

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
ANA MARIA FERREIRA

**POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E PROGRAMAS DE
TRANSFERÊNCIA DE RENDA: PARTICULARIDADES DA
REALIDADE DE JUIZ DE FORA**

Juiz de Fora
Outubro/2007

ANA MARIA FERREIRA

**POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E PROGRAMAS DE
TRANSFERÊNCIA DE RENDA: PARTICULARIDADES DA
REALIDADE DE JUIZ DE FORA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Prof^a Dr^a Maria Rosângela Batistoni

Juiz de Fora
Outubro/2007

À minha mãe.

Agradecimentos

À Deus pelo dom da vida, oportunidade de evolução, pelo amor, cuidado e luz dispensado à mim. Por todas as pessoas que coloca no meu caminho, não permitindo nunca que me sinta sozinha.

Ao Programa de Mestrado da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, e à CAPES pela colaboração no financiamento de parte deste trabalho.

À minha mãe, amor da minha vida, meu exemplo de força, de dedicação, de amor, de cuidado. Obrigada pelo apoio incondicional, pelo incentivo, pelo carinho, por abrir mão de seus sonhos para que eu pudesse realizar os meus. Essa conquista é nossa!

Ao meu irmão Hamilton, por tudo que representa para mim, pelo incentivo constante, pela ajuda na elaboração dos mapas, pela disponibilidade e atenção que dedicou a mim durante o desenvolvimento deste estudo.

À minha querida Flávia, todas as palavras seriam poucas para agradecer o carinho, atenção, dedicação, incentivo. Obrigada pelo fundamental apoio operacional e emocional!

À Carmem e ao Diogo, pelo carinho e torcida, e também ao “John John”, aguardando ansiosamente a sua chegada.

À Prof^a. Carmelita Yazbek pela disponibilidade e colaboração desde o Projeto de Qualificação.

À Prof^a. Cida, pela disponibilidade em acompanhar minhas discussões desde a graduação.

À minha querida e incrível ORIENTADORA/AMIGA Rosângela pelo carinho e atenção que em muito ultrapassaram os estudos acadêmicos. Obrigada pelo conhecimento partilhado e pelo incentivo oportuno nos momentos mais difíceis.

À super amiga Viviane, pela revisão e colaboração na concretização deste trabalho. Você é uma das pessoas que agradeço por poder contar sempre. Obrigada por acreditar em mim!

À querida xará Ana Amoroso, por sua disponibilidade para meus estudos individuais que muito colaboraram para a construção desta dissertação.

A todos os professores e colegas do mestrado.

À equipe de trabalho do CRAS pela disponibilidade em me receber.

À Meirijane pela colaboração em várias fases da pesquisa.

À admirável Sr^a Vera Faria pela disponibilidade em contar a sua história profissional, que acaba se confundindo com a história de constituição da assistência em Juiz de Fora.

Ao Tio Jorge pela colaboração na incessante busca de dados.

A todos os familiares e amigos pelo apoio e torcida e por compreenderem minha ausência em alguns momentos.

No começo de minha vida, pensava que o importante era ter; passado tempo verifiquei que o que valia era ser; os anos foram se escoando e senti que o mais precioso era saber; a vida continuou e descobri que o que mais preciso seria o poder; só ao envelhecer é que percebi que o mais importante era fazer. É que, o que se faz, fica sendo de todos.

Pontes de Miranda

RESUMO

Este trabalho realiza uma análise preliminar da relação/articulação e ambigüidades entre a Política Nacional de Assistência Social e os Programas de Transferência de Renda – prioritariamente o Bolsa-Família – no âmbito da proteção social brasileira a partir da Constituição de 1988. Estes programas são analisados na perspectiva de enfrentamento da pobreza pela ação governamental. Este trabalho busca analisar a concretização dos Programas de Transferência de Renda em Juiz de Fora, explicitando a interface e fragmentação na gestão da Política de Assistência Social no município e o papel da Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC) na implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Para este estudo procedeu-se a revisão bibliográfica acerca dos temas e questões afins, pesquisa documental e recorrência a fontes secundárias, com análise de indicadores.

Palavras-chave: Transferência de Renda, Programa Bolsa-Família, Pobreza, Assistência Social.

ABSTRACT

This work makes a preliminary analysis of the relation, articulation and ambiguities between national social assistance policy and the income transference programs, giving priority to Bolsa-Família, in the ambit of Brazilian social protection from the 1988 Constitution. These programs are analysed in the perspective of facing the poverty by governmental action. Thus, this work seeks to analyse the accomplishment of the income transference programs in Juiz de Fora, and explicits the interface and the fragmentation in the management of the social assistance policy in the city, as well as, the role of AMAC (Municipal Association of Community Support) in the implementation of SUAS (Unified Social Assistance System). For this study was done a bibliographical review of the themes and subjects related, documental research and secondary sources with indicators analysis.

Key-words: Income Transference, Bolsa-Família Program, Poverty, Social Assistance.

Sumário

Apresentação.....	9
1- A POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: O LUGAR DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	13
1.1- Implantação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – no contexto neoliberal.....	23
1.2 A Política Nacional de Assistência Social.....	29
2- OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL ..	39
2.1- Uma Breve Contextualização Histórica.....	39
2.2- Consolidação e Unificação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil	44
2.3- O Programa Bolsa-Família na Política Social do Governo Lula	49
3- A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: PARTICULARIDADES DA REALIDADE DE JUIZ DE FORA.....	60
3.1- Juiz de Fora: Alguns Indicadores Sócio-Econômicos.....	60
3.2- Constituição da Assistência Social em Juiz de Fora.....	75
3.3- Programas de Transferência de Renda em Juiz de Fora.....	84
3.3.1- O Programa Bolsa-Família em Juiz de Fora.....	88
3.4- Implantação do Sistema Único de Assistência Social em Juiz de Fora.	95
Algumas Considerações Finais.....	105
Referências Bibliográficas	109
Anexos.....	116

Apresentação

Esta dissertação de mestrado - **Política de Assistência Social e Programas de Transferência de Renda: particularidades da realidade de Juiz de Fora** -, tem como objeto de estudo a implantação do Sistema Único de Assistência Social/SUAS, na qual se inscreve o Programa de Transferência de Renda - Bolsa-Família, em Juiz de Fora.

