados referentes aos serviços socioassistenciais do município, durante o período de gestão em análise, foram coletados através de relatórios de gestão elaborados com os dados sobre as ações desenvolvidas junto à comunidade, decorrentes das ações realizadas pelo CRAS do município.

No ano de 2005 a equipe que assumiu a Secretaria de Assistência Social começou os trabalhos com o levantamento do material existente, como também dos valores financeiros disponíveis. O CRAS do município, conforme relatado anteriormente, deu início às atividades em 2004, no mês de abril, e alguns trabalhos foram desenvolvidos: grupo de dança, grupo de música, curso de *biscuit*, aulas de capoeira, curso de culinária, mas raros registros foram encontrados referentes a estas ações. Só foi possível perceber alguns cadernos que continham

¹⁸ A lei que cria o Programa Bolsa Família definiu que o município crie ou aproveite uma Instância de Controle Social especificamente para o Programa; a ICS deve compartilhar a responsabilidade de acompanhar o funcionamento e o desenvolvimento das ações implementadas pelo Poder Público, e sua composição deve ser paritária e contar com representantes dos diversos setores envolvidos nos programas de Saúde, Educação e Assistência Social.

¹⁹ Fundo Municipal de Assistência Social é um instrumento legal que regulamenta a forma como será feito o financiamento da Assistência Social no município, baseado na Constituição e na LOAS.

registros dos nomes dos alunos e a Potencialização da Rede, que foi um documento utilizado no antigo modelo de trabalho preestabelecido pelo MDS para o controle das ações desenvolvidas no município.

Neste documento devia conter quais as ações e cursos a serem desenvolvidos no ano, como também quanto tempo teria e quanto seria investido em cada atividade, identificando os gastos com material e também com pessoal, incluindo nos gastos os valores dos salários da equipe do PAIF.

O CRAS no município foi uma parceria com o Governo Federal fechada através de convênio, no modelo tradicional no qual o prefeito e o ministro do Desenvolvimento Social assinam termo de compromisso. Este modelo de parceria, através de convênio, fica obsoleto a partir de 2005 com a modernização operada no MDS, onde os convênios são substituídos pela REDE SAC (Rede de Serviços de Ação Continuada). A partir deste momento o CRAS passa a ser um serviço de Ação Continuada e os repasses para o municípios ocorrem agora do Fundo Nacional ao Fundo Municipal e de forma automática, tendo o município apenas que fazer o Plano de Ação e o Resumo Executivo²⁰. Essa nova forma de operacionalização das ações sociais tem como documento legal a NOB 2005.

A equipe do PAIF no município, após análise dos documentos, verificou que apenas uma parcela do convênio para o funcionamento do CRAS, firmado em 2004 com o MDS, havia sido recebida pelo município e que a gestão anterior não fez a prestação de contas da parcela de R\$ 54.000,00 (cinquenta e quatro mil reais), que havia recebido, faltando receber outra parcela de igual valor.

O trâmite percorrido para a aprovação e liberação da segunda parcela para execução da Potencialização da Rede passou por vários percalços; primeiro a questão do prazo de envio dos documentos já havia sido encerrado, depois vivenciamos a mudança de sistema operacional de repasse financeiro que passou para a REDE SAC²¹, ficando o município e a

²⁰ O Plano de Ação é o instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS, na perspectiva do SUAS e o Resumo executivo visam avaliar o cumprimento das realizações, dos resultados ou dos produtos, obtidos em função das metas prioritárias estabelecidas no Plano de Ação e, ainda, avaliar a aplicação dos recursos em cada esfera de governo, em cada exercício anual, sendo elaborado por gestores e submetido aos Conselhos Municipais de Assistência Social (MDS, 2008).

²¹ A Rede SAC é um conjunto de ações permanentes de Proteção Social que visam o fortalecimento de indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social, sobretudo crianças, adolescentes, idosos e deficientes. Com a implantação do SUAS, várias mudanças aconteceram neste sistema; elas estão descritas na **Portaria Nº 736, de 15 de dezembro de 2004**, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que estabelece os procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, destinados à Rede SAC (MDS, 2005).

equipe por alguns meses sem verbas para trabalhar. No final de março de 2005 o município finalmente foi beneficiado com a segunda parcela do convênio e com um tempo bem limitado para execução das ações predefinidas.

Os meses seguintes foram preenchidos com várias atividades para conclusão da Potencialização da Rede – 2004 (anexo). Como não era possível alterar as atividades propostas no documento, a equipe solicitou através de ofício a mudança de alguns cursos, em resposta à necessidade do município, pois alguns cursos estabelecidos não condiziam com a realidade da população. Por isso, a necessidade de um levantamento de viabilidade dos cursos a serem oferecidos no município.

Em apenas três meses todo o dinheiro foi aplicado, os cursos e ações executadas e a compra de material para o CRAS realizada. O município entrou na REDE SAC tardiamente, passando por várias barreiras e impasses. Somente no mês de setembro de 2005 é que o município passou a receber os repasses automáticos mensais do Fundo Nacional ao Fundo Municipal de Assistência Social.

Dessa forma, nosso objetivo de estudo, ou seja, a análise da implantação do SUAS em um município de Pequeno Porte paraibano apresenta uma singularidade ímpar, que é analisar esse processo em uma realidade local, com características bem adversas ao processo de modernização e informatização que o SUAS requisita.

No ano de 2006 participamos do Encontro Nacional de Coordenadores de CRAS que ocorreu em Brasília, e neste evento foi possível perceber como a Região Nordeste tem muitas ideias inovadoras para apresentar, porém os espaços para isso ainda são restritos. Assim, os municípios pequenos ficam cada vez mais fora do panorama nacional. Entretanto, consideramos que os trabalhos desenvolvidos por esses grupos também são importantes, pois podemos observar, mesmo com todas as limitações estruturais, que os pequenos municípios apresentam (eles têm demonstrado) resultados importantes na implementação do SUAS. Destacamos as publicações no Laboratório de Boas Práticas do Bolsa Família, que apresenta experiências positivas na implantação e execução de programas sociais e, em grande número, são experiências que provêm de cidades de Pequeno Porte.

No final do ano de 2008 o município de Junco do Seridó teve uma de suas práticas publicadas no Laboratório do Bolsa Família e também foi convidado juntamente com outros 09 municípios paraibanos a apresentarem suas práticas no Encontro Nacional de Boas Práticas do Bolsa Família que ocorreu em Brasília no referido ano. No evento foram premiadas 10 práticas escolhidas entre as 600 inscrições que o MDS recebeu, com práticas apresentadas pelos municípios e estados brasileiros e entre as 10 práticas escolhidas uma foi do Estado da

Paraíba na cidade de Lagoa Seca. Esta ação foi resultante de um trabalho representado por vários municípios, que juntos formaram um conselho intergestor do Programa Bolsa Família, fortalecendo, assim, as ações municipais na área do controle social (MDS, 2008).