Vive-se hoje no país um momento decisivo para a Política Nacional de Assistência Social, enfrentando os desafios de sua difícil consolidação “num patamar de prioridade política pública de proteção social”, na perspectiva constitutiva de direitos que lhe é atribuída desde a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, afirmação tardia como parte da Seguridade Social brasileira.

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, dentre as prioridades e rumos do governo Lula, assume relevância como um dos principais mecanismos no enfrentamento das expressões da questão social, no quadro da ampliação das desigualdades sociais, considerando os níveis de desemprego, precarização, pobreza, miséria, resultado das mudanças e reestruturação da economia, das reformas do Estado e suas implicações no sistema de proteção social. Esta importância da Assistência Social se sobressai ao considerarmos as fragilidades, ou mesmo ausência, de políticas, programas e serviços de emprego e renda, educação e qualificação, entre outras para garantir o direito ao trabalho. É nesta linha que o Programa Bolsa-Família tornou-se um dos únicos meios de acesso à renda, atingindo o desmesurado número de 44 milhões de brasileiros beneficiários em cerca de 11 milhões de famílias.

A instituição do Sistema Único de Assistência Social traz mudanças ao expandir os objetivos da política, através da estruturação organizativa, dos mecanismos de gerenciamento e controle, racionalizando e padronizando os serviços a serem prestados. Define uma diretriz para os recursos humanos, criando parâmetros técnicos e competências para sua implementação. Aponta assim, a possibilidade de enfrentar as características históricas da assistência social: o assistencialismo, a ideologia do favor, as práticas fisiológicas e nepotistas, o clientelismo, o primeiro-damismo.

Entretanto, nenhuma política pública e estatal encontra-se desvinculada dos processos e relações econômicas, políticas e sociais da sociedade. A sua implantação é um processo marcado por contradições, ambigüidades e dificuldades, mas também de resistência, empenho e lutas, como nos lembrou Yazbek na IV Conferência Municipal de Assistência Social em Juiz de Fora: *”movimento em relação ao qual só podemos ter uma interferência relativa. Mas, podemos, sem dúvida, interferir na direção dos interesses e necessidades de nossos usuários”*.

Para construir o caminho de estudo e de investigação a cerca desse objeto, desenvolvemos uma revisão bibliográfica acerca da política de proteção social no país a partir dos anos 1930 até a Constituição de 1988, quando a Assistência Social passou a integrar, juntamente com a Previdência e a Saúde o tripé da Seguridade Social no Brasil. Destacando a implementação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, e a atual Política Nacional de Assistencial Social, e a regulamentação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Esta sistematização apresentada em traços gerais encontra-se no primeiro capítulo - **Política de Proteção Social no Brasil: o lugar da Assistência Social**.

No segundo capítulo – **Programas de Transferência de Renda no Brasil** – apresentamos uma breve contextualização histórica a partir dos primeiros debates e iniciativas isoladas de programas de transferência de renda no início dos anos 1990. Passamos pela consolidação das primeiras experiências como programas federais, no governo Fernando Henrique Cardoso, e os vários programas implantados nas esferas municipais, estaduais e federal, firmando-se como ações governamentais para o enfrentamento da pobreza. Em seqüência destacamos a unificação dos diversos programas de transferência de renda através da criação do Programa Bolsa-Família, no governo Lula, tecendo algumas considerações sobre a adoção da perspectiva do *não-direito* que este programa contém no âmbito da Política Nacional de Assistência Social.

O terceiro capítulo - **Política de Assistência Social e Programas de Transferência de Renda: particularidades da realidade de Juiz de Fora** - contém as informações e reflexões referentes aos processos e análises dos capítulos anteriores delimitando sua concretização no município. Em um primeiro momento apresentamos uma análise dos principais indicadores econômico-sociais, na tentativa de mapear a realidade social de Juiz de Fora, recorrendo a fontes de dados

sistematizados. Com o objetivo de compreendermos a dinâmica da gestão e organização da assistência social hoje, buscamos reconstruir a trajetória da assistência no município através do resgate histórico. Ocupamo-nos com a instituição do primeiro órgão público de gestão da assistência em Juiz de Fora que data de 1973 e a criação, em 1985, do atual organismo gestor da política de assistência social, a Associação Municipal de Apoio Comunitário – AMAC, em suas interfaces com a Secretaria de Política Social enquanto órgão gestor do Programa Bolsa-Família. Neste capítulo, recuperamos a experiência do programa de transferência de renda municipal – Bolsa-Escola, acompanhando as iniciativas de outros municípios, e também a implantação dos programas federais. Trazemos informações acerca do Programa Bolsa-Família no município, através de dados oficiais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, complementados com indicadores recolhidos junto aos gestores locais. Por fim, apresentamos o problemático e desafiante processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social no município, centrando nossa abordagem na unidade do Centro de Referência da Assistência Social – CRAS/LESTE, o único implantado até o presente, que se situa na Região Administrativa Leste, no bairro Linhares.

Com o intuito de ampliar as informações coletadas, foram realizadas algumas entrevistas complementares com gestores e profissionais da AMAC e da SPS, visando esclarecimento e enriquecimento das discussões.

No curso de elaboração deste trabalho muitas dificuldades se apresentaram. Não nos foi disponibilizado acesso a importantes informações e dados sobre a população beneficiária do Programa Bolsa-Família (número de beneficiários por Região Administrativa, faixa etária, número de mulheres chefes de família, entre outros) não havendo interesse por parte do gestor municipal em divulgar dados para fins de desenvolvimento de estudos, ainda que públicos apesar de nossas inúmeras tentativas. As únicas informações disponibilizadas foram alguns dados gerais do CadÚnico. Recorremos também à Gerência Regional do INSS, solicitando dados acerca do Benefício de Prestação Continuada, porém a demora e imprecisão nas informações, inviabilizam seu uso em nosso estudo. Contudo, as principais fontes de dados trabalhadas são os *sites* oficiais do MDS e do INSS. A mais recente e maior fonte de informações sobre a realidade sócio-econômica de Juiz de Fora é o Atlas Social, que se propõe ser um diagnóstico da política social do município, porém este estudo, de divulgação restrita é descritivo das situações de vulnerabilidade já

conhecidas, e incompleto quanto a uma série de informações.

A escolha desta temática para o desenvolvimento do estudo, deve-se à minha vinculação e interesse nas questões e debates que envolvem a Política de Assistência Social. Ainda na graduação, em estágio curricular na Diretoria de Política Social (DPS) da Prefeitura de Juiz de Fora, participei da realização do Cadastramento Único para Programas Sociais (CadÚnico) do Governo Federal, no ano de 2002, e acompanhei o processo de sua implantação. Da sistematização dessa experiência e considerando outros elementos, foi elaborado o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) juntamente com outras duas graduandas: *Focalização e Universalidade: notas sobre o Programa Bolsa-Escola em Juiz de Fora* (2004). Em 2005, já em inserção profissional, fui gestora do Programa Bolsa-Família no município de Oliveira Fortes, com cerca de 1.800 habitantes, na Zona da Mata de Minas Gerais. Essa experiência suscitou-me várias indagações acerca da operacionalização dos Programas de Transferência de Renda e do acesso dos usuários, com o desafio de enfrentar o uso político por parte da administração municipal dos benéficos de um programa nacional. Desde o ano de 2005, acompanho a implementação do SUAS, através de trabalhos profissionais, debates, participação em conferências e estudos acadêmicos e que culminaram neste trabalho.

A elaboração dessa dissertação proporcionou-me um exercício reflexivo que permitiu avançar na compreensão do lugar da assistência na política social brasileira, dos desafios para que se torne efetiva orientada pelos princípios desafiadores de concretização dos direitos sociais historicamente negados a grande parcela de brasileiros. Como nos ensina Yazbek (2007), embora saibamos que reverter os elevados índices de desigualdade que temos no Brasil, escapa às políticas sociais, *“não podemos duvidar das virtualidades possíveis dessa política. Elas podem ser possibilidade de construção de direitos e iniciativas de ‘contra-desmanche’ de uma ordem injusta e desigual”*.

Capítulo 1 – POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: O LUGAR DA ASSISTENCIA SOCIAL

Desde a década de 1930 está em pauta no Brasil a constituição de um sistema de proteção social através da afirmação de políticas de seguridade, prioritariamente na área da previdência social. O Estado, a partir da Revolução de 1930, foi o principal agente na organização e regulação das condições sociais e políticas para o desenvolvimento industrial e econômico, promovendo a ascensão de um projeto de urbanização e industrialização, com valorização da indústria de base, para o fortalecimento da burguesia como nova classe dominante, sem destruir a velha oligarquia.

Em um momento anterior ao Estado de Vargas, a Lei Eloy Chaves, considerada como marco inicial da Previdência Social no Brasil, institui em 1923 as Caixas de Aposentadorias e Pensões, as CAPs, inicialmente voltadas para trabalhadores de categorias específicas ligadas a infra-estrutura, como os ferroviários e os marítimos, tomando a empresa como unidade de cobertura. (Cabral, 2000).

Em 1933, foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), cujo perfil organizacional supera os limites da empresa como unidade estruturante, possuem planos diferenciados de benefícios e serviços, também voltados para as categorias ligadas à infra-estrutura e ampliando para os serviços públicos, e gradativamente foram incluídos outros setores. (CABRAL, 2000 e FALEIROS, 2000).

O Estado de Vargas, através de sua política trabalhista, orientou-se para controlar as greves e os movimentos operários, estabelecendo um sistema de seguro social. Nestes termos foi implantada a Consolidação das Leis Trabalhistas e Sindical (CLT), viabilizando a ampliação da produtividade – pressuposto central da acumulação capitalista. Assim, desenvolveu-se um padrão de cidadania tendo por base o mercado, não se constituindo em cidadania plena, com controle rígido pelo Estado. (FALEIROS, 2000).

Desta forma, passou a existir um modelo peculiar de cidadania, dissociado dos direitos, ser cidadão significava ter uma carteira de trabalho assinada e

pertencer a um sindicato. Santos (1987:68), conceitua este modelo como *cidadania regulada*.

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, (...) em um sistema de estratificação ocupacional, (...) definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei. (...). A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei.

Assim, só era cidadão aquele que tivesse vinculação com o mercado de trabalho e pertencesse a um sindicato, ou seja, grande parte da população ficava de fora desse contexto. Estes cidadãos, fora desse padrão de cidadania, eram obrigados a recorrer à benesse e à filantropia para receberem alguma assistência.

Os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulação estatal. O instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional que se torna, em realidade, mais do que uma evidencia trabalhista, uma certidão de nascimento cívico. (SANTOS, 1987:69).