Para este estudo, além de apresentarmos as ações desenvolvidas no município de Junco do Seridó descritas anteriormente (3.3), utilizando de análise documental, buscamos ainda analisar a visão da equipe do PAIF e dos gestores quanto à implantação do SUAS no referido município, com o objetivo de enriquecer a pesquisa contando com a participação dos agentes envolvidos nesse processo, e para tanto utilizamos entrevista semiestruturada, cujo roteiro encontra-se no apêndice 01.

3.4 A implantação do SUAS na visão dos técnicos

Neste tópico apresentamos o processo de implantação do SUAS no Junco do Seridó gestão 2005-2008, segundo a visão dos técnicos do CRAS e dos gestores locais. Foram selecionados para a entrevista os três técnicos do CRAS, a Secretária de Assistência Social, a coordenadora do ProJovem e a Gestora do Bolsa Família. Esses profissionais participaram diretamente da implantação do SUAS no município. É importante frisar que na ocasião fazíamos parte de equipe técnica do CRAS, o que facilitou, sobretudo, o acesso aos entrevistados.

No primeiro encontro, apresentamos os objetivos da pesquisa e deixamos claro que teríamos todo o cuidado para preservarmos suas identidades, apesar de não omitirmos o nome do município investigado. Colocamos também a importância da contribuição para o presente estudo, e a possibilidade de sistematizarmos nossas experiências, vivenciadas na implantação do SUAS. Houve boa receptividade da equipe, combinamos as entrevistas individuais no local de trabalho. Apenas uma foi realizada na residência do entrevistado, pois, no momento, ele havia se desligado da equipe. Na ocasião apresentamos o Termo de Consentimento Livre Esclarecido, assinado sem objeção.

Utilizamos formulário com questões abertas, com a utilização de gravador de voz (MP4). As entrevistas tiveram uma duração em média de quarenta a sessenta minutos. No formulário constavam, na primeira parte, pontos sobre o perfil do profissional, tempo e local de trabalho, atuação na Política de Assistência Social no município, além de sua apreensão sobre o SUAS. A segunda parte da entrevista buscava identificar como transcorreu o processo de habilitação do município na Gestão Básica e como era o funcionamento do CRAS e dos programas, projetos e serviços que estavam em execução no município. Para finalizar

averiguamos quais os limites e dificuldades enfrentadas, e sobre os objetivos e metas alcançadas.

3.4.1 Perfil dos profissionais da Assistência Social no Junco do Seridó (2005-2008)

Do total dos seis entrevistados todos eram do sexo feminino, possuíam experiência profissional anterior, 05 como funcionárias públicas e 01 no setor privado. Das que tinham experiência no setor público todas tinham experiência na área da Assistência Social, uma inclusive foi coordenadora de Programa Nacional de Assistência no Estado, duas delas ainda não haviam concluído o curso universitário, 03 tinham curso superior completo, e destas, uma estava fazendo curso de pós-graduação.

O perfil da equipe indica, de certo modo, a dificuldade de compreensão de como se dá uma gestão descentralizada, em município de Pequeno Porte. Em cada grupo específico, seja da equipe do PAIF ou o grupo de gestores, percebe-se a quase total ausência de conhecimentos sobre a gestão da Assistência, principalmente quanto à formulação e execução, pois o SUAS, conforme descreve Paiva (2006),

Estabelece importantes procedimentos técnicos e políticos em termos da organização e prestação das medidas socioassistenciais, além de nova processualidade no que diz respeito à gestão e ao financiamento das ações organizadas no âmbito dessa política (PAIVA, 2006, p. 6).

Portanto, é salutar destacar a ousadia dos técnicos e profissionais que emergiram no fazer local de um modelo de ação denominadamente novo e ousado.

A apresentação dos dados que emergiram da pesquisa empírica realizada com os sujeitos da pesquisa será feita no seguimento deste capítulo. Ressalta-se que os dados serão analisados conforme a análise temática predefinida no questionário.

3.4.2 Concepção acerca da Política de Assistência Social e sobre o SUAS

A PNAS institui uma (re)organização na gestão da política de assistência social, visando unificar o conceito e procedimentos da política em todo o território nacional, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando ao seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

Podemos identificar que 50% dos entrevistados denominam a PNAS como o documento que regulamenta a política e entendem esta política como garantia de direitos por parte do Estado, conforme podemos observar na resposta de um dos gestores: “Assim, a assistência social tornou-se uma política estratégica no combate à pobreza e para a constituição da cidadania das classes subalternas” (Entrevistado 01, agosto de 2008).

Os outros 50% conceituam a política como uma ação de ajuda, que ocorre de acordo com as necessidades de cada comunidade. A visão de favor dada as ações da Assistência Social estão presentes nas falas dos profissionais, isto demonstra a necessidade de capacitação continuada de todos os envolvidos no processo de implantação do SUAS, conforme identificamos na seguinte fala: “Uma forma de dar oportunidade às pessoas mais carentes e fazer cursos de geração de renda e ajudar os que mais precisam” (Entrevistado 05, outubro 2008).

A política de Assistência Social é, sim, direito do cidadão e dever do Estado, enquanto parte integrante da Seguridade Social, assegurada pela Constituição Federal de 1988 e promulgada pela LOAS, em 1993, com a sua aprovação. No seu artigo primeiro, a LOAS já estabelece:

Art. 1º - A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, à Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais realizados através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (LEI 2.741, 1993).

Quanto ao entendimento do SUAS, podemos identificar que entre os entrevistados encontramos visões diferenciadas sobre sua concepção, alguns não entendem o SUAS como um sistema nacional, mas como uma ação local, deslocada do todo, e que este pode ser executado como os gestores bem entenderem, também temos profissionais com uma visão mais teórica, entretanto sem uma visão crítica da ação. Alguns entrevistados visualizam o SUAS como espaço de garantia de direitos e materialização das ações sociais. Como podemos identificar nos seguintes trechos: “O SUAS pretende que o cidadão não fique dependendo apenas do assistencialismo” (Entrevistado 05, outubro 2008). “O SUAS é um sistema descentralizado e participativo, criado para organizar os programas, serviços e benefícios da assistência social” (Entrevistado 01, agosto 2008).

A norma operacional básica que regulamenta o SUAS oferece condições metodológicas que contribuem para a operacionalização desse sistema que tem por objetivo

identificar os problemas sociais, focando as necessidades de cada município, ampliando a eficiência dos recursos financeiros e da cobertura social.

Os serviços e ações a serem desenvolvidos com a implantação do SUAS não são novos na prática da assistência social, mas o que o SUAS traz de novo é a sua lógica organizativa, de execução e de financiamento (CARVALHO, 2006).

O trabalho social exige, nessas novas definições, técnicos capacitados e que tenham maior nível de conhecimento das normas e mesmo do conteúdo da Política de Assistência, com vistas a contribuir efetivamente na construção do SUAS, independente do porte populacional que o município apresente.

3.4.3 O Processo de habilitação do Junco do Seridó na Gestão Básica, segundo a experiência dos técnicos

A chegada dos técnicos ao município no ano de 2005 exigiu uma atenção redobrada aos acontecimentos que envolviam esta política e às exigências da NOB 2005, pois ainda nesse ano os municípios foram convocados a encaminharem seus documentos para habilitação, conforme descrito no item 3.1.

A contribuição de toda a equipe do PAIF e dos coordenadores dos programas junto aos esforços da Secretária de Assistência Social foram extremamente importantes no processo de habilitação do Junco do Seridó na Gestão Básica.

A dificuldade de acesso à informação e a distância da cidade até a capital foram as principais barreiras que requisitaram a formação de um mutirão na busca de documentos e comprovantes a serem encaminhados à Secretaria Estadual. Os relatos mostram alguns momentos vivenciados:

Além de não trabalharmos antes com este programa, tivemos que ler muito sobre o programa, e no município não encontramos documentos anteriores em que pudéssemos nos embasar, não havia ofícios, relatórios ou qualquer outro documento que nos ajudasse (Entrevistado 06, outubro de 2008). A equipe foi coesa, cada um fez a sua parte, cada membro ficou responsável por cada etapa, um ficou responsável pela montagem dos conselhos e outro para arrecadar os comprovantes para serem encaminhados para habilitação, quem morava em João Pessoa trazia os documentos e acompanhava o processo na Secretaria Estadual (Entrevistado 05, outubro de 2008).

Outra questão em destaque refere-se à visão que esses profissionais concebem sobre a política local, sobre o modo de fazer política e sobre como essas ações da política refletem nas

ações dos profissionais. Os profissionais relatam que no início da gestão, ainda em 2005, os técnicos juntamente com a secretária e a gestora do PBF, decidiam como as ações iriam ser executadas, ao final mandavam a proposta de trabalho ao prefeito e, após seu conhecimento e consentimento, as ações eram desenvolvidas. No decorrer dos anos essa prática foi deixada de lado; muitas as ações a serem executadas eram impostas pela secretária ou pelo prefeito, sem que houvesse um estudo prévio de viabilidade, porém a equipe se sente orgulhosa do trabalho, pois recebe reconhecimento positivo das ações: “Sempre tivemos o apoio dos nossos gestores, o prefeito e a primeira-dama nos deram apoio nas ações e na execução de nossos projetos e esse reconhecimento nos deixava orgulhosos dos nossos trabalhos” (Entrevistado 04, outubro de 2008).

Porém, temos visões contraditórias sobre a operacionalização da política; entendemos numa visão mais crítica que a política nos pequenos municípios ainda esbarra no micropoder, a centralização das decisões nas mãos do prefeito ou de alguém de sua confiança. Os profissionais relatam:

Para sua implantação a gente esbarra nos pequenos poderes, na politicagem, atrapalhando na sua efetivação, principalmente nas cidades pequenas, porque este não tem tanta liberdade (os prefeitos das grandes cidades), já nas cidades menores ocorre uma grande centralidade de poder (Entrevistado 03, outubro, 2008).

Quando questionados sobre a execução de capacitação da equipe e dos gestores na implantação do SUAS, esbarramos na limitação que os municípios apresentam quanto à disponibilidade de meios para que os profissionais possam se deslocar para as capacitações. Estas geralmente ocorrem nos municípios maiores, que possuem capacidade logística e estrutura para receber representantes de vários municípios. As cidades mais próximas que apresentavam esta estrutura eram as cidades de Patos e Campina Grande, porém as capacitações ocorreram também na cidade de João Pessoa, esta última bem mais distante. No Junco do Seridó encontramos como principais entraves à capacitação indagações referentes às seguintes colocações:

Não tínhamos acesso à capacitação, muitas vezes quando ficávamos sabendo de uma, já havia acontecido, pois os documentos informativos vinham através dos Correios e não chegavam em tempo hábil (Entrevistado 03).
Participamos de poucas capacitações, pois muitas vezes não havia carro disponível para deslocamento da equipe até as outras cidades, como também não tínhamos profissionais disponíveis, ficando restrito a poucos o acesso às informações (Entrevistado 06).

Como alternativa de acesso às informações sobre as mudanças que ocorriam frequentemente nos primeiros momentos de implantação do SUAS a equipe teve como principal meio de informação a internet. O sítio do MDS foi o principal espaço dessas informações, como é relatado pelo entrevistado: “Foi na internet nosso maior espaço de capacitação, pois as capacitações foram poucas e sempre era a mesma pessoa que participava” (Entrevistado 04).

O Junco do Seridó foi habilitado na Gestão básica desenvolvendo ações de prevenção e de manutenção dos vínculos familiares. A Proteção Social Básica apresenta caráter preventivo e processador de inclusão social, e como destinatários os segmentos da população, que vivem em condições de vulnerabilidade social, tais como: pobreza, privação (ausência de renda, precária ou nulo acesso aos serviços públicos...), fragilização dos vínculos afetivos (discriminação etária, étnica, de gênero ou por deficiência...) e tem por objetivo processar a inclusão de grupos em situação de risco social nas políticas públicas, no mundo do trabalho e na vida comunitária e societária, além de prevenir as situações de risco social (NOB, 2005).

Na Gestão Básica o município assume a gestão parcial das ações de assistência social, ou seja, desenvolve os programas, projetos e serviços demandados pela Secretaria Nacional, financeiramente é beneficiado pelo piso de proteção básica, fixo²² e variável²³, e caso apresente demanda específica recebe recursos dos serviços de média complexidade, como o PETI, e os serviços de combate à exploração sexual.

No município em análise encontramos o serviço de média complexidade nos trabalhos desenvolvidos pelo PETI, conforme descrito no item 2.4.1. Diante da demanda do trabalho infantil que o município apresentava, destacamos também as ações que o município realizava em parceria com as outras políticas setoriais. Isso pode ser observado nos relatos dos profissionais:

Várias ações foram realizadas em parceria com as outras políticas setoriais, os grupos formados no CRAS recebiam acompanhamento da equipe de saúde e da educação (Entrevistado 03).

²² PISO BÁSICO FIXO: para atendimento à família e seus membros, no âmbito do CRAS, é calculado tendo como parâmetro o custo médio base para o cofinanciamento dos serviços de atenção integral à família (cujo cálculo se efetiva pelo tipo de oferta que esses serviços devem prover e pelo volume percentual pactuado de participação de cada ente na sua cobertura), dividido pelo número de famílias referenciadas no território, conforme o porte do município (NOB/ SUAS, 2005).

²³ PISO BÁSICO VARIÁVEL: É um recurso novo ou remanejado mediante regra de transição definida em relação ao financiamento já praticado e vinculado à disponibilidade orçamentária e financeira para sua viabilização, destinado ao financiamento de prioridades nacionalmente identificadas e pactuadas entre os entes federados e deliberadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (NOB/SUAS, 2005).

As parcerias feitas com a Saúde e a Educação enriqueceram o nosso trabalho, principalmente nas conferências municipais que sempre fazíamos em parceria com as outras políticas, principalmente por causa do Programa Bolsa Família (Entrevistado 05).