Em 1942, o estado cria uma instituição de assistência social, a Legião Brasileira de Assistência – LBA, presidida pela primeira-dama, com as funções de atender as famílias de pracinhas envolvidos na Guerra, e posteriormente, passa a se dedicar à maternidade e à infância, com postos de serviços implantados de acordo com “interesses apoios e conveniência, buscando a legitimação do Estado junto aos pobres na distribuição de benefícios sociais predominava o assistencialismo, numa junção de obras de caridade, na maioria religiosas, com ações das primeiras-damas”. (FALEIROS, 2000:46).

Este modelo de proteção social permaneceu no país até 1964.

Com o Golpe Militar em 1964, desenvolveu-se a ideologia do desenvolvimento com a “modernização conservadora”, com concentração do poder estatal e grande burocratização. Nesta dinâmica, as relações de trabalho sofreram mudanças, expressas na política salarial – conhecida como Lei do Arrocho Salarial -

e sindical, aumentando a exploração e liquidando direitos conquistados pela classe trabalhadora. Conseqüentemente à implantação destas novas estratégias, altamente concentradoras de renda e de capital, ocorreu a ampliação da miséria absoluta e relativa de grande parcela da população, causando a desarticulação da força de trabalho coletiva.

No contexto da ditadura militar, as demandas sociais são atendidas sob o binômio *assistência/repressão*. Nessa perspectiva, ocorre em 1966 a unificação do sistema de proteção com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS); a criação de programas sociais de caráter redistributivo como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); o Programa de Integração Social (PIS); o PRORURAL/FUNRURAL, que iniciou o processo de universalização das políticas sociais e o desmonte da cidadania regulada, por estabelecer o princípio de equalização e uniformização dos serviços; o estabelecimento de programas que incluíam trabalhadores domésticos e autônomos, além da ampliação do sistema previdenciário.

Nessa conjuntura, em 1978, os trabalhadores metalúrgicos do ABC paulista (Santo André, São Bernardo e São Caetano) organizam mobilizações, através das greves, para lutar por direitos sociais. A insatisfação contra o autoritarismo ganha adesão de parte da Igreja e de expressivo número de intelectuais. Através da junção desses elementos foi organizado em 1980 o Partido dos Trabalhadores – PT, rompendo com a estrutura política partidária da ditadura.

Importante destacar que a sustentação das políticas sociais no período militar, embora diferente das estruturas anteriores, alguns traços mantiveram-se, caracterizando a chamada “modernização conservadora”, já que “simultaneamente ao processo de uniformização e unificação manteve-se fatores como o corporativismo, clientelismo e a visão disciplinadora na execução das ações”. (ANTINARELI, 2006:19).

Iamamoto (2004:82 e 83), destaca que:

Com a desarticulação dos organismos político-reivindicatórios da classe trabalhadora, com sua momentânea exclusão da arena política e com a manutenção de uma política salarial comprimida – requisitos da solidificação da dominação burguesa e da expansão capitalista – a questão social passa a ser tratada através da já conhecida articulação entre *repressão* e *assistência*, como condição de preservação da ‘paz armada’ imposta pelo poder.

Desta forma, a expansão dos serviços sociais, passou a funcionar como compensação à repressão. Em substituição ao esvaziamento de participação e articulação dos trabalhadores, são intensificados programas de assistência, centralizados e regulados pelo Estado, que passam a atender a um duplo requisito: *favorecer a acumulação de capital e subordinar-se aos preceitos da segurança nacional*. Esses programas assistenciais são utilizados pelo Estado como contraponto ao peso dos trabalhadores e à sua capacidade de pressão. Buscando através deles a tentativa de neutralizar as manifestações contra o regime, além de recrutar apoio passivo e despolitizar organizações trabalhistas. Assim, a assistência é utilizada como meio de regular o conflito social em nome da ordem e da segurança nacional. (IAMAMOTO, 2004).

Segundo Silva, Yazbek e Giovanini (2004:22), o Sistema de Proteção Social avançou rumo à sua consolidação nas décadas de 1970 e 1980, sob o autoritarismo militar, fazendo com que serviços sociais e programas passassem a funcionar como compensação à repressão e ao arbítrio direcionados aos movimentos sociais e ao movimento sindical. Mesmo com forte controle por parte do Estado, os movimentos sociais se reestruturaram através da articulação da sociedade civil, fazendo com que eclodissem os chamados “novos movimentos sociais” ou “sindicalismo autêntico”, além do reordenamento político de alguns partidos e surgimento de outros. Dentro desta dinâmica, os movimentos sociais e sindical lutavam pelo resgate da dívida social acumulada e agravada no período da ditadura militar e pela ampliação dos direitos sociais, “*num movimento de alargamento da concepção de cidadania*”.

No Brasil os anos de 1980 foram marcados por uma série de exigências da sociedade acerca do retorno à ordem civil e democrática, pelo movimento em torno da campanha pelas *Diretas Já*, que contou com o apoio de milhões de pessoas de segmentos sociais diferenciados. Esse processo de democratização e ampliação das lutas por direitos culminou na promulgação da Constituição de 1988, que consagrou direitos civis, políticos e sociais e que por isso foi batizada de *Constituição Cidadã*. Destacamos a instituição do conceito de Seguridade Social que incorporou a Assistência Social, que juntamente com a Previdência Social e a Saúde, passa a ser política constitutiva da Seguridade Social no Brasil. (SILVA, YASBEK e GIOVANINI, 2004).

Nas discussões que precederam a Constituição de 1988, a questão social

assumiu importância ímpar, “pois se fazia necessário dar passos concretos para resgatar a enorme dívida social herdada” do regime da ditadura militar que a precedeu. Trata-se de um marco para a democracia no país, pois pela primeira vez na história, ocorreu o aceite de emendas populares. Dada as suas características democráticas e de garantias de direitos civis, políticos e sociais, ficou conhecida como a *Constituição Cidadã*, mas, todavia ainda manteve alguns traços conservadores e esteve ainda longe de resgatar o conjunto das necessidades e reivindicações das classes assalariadas.