3.4.4 Os limites e avanços encontrados no decorrer da implementação do SUAS no Junco do Seridó

Os municípios brasileiros encontraram e ainda encontram grandes entraves para implantar um sistema como o SUAS, com determinações múltiplas que forçam os municípios a se adaptarem a essas novas exigências para que em contrapartida seja possível o repasse de verbas para a execução dos serviços.

Quando esbarramos na realidade municipal, encontramos municípios que não dispõem de estruturas físicas para receber os CRAS, não tem carros para viabilizar a compra de material para trabalho e também para se deslocar aos grandes centros comerciais, e ainda verbas restritas para a compra de equipamentos, falta de pessoal capacitado para assumir a coordenação dos programas e para a execução desses e a restrição aos meios de comunicação como internet e telefone.

No Junco do Seridó encontramos várias barreiras físicas que limitavam o desenvolvimento das ações. Entretanto, quanto à estrutura física do CRAS este apresentava ótimas condições de funcionamento, principalmente após uma grande reforma que foi realizada no ano de 2006, com a construção de novas salas e modernização de outras, e também com a instalação de telefone e acesso a internet.

Na contramão, encontramos grandes limitações de locomoção, principalmente para acesso à capacitação, visitas domiciliares à zona rural, como também, interferência política de vereadores e secretários municipais que tentavam influir na dinâmica das ações desenvolvidas pela equipe do PAIF, desviando das suas reais demandas e exigindo ações assistencialistas que não condiziam com as determinações da NOB.

O CRAS, mesmo apresentando uma boa estrutura física, não oferecia espaço para grandes encontros ou reuniões; quando da necessidade destas elas ocorriam no clube municipal, e este não estava em boas condições de funcionamento físico.

A falta de recursos financeiros, principalmente no início da Gestão em 2005, foi a principal dificuldade relatada pelos profissionais. Até que essa condição se normalizasse, a equipe trabalhou no cadastramento das famílias para então ser pensada a melhor estratégia

de trabalho a ser desenvolvida. Esta limitação financeira está expressa na fala do profissional, quando do curtíssimo prazo que nos foi concedido para se fazer a prestação de contas da gestão anterior:

Fomos providenciar documentações para fazer a prestação de compras dos recursos recebidos anteriormente, resgatamos notas, comprovantes de pagamento e fomos nós da própria equipe que fizemos a prestação de compras, e passamos vários meses sem receber salário e sem realizar cursos ou qualquer atividade que exigisse verbas, até o município ser inserido na RED SAC (Entrevistado 03).

A perseguição política exercida por vereadores da oposição, tais como denúncias anônimas à Secretaria Estadual, ao Ministério de Desenvolvimento Social, como também críticas expressivas nas reuniões da Câmara Municipal estiveram presentes neste cenário, contribuindo de forma positiva e negativa nas ações, pois as denúncias chamavam a atenção dos gestores que começaram a dar maior apoio às ações a serem desenvolvidas, valorizando o trabalho já em execução e resultando em melhora nos serviços prestados. Para ilustrar tal afirmação, são apresentados alguns fragmentos representativos de respostas dos profissionais entrevistados:

As denúncias feitas pelos vereadores de oposição nos fizeram crescer, pois a cada dia tentávamos fazer um trabalho melhor, e todas as vezes que fomos denunciadas tínhamos que fazer um relatório para comprovar que a denúncia era infundada e este trabalho de comprovar nossas ações nos enriqueceu muito e chegamos até a receber elogios do MDS em relação ao trabalho que estávamos executando (Entrevistado 06)

Houve momento que pensei em desistir, pois não tinha muito conhecimento na área, muitas vezes planejávamos algo e não víamos os trabalhos realizados, e mesmo em meio a dificuldades sempre contei com a equipe do PAIF, pois lá havia pessoas com conhecimento e acesso à informação (Entrevistado 04).

No ano de 2006, várias ações foram implantadas como a Brinquedoteca, o Grupo de Música, o Grupo de Mosaico, a confecção de Kits para gestantes e o café da manhã gratuito para os aposentados. Estas ações apresentaram resultados positivos para a comunidade, pois criam espaços para a superação da pobreza. Resultados destacados na fala do profissional:

A comunidade ganhou porque raramente vimos alguém na rua pedindo, vimos sim, pessoas fazendo trabalhos manuais conforme aprenderam nos cursos feitos no CRAS, e vendendo no comércio local, como também nos municípios vizinhos (Entrevistado 04).

Com as ações desenvolvidas na comunidade e os resultados dos cursos de geração de renda executados nos anos de 2005 e 2006, a comunidade passa a participar mais ativamente no processo de decisão das ações do CRAS. Na elaboração do plano de ação foram realizadas reuniões com a comunidade, para que o processo decisório contasse com a participação de todos. A visão da Política Social como garantia de direitos passa a integrar a visão dos profissionais e dos representantes das comunidades, os profissionais demonstram nas falas que a aproximação com os documentos legais, a execução dos serviços e o conhecimento de como os serviços devem ser executados, se traduzem em segurança nas ações, propiciando maior criticidade ao fazer profissional. Este fato é destacado pelos profissionais conforme relatos:

A partir da implantação do SUAS no município, a assistência social passou a ser executada com o verdadeiro caráter de política pública, de proteção social que atendesse às famílias em situação de riscos sociais, vivendo em situação de vulnerabilidade. Com a inauguração do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), a comunidade local passou a ter maior acesso aos serviços e ações da política de Assistência Social; pois se criou o referencial de orientação, encaminhamento, acolhimento e acompanhamentos dos vários serviços solicitados junto às equipes (Entrevistado 01).

Ainda, foi possível criar ações de prevenção, educação e promoção junto aos diferentes grupos sociais da comunidade (mulheres, jovens, idosos, crianças, adolescentes, jovens e adultos); proporcionando o reconhecimento do usuário de assistência social como sujeito de direitos; valorizando ainda os vínculos familiares e afetivos da comunidade local (Entrevistado 04).

Outra limitação apresentada pelos municípios é a dificuldade de manter ativos os conselhos municipais. No município do Junco do Seridó também foram encontrados vários entraves para a efetivação dos conselhos. Entre eles destacamos a forma de eleição dos membros, a ausência de reuniões periódicas e continuidade das reuniões, porém com as exigências de funcionamento dos conselhos que o SUAS determina e o interesse dos gestores municipais em manter ativos seus conselhos, para que ocorram os repasses financeiros, encontramos nos anos de implantação do SUAS, nos livros de atas do Conselho Municipal uma assiduidade frequente e uma boa representatividade das instituições envolvidas. Entretanto, muitas vezes esses representantes apenas confirmam o que é posto pelo governo, não questionando ações e projetos a serem executados.

Confirmando a importância das reuniões e da representação dos conselheiros, registramos na fala do profissional entrevistado o destaque a este órgão. Todos os entrevistados relatam a importância dos conselhos e criticam a atuação de alguns participantes

e, ainda, a centralidade das reuniões no presidente, entretanto atestam a efetivação das reuniões: “Por fim, foi possível criar ações que proporcionem o controle social na Política de Assistência Social, a partir do Conselho de Assistência Social fundado no município” (Entrevistado 01).