A Constituição de 1988 garante direitos básicos e universais de cidadania, com princípios fundamentais direcionados para a ampliação da cobertura para segmentos até então desprotegidos: a eliminação das diferenças de tratamento entre trabalhadores urbanos e rurais, implementação da gestão descentralizada nas políticas de saúde e assistência social. No que se refere à Previdência Social, houve a eliminação das diferenças entre estes trabalhadores, e quanto ao valor de benefícios pagos, a criação de um piso de valor correspondente ao do salário mínimo. A Constituição também manteve separada a previdência dirigida aos trabalhadores do setor privado e do setor público. Segundo Marques e Mendes (2005:152)

os constituintes escreveram, na Constituição de 1988, a garantia de direitos básicos e universais de cidadania, estabelecendo o livre acesso à saúde pública, definindo o campo da assistência social, regulamentando o seguro-desemprego e avançando na cobertura da Previdência Social. Essa garantia foi objeto de capítulo específico – o da Seguridade social, simbolizando o rompimento com o passado.

Entre os avanços contidos na Constituição, no capítulo da Seguridade, um dos mais importantes foi o estabelecimento da correspondência entre o piso previdenciário e o salário mínimo (SM), ou seja, a definição de que o valor pago a título de aposentadoria não poderia ser menor do que o SM. Assim, “a previdência deixou de ser balizada exclusivamente pelo critério do mérito, isto é, voltada para os trabalhadores que tivessem contribuído ao longo de sua vida ativa, incorporando o da cidadania”. Pois um dos princípios da universalização e da participação contidos na Constituição, está na superação do caráter meritocrático e a adoção da cidadania como critério de acesso. Na medida em que os benefícios mínimos pagos pela Previdência se igualam ao salário mínimo, “o componente ‘cidadão’ constitui a

concretização, no campo da proteção social, do mesmo entendimento sobre o que deve ser o valor mínimo pago a um trabalhador ativo: que qualquer salário abaixo dele é considerado imoral pela sociedade”. (MARQUES e MENDES, 2005:156).

Buscando consolidar o processo de multiplicação e especificação de direitos sociais, conduziu-se no país a aprovação de marcos legais para a regulamentação dos artigos da Constituição de 1988, quais sejam as principais: o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, e o Sistema Único de Saúde – SUS.¹

Na contracorrente do contexto internacional, o Brasil buscava a estruturação de um projeto de Estado de Bem-Estar Social, indo de encontro ao processo de reestruturação produtiva e ao ideário neoliberal que se apresentavam como alternativa para a crise do capital. Esta concepção neoliberal propunha massiva intervenção do Estado no campo econômico e restrição na esfera social, o que conseqüentemente contrariava a implementação dos pressupostos presentes na Carta Magna. (ANTINARELI, 2006). Mal havia sido implementada e a efetivação da Constituição de 1988 foi interrompida.

A década de 1990 trouxe mudanças em matéria da concepção e do trato e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. O processo de ampliação de direitos sociais e o avanço na democratização foram interrompidos a partir da década de 1990, quando “o governo brasileiro resolve adotar, tardiamente, o chamado projeto de desenvolvimento econômico, sob a orientação da ideologia neoliberal, na busca da inserção do Brasil na chamada competitividade da economia globalizada”. (SILVA, YAZBEK e GIOVANINI, 2004).²

O Estado neoliberal critica os principais elementos que caracterizam o Estado de Bem-Estar Social, como o universalismo, a garantia de direitos e a administração pública de serviços. A égide neoliberal propõe a diminuição dos gastos sociais, a privatização das empresas públicas, a garantia de liberdade de comércio e de capitais, como o cerne das recomendações de ajuste. Para isso, dispõe de metas

¹ O ECA, Lei 8.069/1990 é baseado em leis internacionais como a Convenção Internacional do Direitos da Criança e do Adolescente. A LOAS, Lei 8.742/1993, define a assistência social como política pública de direitos. O SUS, institui o sistema de atenção integral à saúde.

² Esse processo de reestruturação do capital iniciou-se na década de 1980, marcado pelo fortalecimento de uma concepção liberal conservadora que liderou as ações do Estado. Os dois países que lideraram, no centro do capitalismo, a adoção desse modelo neoliberal, foram a Inglaterra e os Estados Unidos, e as medidas principais giravam em torno da drástica redução dos gastos com o Welfare State, a liberação do mercado e a eliminação do Estado como agente econômico.

para contratação da emissão monetária, elevação de juros, diminuição dos impostos sob as vendas mais altas, desregulação do mercado de trabalho, alteração no papel do Estado, privatização do setor público e focalização dos gastos sociais. (ANTINARELI, 2006; RAICHELIS, 2005; Yazbek 2001 e 2006).

No bojo dessas transformações, elegeu-se através de voto direto, em 1989, o presidente Fernando Collor de Melo, que juntamente com sua equipe de governo, iniciou a reforma neoliberal no Brasil. O primeiro pacote de medidas para conter a inflação crescente, integrado ao ideário neoliberal, acentua o modelo produtor voltado para a exportação, além de acompanhar os requisitos do neoliberalismo como a privatização do Estado e a obediência às regras do Fundo Monetário Internacional (FMI), como: enxugamento da liquidez, redução do déficit público, estímulo às exportações, privatizações e arrocho salarial. (AMOROSO LIMA, 2006).

Esta lógica de organização do governo gerou conseqüências como a estagnação do crescimento econômico e a precarização e instabilidade no trabalho, o desemprego e conseqüentemente a ampliação e aprofundamento da pobreza. Esse processo gera um movimento de flexibilização de contratos e relações trabalhistas, o trabalho estável e seguro representado pela carteira de trabalho assinada e pela proteção de riscos são inviabilizados. Crescem o número de ocupações terceirizadas, temporárias com baixa remuneração e nenhuma estabilidade, “desempenhando papel funcional à produção, à reprodução e ao desenvolvimento da economia capitalista”. (SILVA, YAZBEK e GIOVANINI, 2004:24).