Os profissionais entrevistados demonstram que participavam diretamente das ações do SUAS no Junco do Seridó, uns de forma mais ativa outros indiretamente, o conhecimento sobre os programas, projetos e serviços do município ocorreu de forma gradual, ou seja, no início da gestão, encontravam-se limitados, sem o conhecimento devido para a operacionalização do SUAS. Os técnicos do CRAS contribuíram com os conhecimentos já acumulados, como também com a busca freqüente de novas informações sobre os programas e ações. Nos anos seguintes sentiam-se mais próximos do fazer e como também dos conhecimentos técnicos para a concretização do SUAS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implantação do SUAS no Município de Junco do Seridó-PB, não está concluído pois o próprio processo a nível nacional ainda encontra-se em fase de construção, muitos foram os avanços que se deram com essa nova forma de gestão, mas também há muito por fazer para se concretizar os objetivos do SUAS, principalmente no tocante a superação de vulnerabilidade social das famílias.

As inovações e ideias vivenciadas nas realidades locais são de grande importância para que possamos vislumbrar este sistema no todo, seja como ganho social ou apenas reprodução do modo de produção vigente.

Analisar as particularidades da implantação do SUAS no Brasil, requer a realização de vários estudos nas diferentes regiões brasileiras, para que possamos compreender a viabilidade de execução de um projeto com diretrizes e princípios descentralizantes em um país de tamanha extensão como o nosso.

As ações locais apresentadas neste estudo mostram que a tecnologia e a informação são importantes instrumentos de concretização do SUAS, pois, para que ocorra um trabalho sistematizado e que responda às determinações dos documentos nacionais, é imprescindível que essas ações da assistência sejam uniformes; entretanto, não devem perder a originalidade da cultura e dos costumes locais que merecem ser respeitados e valorizados.

As experiências locais compõem as engrenagens para projetarmos como esse processo se dá no todo. Muitos estudos estão em andamento no meio acadêmico, como também o MDS tem realizado encontros e premiações que incentivam o registro das ações e a produção teórica na área.

É importante registrar que os anos de 2005 e 2006 foram de grandes realizações no Junco do Seridó, em todas as áreas sociais, tais como: reforma das escolas, construção de praças, entrega de postos de saúde, reforma do CRAS e a construção de ginásio esportivo na zona rural. Entretanto, quando chegou o período de eleição a governo de Estado (2006), ocorreu uma sensível redução de investimentos na área social, pois a atenção dos gestores se voltou para o processo eleitoral, incidindo diretamente na gestão municipal.

O estudo mostra que no Junco do Seridó as instâncias de controle social ainda são frágeis instrumentos de fiscalização, assim como nos outros municípios de Pequeno Porte, onde predomina uma política centrada nos poderes tradicionais, conforme foi possível perceber nas falas dos entrevistados. A participação dos conselheiros nas reuniões é bem tímida. Ao analisar as atas, percebemos que a fala centrava-se na presidente do conselho, e

poucas foram as contribuições de outros integrantes do conselho na condução da política de assistência.

Foram realizadas nesses quatro anos 02 conferências municipais. A 1ª Conferência Municipal de Assistência Social realizada em 2005 contou com a participação de vários segmentos da sociedade. Conforme relatório, a população, mesmo de forma tímida, deixou sua contribuição nas falas e nas deliberações produzidas. Na 2ª Conferência a participação da comunidade foi em número bem menor, conforme fichas de inscrições. Comparando os números de inscritos nas duas conferências tínhamos que, enquanto na primeira havia 84 inscritos, na segunda não passava de quarenta. Também percebemos a ausência de representantes do executivo e do legislativo que estavam presentes na 1ª Conferência. No tocante à avaliação das medidas implantadas, resultantes das deliberações apresentadas na 1ª Conferência, esta se mostra bem positiva. Os dados dos relatórios de gestão mostram que as ações foram realizadas de forma condizente com o que a população demandou. Entretanto, as deliberações da 2ª Conferência, em sua maioria, ainda não haviam sido efetivadas até o final do ano de 2008.

O Programa Bolsa Família é o que apresenta limites de execução, diante da quantidade de usuários e das barreiras que as famílias enfrentam no cumprimento das condicionalidades. Outro ponto quanto à execução do Programa é a dificuldade de realizar reuniões com as famílias beneficiárias, pois não havia espaço físico adequado para reunir um grande número de pessoas no CRAS.

Quanto ao cumprimento das condicionalidades do PBF, havia forte resistência das crianças em continuar nas ações do PETI, já que elas não receberiam mais as duas bolsas, pois com a unificação do PETI com o PBF em 2006, as famílias passaram a receber apenas um dos benefícios, conforme tabela preestipulada. Diante da situação o município foi convocado a oferecer melhores condições de funcionamento do PETI, para que este se tornasse atrativo às crianças, e aí recaiu mais uma vez para a responsabilidade municipal a execução de ações inovadoras sem que o município tivesse condições de executá-las.

A efetivação dos programas federais no município ainda requer um esforço dos gestores e também da comunidade para que os objetivos propostos sejam alcançados. Os programas exigem que os municípios ofereçam pré-requisitos para sua efetivação, porém o acompanhamento do Governo Estadual no monitoramento de continuidade na execução destes é limitado, pois a equipe estadual é composta por um pequeno grupo que não tem como acompanhar de perto a efetivação dos programas em todos os municípios do Estado. Durante os quatro anos de gestão recebemos a visita da equipe estadual por duas vezes, em

decorrência de uma denúncia feita por um vereador de que o PETI não estava cumprindo a jornada nos dias estabelecidos, e que não havia lanche para as crianças e ainda denunciou as condições físicas do prédio onde funcionava o programa. Ao visitar o município a equipe concluiu que das denúncias proferidas, algumas eram infundadas tais como: a alimentação das crianças e a execução da jornada, porém quanto às condições físicas do prédio do PETI, foi exigido que o município fizesse a reforma necessária, para que houvesse melhor ventilação das salas, que não tinham janelas, e também que fosse construído um muro em volta do prédio para que as crianças pudessem brincar com segurança. Até o final do ano de 2008 essas reformas ainda não haviam sido concluídas.

A reativação do Comitê Gestor do Bolsa Família, com a designação de um gestor municipal específico para o programa, contribuiu também para a descentralização dos cadastros. No recadastramento realizado em 2007 foi montada uma equipe composta de 07 profissionais para a realização de entrevistas. Não houve contratação temporária, foram convocados profissionais que já estavam desenvolvendo trabalhos no CRAS, inclusive toda a equipe do PAIF, ocorrendo assim, um envolvimento e uma aproximação de toda equipe com os usuários do PBF.

A execução financeira das receitas do FMAS do município apresenta: centralidade administrativa e fragilidade na participação popular. Porém, conforme demonstram os resumos executivos financeiros dos anos de 2005, 2006 e 2007, podemos perceber melhor distribuição e organização do orçamento. Contudo, destacamos a aplicação do IGD, este recurso que não entra na prestação de contas do SUAS web, e deixa a desejar, pois não está explícito onde este recurso foi investido, ficando os municípios livres para destinar as verbas, seja na educação, saúde ou assistência.

A municipalização das políticas sociais exige dos municípios, em muitos casos, muito mais do que eles podem oferecer, a começar pela cultura arraigada em nosso país de que a Assistência Social deve ser oferecida como favor. Esse modo de ver a política como benemerência é vislumbrada tanto pelos gestores como pelos usuários, que ficam gratos quando são favorecidos por algum serviço. Quebrar o vínculo do assistencialismo é um dos principais desafios a serem enfrentados. Outra questão é a estrutura que os municípios disponibilizam tanto no tocante à restrição financeira a que estão submetidos, como à falta de espaços físicos exigidos para funcionamento dos programas. Temos, por exemplo, a reforma do prédio do PETI e do CRAS; não havia no município outro espaço físico que pudesse ser utilizado temporariamente, sendo necessária a suspensão das ações durante as reformas estruturais.

A permanente capacitação técnica, para os profissionais que atuam na área da Assistência requer atenção especial. A dificuldade de acesso a essas capacitações limita significativamente a atuação das equipes que estão na ponta, atuando nas realidades locais. As barreiras da distância, a falta de acesso à internet e a outros meios de comunicação foram os principais impedimentos narrados pelos técnicos. Destacamos ainda a falta de interesse dos gestores em capacitar sua equipe; é como se o saber técnico não fosse necessário, bastando reproduzir as ações cotidianas.

No Junco do Seridó o acesso às capacitações ficou restrito aos técnicos residentes na capital; os que moravam no município ficavam dependendo de que a pessoa que participasse das capacitações transmitisse as informações, e, diante da dinâmica do trabalho, nem sempre era possível.

Como perspectiva de mudança para o desenvolvimento do SUAS no Brasil, indicamos que não se limite a ser mais um programa da agenda de um governo, e que na próxima gestão tudo seja alterado. É necessário que os profissionais ocupem seus espaços de forma consciente, que estes não recebam apenas a capacitação técnica repassada por profissionais que visam à transmissão do conhecimento de forma superficial ou que seja condizente com as determinações socioeconômicas postas.

Nestes quatro anos de trabalho observamos que muitos profissionais que atuam nos CRAS e em outros programas federais não fazem uma leitura crítica da realidade, não buscam uma capacitação teórica, que os faça perceber o algo mais, e que torne sua prática uma práxis, com vistas a mudanças substanciais, a qual só será possível se reconhecermos o papel de cada um, governo, sociedade e profissionais.

A população precisa ser vista como agente participante do processo de construção da política local. As conferências, os conselhos e todos os espaços que privilegiam a emancipação social devem ser garantidos, e que os agentes executores transmitam os direitos sociais como conquista de lutas e principalmente como direito que precisa ser respeitado e efetivado, e não como um favor a quem dele necessitar.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Rev. bras. Ci. Soc.** [online]. 1999, vol. 14, n. 40, p. 111-141.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **NBR 6024**: informação e documentação: numeração progressiva das sessões de um documento escrito: apresentação. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **NBR 10520**: informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **NBR 14724**: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro, 2005.

_____. **NBR 15287**: informação e documentação: projeto de pesquisa: apresentação. Rio de Janeiro, 2005.

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca básica de serviço social, v. 2)

CALDERÓN, A.; CHAIA, V. (Org.) **Gestão Municipal**: Descentralização e Participação Popular. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução nº 1.524/1982. Disponível em: <<http://www.dnpm.gov.br/conteudo.asp?Idsecao=67&IDPagina=84&IDLegislacao=60>>. Acesso em: 20 out.2008.

COUTO, B. Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira**: uma equação possível. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 3. Brasil: CEAD/NED/UnB, 2000.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Katalysis**, v. 10, nº 1, jan/jun. 2007. Florianópolis/SC 64-74.

GARCIA, Roseli. Prêmio Bolsa Família. **Jornal MDS**. Edição Especial. Brasília, novembro 2008.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GOLDENBERG, Mirian, **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais. Rio de Janeiro/ São Paulo, 1997.

IAMAMOTO, M. V. A Questão Social no Capitalismo. **Temporalis**. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. 2. ed. Ano. 2, nº 3. Jan/Jul. 2001. Brasília: Gráfica Odossea, 2004, p. 09-31.

LOPES, M. H. C. O Tempo do SUAS. **Revista Serviço Social & Sociedade**, ano XXVI, nº 87, p. 77-95, set. 2006.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. **Técnicas de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINS, Joel & BICUDO, M. A. Viggiani. **A pesquisa qualitativa em psicologia**. 2. ed. Editora Moraes LTDA. 1994.

MINAYO, M. C. de Souza. **O desafio do conhecimento**. Pesquisa qualitativa em saúde. 5. ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec-Abrasco, 1998.

_____. (org.); GOMES, Suely Ferreira Deslandes Romeu. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 25. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2007.

MOREIRA, Mariana. Programas Despertam Interesse do Mundo. **Jornal MDS**. Edição Especial. Brasília, novembro, 2008.

PAIVA, Beatriz et al. Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais. Quão distante está o horizonte? **Katalysis**, v. 9, nº 2, jul/dez. 2006 Florianópolis/SC, 166-175.

PASTOR, Márcia. A democratização da gestão da política de assistência social: fragmentos de um estudo. **Katálisis** [online]. 2007, vol. 10, n. 2, p. 222-227.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. 23. ed. Brasília: Brasiliense, 2001.

SENNA, Mônica de Castro Maia et al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Katalysis**, v. 10, nº 1, jan/jun. 2007. Florianópolis/SC, 86-94.

SILVA, A. C.; VIDAL, M.; PEREIRA, M. G. Impactos ambientais causados pela mineração e beneficiamento de caulim. **REM - Revista Escola de Minas**, v. 54, n. 2, p. 133-136, 2001.

SILVA, Robson Roberto da. **Sistemas de proteção social e políticas de renda mínima na contemporaneidade**: uma análise do programa bolsa família no município do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado em Política Social. Rio: UFF, 2007.

SIMOES, Carlos. **Curso de direito do serviço social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SPOSATI, A. O. **A menina Loas**: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2004.

THEODORO, M.; DELGADO, G. **Política Social**: Universalização ou Focalização - Subsídios para o debate. Políticas Sociais – acompanhamento e análise. Ipea, agosto 2003.

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

Documentos oficiais utilizados:

BRASIL. **Capacitação para Implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e do Programa Bolsa Família- PBF**. Brasília: MDS; Unicarioca; IBAM, 2008.

_____. **Decreto nº 5.209**, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>>. Acesso em: 08 de julho de 2007.

_____. **Lei 10.836**, de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/bolsafamilia05_01.asp>. Acesso em: 20 de maio de 2006.