Articulado a este processo de flexibilização das relações de trabalho ocorre o desmonte dos direitos sociais e trabalhistas garantidos pela Constituição de 1988. Esta passa a ser considerada como instrumento inviabilizador da inserção do país na economia internacional, o que justificou as conseqüentes reformas econômicas, no aparelho do Estado e no sistema de proteção social durante a década de 1990 até a atualidade. (SILVA, YAZBEK e GIOVANINI, 2004:24).

A década de 1990 representou um período de contradições no campo do bem-estar social brasileiro. De um lado, houve um avanço no plano político institucional, representado, sobretudo, pelo estabelecimento da Seguridade Social e dos princípios de descentralização e de participação social, destacados na

Constituição de 1988, como já destacamos. De outro lado, no plano da intervenção estatal no social, tem-se um movimento com propostas restritivas, com a adoção de critérios cada vez de maior rebaixamento do corte de renda para fixação da linha de pobreza, para permitir acesso das populações, por exemplo, aos Programas de Transferência de Renda que passam a ser implementados. Como destaca Silva, Yazbek e Giovanini (2004:26):

Assim, não se verificará necessária expansão de programas e serviços sociais numa conjuntura na qual o crescimento da pobreza demanda mais atenção do Estado em relação ao atendimento das necessidades coletivas básicas da população trabalhadora. Tudo isso é agravado pelo desmonte de direitos sociais conquistados.

Iamamoto (2001), destaca que as mudanças ocorridas nas relações entre Estado e sociedade civil, sob os desígnios neoliberais e implementadas através de políticas de ajuste, tiveram como ponto principal a redução da ação do Estado ante a questão social, que se configurou em redução e restrição dos gastos sociais. O proposto é reduzir as despesas sociais, diminuir atendimentos, restringir meios financeiros, materiais e humanos para a implantação de políticas, programas, projetos e serviços estatais – expressão de direitos sociais. A questão social, de modo central, passa a ser criminalizada, com propostas de enfrentamento que articulam novamente *assistência focalizada/repressão*.

A tendência de *naturalizar* a questão social é acompanhada da transformação de suas manifestações em *objeto de programas assistenciais focalizados de “combate à pobreza”* ou em *expressões da violência dos pobres, cuja resposta é a segurança e a repressão oficiais*. (IAMAMOTO, 2001:17).

O que pode ser destacado no âmbito das políticas sociais sob o neoliberalismo é que a ação governamental se caracteriza por colocar em xeque conquistas e avanços anteriores no campo dos direitos sociais e por instituir políticas assistenciais, *não fundadas em direitos*. (MARQUES e MENDES, 2005). Este se constitui um ponto chave para o entendimento das ações governamentais voltadas para atenção às demandas sociais dos contingentes da população trabalhadora e empobrecida.

Segundo Yazbek (2001:34), a lógica contemporânea de organização e reprodução do capital subordinada ao mercado, produz um caminho de “*irresponsabilidade global*”, rompendo com regulações que garantiam condições mínimas de ordenamento da desigualdade. Nesta configuração da realidade social que se situa a condição de pobreza, exclusão e subalternidade em que se encontra grande parte dos brasileiros. Subalternidade enquanto “ausência de protagonismo, de poder expressando a dominação e a exploração”, que envolvem amplo conjunto de perspectivas, características, ações e interesses, configurando vasto leque de desigualdades e injustiças. Segundo essa autora,

a pobreza é uma face do descarte de mão de obra barata, que faz parte da expansão capitalista. Expansão que cria uma população sobrando, gente que se tornou não empregável, parcelas crescentes de trabalhadores que não encontram um lugar reconhecido na sociedade, que transitam à margem do trabalho e das formas de troca socialmente reconhecidas. (...) Não por acaso, onde antes o discurso da cidadania e dos direitos tinha algum lugar ou pertinência no cenário público, é hoje ocupado pelo discurso humanitário da filantropia. (TELLES *apud* YAZBEK, 2001:35)

Na sociedade brasileira, a desqualificação da questão social como questão pública, desloca a pobreza para “o lugar da não política, onde é figurada como um dado e ser administrado tecnicamente ou gerido pelas práticas da filantropia”.(TELLES *apud* YAZBEK, 2001:36).

Para Telles (2001:15) a pobreza no Brasil é “tão imensa” que já ultrapassou as fronteiras da vida civilizada. Sinal de uma população destituída de direitos, a pobreza não deixa de ser enigmática, em uma sociedade que passou por mudanças de regime, diversos conflitos, mobilizações e reivindicações populares, que de certa forma fizeram sua entrada na tão desejada modernidade e proclama, desta forma, a universalidade da lei dos direitos nela sacramentados. A pobreza contemporânea parece um *ponto cego*, “uma espécie de limbo no qual se projetam todas as incompletudes da modernidade” chegando a “trasbordar dos lugares dos quais figura desde sempre”.

A pobreza sempre esteve no centro da dinâmica da política no país, porém nunca foi enfrentada sob a ótica da cidadania, pois na história no Brasil sempre esteve presente a lógica tuteladora, que transforma as obrigações do Estado em mera benevolência. A *incivilidade*, o desrespeito aos direitos civis das populações

trabalhadoras, fixa no imaginário a idéia de que a pobreza é marca de inferioridade, descredenciando indivíduos para o exercício de seus direitos. Para os pobres, figuras da destituição, é reservado o espaço da assistência social, com o objetivo de sobreviver à miséria. “Esse é o lugar do não-direito, da não-cidadania, é onde a pobreza vira carência, a justiça se transforma em caridade e os direitos, em ajuda a que o indivíduo tem acesso não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído”. Telles (2001:21 e 26).

Do que é prova a violência policial que declara publicamente que nem todos são iguais perante a lei e que os mais elementares direitos civis só valem para os que detêm os atributos de respeitabilidade, percebidos como monopólio das “classes superiores”, reservando às “classes baixas” a imposição autoritária da ordem o enigma da pobreza está inteiramente implicado no modo como direitos são negados na trama das relações sociais. (TELLES, 2001:26).

Segundo Yazbek (2001:37), desta forma se configura um ‘modelo’ de Estado que reduz suas intervenções na área social e que apela à solidariedade social, fazendo opção por “programas focalistas e seletivos caracterizados por ações tímidas, erráticas e incapazes de alterar a imensa fratura entre necessidades e possibilidades efetivas de acesso a bens, serviços e recursos sociais”.

Nesse contexto, o Estado se apresenta como parceiro da sociedade em suas responsabilidades sociais, “a sociedade tem que ser solidária, quer dizer, tem que dar um jeito de resolver”. (YAZBEK, 2001:42). Assim, junto com essa lógica de *refilantropização* da assistência social, cresce as instituições do chamado terceiro setor³, assumindo o papel do Estado enquanto este retrai seus investimentos no campo social.

A transferência das responsabilidades estatais para a sociedade, deixa amplos segmentos da população com atendimento precário ou nulo por parte do poder público, aprofundando as desigualdades sociais.

Nesta perspectiva neoliberal, chama atenção no campo das políticas sociais o surgimento das propostas de renda compensatória, ou programas de transferência de renda. No Brasil iniciam-se no contexto de acirramento da precarização das condições de trabalho e emprego e da necessidade de enfrentamento da pobreza

³ Compõe o terceiro setor: organizações não-governamentais, instituições de caridade, atividades

crescente. Este tipo de política, passa a integrar o sistema de Proteção Social do Estado, contraditoriamente no mesmo contexto de implementação da Lei Orgânica da Assistência Social, considerando seus princípios.

1.1 - Implantação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS - no contexto neoliberal

A Constituição Federal de 1988, estabeleceu uma nova proposta de seguridade articulando a assistência social, a previdência e a saúde, que passaram a compor o tripé da Seguridade Social no Brasil. No caso da política de assistência social, neste arcabouço jurídico/político teve papel ainda mais significativo, pois a reconheceu como um direito social pela primeira vez na história brasileira.

Mesmo garantida na Constituição Federal de 1988 como direito de todos os cidadãos e responsabilidade do Estado, a assistência social ganhou notoriedade somente a partir da regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei nº 8742 de 1993), passando a regular a assistência e a designá-la como uma política estratégica no combate à pobreza e fundamental para o exercício pleno da cidadania. A LBA e o INPS foram extintos no contexto da descentralização dessa nova política, foi então criado o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS.

Até então, a assistência era realizada com um caráter de dever moral de ajuda e não de um direito social submetido a um dever de Estado. Sem um aparato legal que a concebesse como direito social e dever estatal, a assistência era facilmente considerada como ajuda provisória para suprir as “dificuldades individuais” das populações pobres, em geral aquelas consideradas como incapazes para manter a própria sobrevivência (BOSCHETTI, 2003:10).

A promulgação da Constituição Brasileira de 1988, ao reconhecer a assistência como direito social e política integrante da seguridade social, estabeleceu elementos que contribuíram para mudar a condição histórica da assistência social no Brasil, possibilitando seu desenvolvimento sob os princípios da gratuidade e não-contributividade, universalidade na garantia de benefícios e serviços, redistributividade, gestão descentralizada e participativa e financiamento

filantrópicas, ações voluntárias e atividades pontuais e informais. (ANTINARELI, 2006).

progressivo e redistributivo. Princípios que indicam que um novo modelo de política de assistência social deve ser construído no Brasil, tendo o Estado papel fundamental e primazia na sua efetivação. Este novo modelo deve superar as ações paternalistas, paliativas e populistas, diferindo assim das ações caritativas e filantrópicas. Deve possibilitar a universalização dos direitos sociais, ou seja, disponibilizar para todas as pessoas, sem discriminação, o acesso aos bens e serviços necessários à redução das desigualdades sociais, como educação, cultura, saúde, habitação, emprego. (BOSCHETTI, 2003).

A LOAS confere ao Estado a responsabilidade de assegurar o acesso efetivo a todos os cidadãos à política de assistência social, definindo as responsabilidades de cada esfera de governo. Segundo Boschetti (2003:79)

O *status* de direito social atribuído à assistência social lhe confere, assim, obrigatoriedade governamental na implementação, amparo legal para sua reclamação pelo cidadão, responsabilidade política dos representantes públicos na sua consolidação e ampliação, e possibilidade de o usuário reconhecer-se como cidadão portador de direitos.

A LOAS prevê a efetivação dos direitos nela garantidos, através de benefícios, serviços e programas, de forma não-contributiva e de abrangência universal. Porém, ao figurar na Constituição como *assistência aos desamparados*, é delimitação do direito, posto que não é mais de todos, e sim destinado aos desamparados. (BOSCHETTI, 2003:45).

Em seu artigo 203, a Constituição Federal de 1988, refere-se à assistência Social e define a quem ela se destina.

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

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

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

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

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

Segundo Boschetti (2003:46), ao desdobrar os objetivos da Constituição, o texto estabelece distinção na aplicação do direito entre aqueles que são ou não capazes de trabalhar.