_____. **Manual de Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família**, Brasília 2004.

_____. **Manual de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família**. Brasília, 2004.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS/SNAS, 2004.

_____. **Proteção básica do Sistema Único de Assistência Social**: orientações técnicas para o centro de referência de assistência social. Brasília: MDS/SNAS, 2006.

PARAÍBA. Federação das Associações de Municípios da Paraíba. Link: Estimativa da população 2008 (IBGE). Disponível em: www.famup.com.br. Acesso em: 13 nov. 2009.

_____. Ministério Público da Paraíba. **Projeto de Combate ao Trabalho Infantil**. VÍDEO-DOCUMENTÁRIO. Ministério Público da Paraíba/Unicef, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DO JUNCO DO SERIDÓ-PB. **Atas das Reuniões das Mães do PETI (2005-2008)**.

_____. **Atas das Reuniões do Conselho Municipal do PETI (2005-2008)**. Junco do Seridó-PB.

_____. **Atas das Reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social (2005-2008)**.

_____. **Lei nº 075**, de 01 de março de 1996, que cria o Conselho Municipal de Ação Social. Junco do Seridó-PB, 1996.

_____. **Lei nº 076**, de 02 de março de 1996, que cria o Fundo Municipal de Ação Social. Junco do Seridó-PB, 1996.

APÊNDICES

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA

A implantação do Sistema Único de Assistência Social em municípios de Pequeno Porte: Dificuldades e avanços

Idade: _____ Sexo: Masculino () Feminino ()

Formação:

Experiências anteriores na Política de Assistência Social:

Qual função você exercia na gestão municipal 2005-2008?

Você já trabalhava no município antes da implantação da Secretaria de Assistência Social?

Como era o trabalho antes?

O que você entende por Política de Assistência Social?

Qual a sua compreensão sobre o Sistema Único de Assistência Social?

Durante o processo de habilitação do Município da Gestão Básica do Sistema Único de Assistência Social qual foi sua participação?

Ocorreu algum momento de capacitação sobre as mudanças ocorridas na gestão do SUAS?

Quem executou esta capacitação?

De quais ações, programas, projetos e serviços você participou?

Quais os novos serviços oferecidos no município com a implantação do SUAS?

O que você entende por proteção social básica?

Como transcorreu o processo de habilitação do município?

Quais serviços de média complexidade o município oferece?

Quais os momentos mais difíceis que você enfrentou nesse processo?

Que benefícios a comunidade teve com a nova estrutura e serviços?

Quanto à gestão financeira, quem executava? Você concordava com o modelo estabelecido?

Quais vantagens ou desvantagens ele gerava? (não citar nomes)

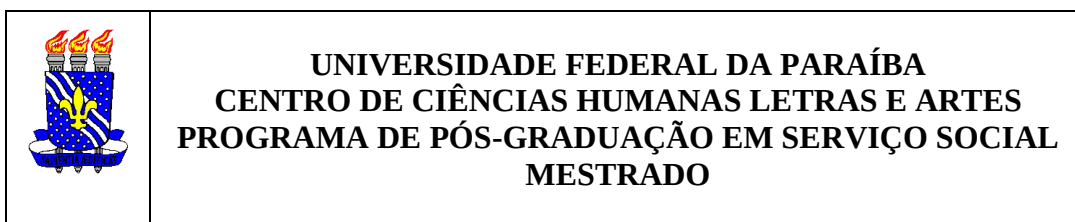
No trabalho realizado no município existia contato da Secretaria de Assistência Social com as outras políticas sociais? Como se dava essa interligação e que ações foram executadas pela rede municipal?

Foram realizados contatos e desenvolvidos trabalhos com municípios vizinhos? Quais?

Quais serviços da proteção social especial foram mais requisitados?

Qual a participação do Conselho Tutelar e dos conselhos municipais no processo de construção do SUAS?

APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu,, (*nacionalidade, estado civil, profissão, endereço, RG*), estou sendo convidado a participar de um estudo denominado, Caminhos e Descaminhos na implantação da Política de Assistência Social em um município de Pequeno Porte I, no Estado da Paraíba cujos objetivos e justificativas são uma análise da implantação e efetivação do SUAS no município de Pequeno Porte, quais programas e ações integram a estrutura do município, estrutura e funcionamento. Em estudos posteriores buscaremos identificar como se deu este processo em municípios de médio ou grande porte, que se encontram no nível da Gestão Plena.

A minha participação no referido estudo será no sentido de oferecer subsídios quanto à experiência junto às atividades nas instituições que compõem a Secretaria de Assistência Social ou como usuário dos serviços oferecidos.

Fui alertado de que, da pesquisa a se realizar, posso esperar alguns benefícios, tais como: melhor visibilidade do trabalho desenvolvido como técnico, ampliação na forma de como executar tais projetos e serviços e, como usuário, posso compreender melhor os direitos e serviços a posso ter acesso, como também o meu papel junto ao planejamento das ações no município.

Recebi, por outro lado, os esclarecimentos necessários sobre os possíveis desconfortos e riscos decorrentes do estudo, levando-se em conta que é uma pesquisa, e os resultados positivos ou negativos somente serão obtidos após a sua realização. Assim, diante do tema a ser estudado, os desconfortos aos quais estou exposto são: enfrentar colegas que tenham outra visão sobre o que descrevo, algum superior não aprovar as minhas opiniões, e, como usuário, posso me expor junto aos prestadores dos serviços.

Estou ciente de que minha privacidade será respeitada, ou seja, meu nome ou qualquer outro

dado ou elemento que possa, de qualquer forma, me identificar, será mantido em sigilo.

Também fui informado de que posso me recusar a participar do estudo, ou retirar meu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar, e de que, por desejar sair da pesquisa, não sofrerei qualquer prejuízo à assistência que venho recebendo. Foi-me esclarecido, igualmente, que posso optar por métodos alternativos, que são: indicar pessoas que se dispõem a participar da pesquisa, fornecer material bibliográfico sobre o assunto e outros.

A pesquisadora envolvida com o referido projeto é Luciana Batista de Oliveira (Universidade Federal da Paraíba) e com ela poderei manter contato pelo telefones 6666666666.

É assegurada a assistência durante toda a pesquisa, bem como me é garantido o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, a tudo o que eu queira saber antes, durante e depois da minha participação.

Enfim, tendo sido orientado quanto ao teor de todo o aqui mencionado e compreendida a natureza e o objetivo do já referido estudo, manifesto meu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por minha participação.

João Pessoa, _____ de _____ de _____

Nome:

Assinatura

ANEXOS

ANEXO A - TIPOS DE PROTEÇÃO SOCIAL – SUAS

Tipos de Proteção Social		
	O que é	Para quem é
Básica	Tem como objetivo prevenir situações de risco por meio o desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.	Destina-se à população que vive em território com situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).
Especial	A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social , por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.	São destinados, por exemplo, às crianças, aos adolescentes, aos jovens, aos idosos, às pessoas com deficiência e às pessoas em situação de rua que tiveram seus direitos violados e/ou ameaçados e cuja convivência com a família de origem seja considerada prejudicial a sua proteção e ao seu desenvolvimento. No caso da proteção social especial, à população em situação de rua serão priorizados os serviços que possibilitem a organização de um novo projeto de vida, visando criar condições para adquirirem referências na sociedade brasileira, enquanto sujeitos de direito.
Proteção Social Especial de média complexidade		São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos.
Proteção Social Especial de alta complexidade		São aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário.

**ANEXO B - COMPROMISSO DAS FAMÍLIAS NA ÁREA DA SAÚDE,
EDUCAÇÃO, ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Área	Compromissos / Condicionalidades	Público
Saúde	acompanhamento do calendário vacinal, do crescimento e do desenvolvimento das crianças.	crianças menores de 7 anos
	pré-natal para gestantes e acompanhamento de nutrizes.	gestantes e nutrizes
Educação	matrícula e frequência escolar mensal mínima de 85%.	crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos
Assistência Social	frequência de 85% das ações socioeducativas para crianças e adolescentes retirados de situação de trabalho.	crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos em situação de trabalho

Fonte: Guia para acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (MDS/2007)

ANEXO C - POTENCIALIZAÇÃO DA REDE 2004

GOVERNO FEDERAL ESTADO DA PARAÍBA PREFEITURA MUNICIPAL DE JUNCO DO SERIDÓ SECRETARIA MUNICIPAL DE AÇÃO SOCIAL

PAIF- PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA INTEGRADA À FAMÍLIA “CASA DA FAMÍLIA”

POTENCIALIZAÇÃO DA REDE 2004

DEMONSTRATIVO DA DESPESA CORRENTE					
Instituição Executora	Público Alvo	Ações a serem desenvolvidas	Meta	Valor mensal a ser repassado	Valor anual (total a ser repassado)
PAIF	Adolescentes e Pré-adolescentes	• Curso de <i>Biscuit</i>; • 01 instrutor; • 02 meses; • Aquisição de material para o curso.	100	260,00	520,00
				300,00	600,00
PAIF	Crianças, adolescentes e idosos	• Curso de Dança; • 02 instrutores; • 05 meses.	250	520,00	2.600,00
PAIF	Adolescentes	• Instrutor e cozinheiro em doces caseiros e de festas; • 01 instrutor; • 03 meses; • Aquisição de material para o curso.	50	260,00	780,00
				500,00	1.500,00
PAIF	Adultos	• Curso profissionalizante de culinária; • 01 instrutor; • 03 meses; • Aquisição de material para o curso.	50	260,00	780,00
				385,00	1.155,00
PAIF	Adolescentes	• Informática Básica; • Executado pelo Senac; • Duração de 2 (dois) meses (6 turmas de 16 alunos); • Carga horária: 60 hs.	96	Curso terceirizado	3.600,00
PAIF	Adultos	• Técnicas Básicas de Corte e Escova; • Executado pelo Senac; • Duração de 2 (dois) meses (3 turmas de 20 alunos) • Carga horária: 120Hs.	60	Curso terceirizado	2.400,00
PAIF	Jovens e Adultos	• Curso de Manicure; • Executado pelo Senac; • Duração de 1 (um) mês e 15 dias (20 alunos) • Carga horária: 100Hs.	20	Curso terceirizado	3.000,00

continuação					
PAIF	Jovens e Adultos	• Processamento de Frutas; • Executado pelo Senar; • Duração: 1 semana • Carga Horária: 24h	20	Curso terceirizado	1.259,50
PAIF	Jovens e Adultos	• Alimentação Alternativa; • Executado pelo Senar; • Duração: 1 semana • Carga Horária: 24h	20	Curso terceirizado	1.259,50
PAIF	Adolescentes	• Curso de bordado; • 01 instrutor; • 02 meses; • Aquisição de material p/ o curso.	50	260,00	520,00
				250,00	500,00
PAIF	Adultos e Adolescentes das famílias	• Curso p/ confecção de bijuterias; • 01 instrutor; • 01 mês; • Aquisição de material p/ o curso.	50	260,00	260,00
				500,00	500,00
PAIF	Idosos e famílias cadastradas	• Monitor para desenvolvimento das atividades direcionadas à 3ª Idade (caminhada, relaxamento e recreação); • 01 monitor; • 08 meses	100	260,00	780,00
PAIF	Crianças	• 02 monitores para ministrar oficinas de aprimoramento e estímulo da leitura e da arte; • 08 meses; • Aquisição de material.	200	520,00	4.160,00
				677,00	2.031,00
PAIF	Adultos	• Contratação de 01 profissional p/ ministrar curso de artes marciais e visuais; • 06 meses; • Aquisição de material para o curso.	250	260,00	1.560,00
				197,50	1.185,00
PAIF	Crianças, Jovens e Adultos	• Contratação de 01 músico p/ desenvolver trabalhos musicais c/ crianças, jovens e adultos; • 01 instrutor; • 05 meses.	50	390,00	1.950,00
Despesa Corrente – Subtotal					R\$ 34.200,00

TOTAL DE DESPESAS COM POTENCIALIZAÇÃO	R\$ 34.200,00
TOTAL DE DESPESAS EQUIPE TÉCNICA	R\$ 63.000,00
TOTAL DA DESPESA DE CAPITAL	R\$ 10.800,00
TOTAL GERAL DA DESPESA	R\$ 108.000,00

**GOVERNO FEDERAL
ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE JUNCO DO SERIDÓ
SECRETARIA MUNICIPAL DE AÇÃO SOCIAL**

**PAIF – PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA INTEGRADA À FAMÍLIA
“CASA DA FAMÍLIA”**

POTENCIALIZAÇÃO DA REDE 2004

DEMONSTRATIVO DA DESPESA DE CAPITAL					PÁGINA 001/001
Instituição Executora	Público Alvo	Ações a serem desenvolvidas	Meta	Valor mensal a ser repassado	Valor anual (total a ser repassado)
PAIF	Crianças e Adolescentes	• 01 aparelho de som com amplificador, CD e microfone	50	1.000,00	1.000,00
PAIF	Crianças, Jovens, Adultos e Idosos	• 01 TV e 01 vídeo	500	1.500,00	1.500,00
PAIF	Adolescentes	• 01 microcomputador completo.	50	3.000,00	3.000,00
PAIF	Adolescentes	• 01 lavatório e 01 cadeira p/ cabeleireiro; • 01 aparador com espelho de 1,5 m; • 01 espelho móvel de 30x70;	50	2.300,00	2.300,00
PAIF	Jovens e Adultos	• 01 mesa com 02 cadeiras p/ manicure e cliente	40	400,00	400,00
PAIF	Crianças, Jovens, Adultos e Idosos	• 01 estofado	90	1.000,00	1.000,00
PAIF	Adolescentes e Idosos	• 01 geladeira	500	1.000,00	1.000,00
PAIF	Crianças, Jovens, Adultos e Idosos	• 01 armário para guardados	500	600,00	600,00
TOTAL DA DESPESA DE CAPITAL					R\$ 10.800,00