A proteção, o amparo e a garantia de uma renda mínima destinam-se especificamente àqueles cuja situação não lhes permite trabalhar: maternidade, infância, adolescência, velhice, deficiência. Àqueles que não se inserem nestas situações, o objetivo é outro: não assistir, mas promover a integração ao mercado de trabalho.

Tal transferência de renda garantida na LOAS, chamado Benefício de Prestação Continuada – BPC, destina-se à pessoas idosas com mais de 65 anos e a pessoas portadoras de deficiência (desde que esta a empeça de trabalhar), que possuam renda familiar per capita inferior à $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente.

Desta forma a assistência social, reconhecida como direito, mantém uma *distinção entre assistência e trabalho*, entre os que são capazes ou não de trabalhar. Ou seja, as populações pobres que não podem trabalhar devido a algum tipo de incapacidade (crianças, velhos, deficientes) são isentas da obrigatoriedade do trabalho, enquanto os pobres com outras especificidades (homens e mulheres adultos que não possuem nenhuma das situações descritas acima) *são repelidos pela assistência*.

Trabalho e assistência assim, mesmo quando reconhecidos como direitos sociais, vivem uma contraditória tensão e atração. Tensão porque aqueles que têm o dever de trabalhar, mesmo quando não conseguem trabalho, precisam da assistência, mas não têm direito a ela. O trabalho, assim, obsta a assistência social. E atração porque a ausência de um deles impele o indivíduo para o outro, mesmo que não possa, ou não deva, ou não tenha direito. (BOSCHETTI, 2003:47)

Desde a inclusão da assistência social, juntamente com a previdência e a saúde, no Sistema de Seguridade Social, mudanças legais e institucionais foram provocadas no país, como a extinção da LBA, por exemplo. Ao instituir a assistência

como política de seguridade, esta passa a figurar como parte de um sistema mais amplo de proteção social, articulando-se a outras políticas e fazendo indispensável o condicionamento com outras políticas governamentais. A implementação dessas mudanças constitui-se em grande desafio, considerando as características históricas da assistência no Brasil como a descontinuidade, a pulverização e paralelismo, além dos fortes traços clientelistas, de fragmentação institucional, centralização tecnocrática e ausência de mecanismos de participação popular. (BOSCHETTI, 2003:77).

Na década de 1990, a consolidação do neoliberalismo no Brasil, que trouxe consigo novas formas para o enfrentamento da questão social, foi responsável, como destaca Peres (2000), pelo desmonte dos espaços públicos e de direitos sociais garantidos na década de 1980. A pobreza e a desigualdade social passam a ser abordadas como questões de filantropia e solidariedade social, os direitos retrocedem ao patamar de carências. Há o apelo crescente a filantropia, numa perspectiva que enfatiza a seletividade e a focalização das políticas sociais.

Há uma “reversão política neoliberal caracterizada, entre outras coisas, pela destituição de direitos trabalhistas e sociais legais, pela erosão das políticas de proteção social e por mudanças no ideário político que conferia um caráter público à demanda por direitos”. (YAZBEK, 2004).

Na década de 1990, modificou-se em parte o posicionamento neoliberal em relação às reformas e programas sociais. Isto está relacionado aos desafios da modernidade, onde a pobreza se coloca como entrave à estabilização econômica e política devido a seus patamares crescentes e gritantes. Assim, as reformas estruturais necessárias à política macroeconômica, devem ser acompanhadas de reformas sociais que garantam sua sustentação.

Em busca do controle da inflação através da adoção de uma nova moeda nacional, o presidente Itamar Franco implantou o Plano Real, que reduziu a inflação de 48% para 8% ao mês. O então Ministro Fernando Henrique Cardoso, responsável pelo plano, foi eleito Presidente da República para o mandato (1995-1998) sob a bandeira de continuidade estabilidade econômica.

Nos marcos de reestruturação dos mecanismos de acumulação do capitalismo globalizado, a pobreza e a desigualdade social vêm sendo crescentemente abordadas como questões de filantropia e solidariedade social. O

avanço do ideário da "sociedade solidária", como base do setor privado e não mercantil de provisão social, revela a edificação de um sistema misto de proteção social que concilia iniciativas do Estado e do denominado Terceiro Setor. A articulação entre trabalho, direitos e proteção social pública, que configurou os padrões de regulação sócio-estatal do Welfare State, cuja institucionalidade sequer alcançamos, está em crise. As propostas em relação ao papel do Estado na esfera da proteção social, evidenciadas na atualidade, são reducionistas e voltadas para situações extremas, com alto grau de seletividade e focalização, direcionadas aos mais pobres entre os pobres, apelando à ação humanitária e/ou solidária da sociedade. (YAZBEK, 2004).

Não podemos deixar de destacar que a Constituição de 1988 trouxe a Seguridade e os direitos sociais para a responsabilidade do Estado com a universalização dos acessos. Neste contexto, o que vemos é a perspectiva de retração dos investimentos públicos no campo social e seu reordenamento e crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com suas restrições aos gastos públicos, em decorrência da retração do próprio Estado.

Em acordo com a postura neoliberal, completamente introjetada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, a política de assistência social passa a se configurar através criação do Programa Comunidade Solidária – PCS em 1995, e a implantação de programas de transferência de renda.

Nesses termos, o Programa Comunidade Solidária apresenta-se, no plano do discurso, como uma estratégia (e não uma estrutura organizacional), propondo-se a garantir o desenvolvimento de ações focalizadas na pobreza, a utilização e potencialização de estruturas e recursos públicos e privados já existentes, adotando uma prática política oposta à fragmentação das ações, ao uso clientelista dos recursos e à pulverização das iniciativas governamentais. (SILVA, *et al*, 1999:107)

Pautando-se nas idéias de descentralização, focalização e instituição de parceria governo-sociedade civil, o PCS constitui nova forma de enfrentamento da pobreza. Este programa “objetivava garantir um gerenciamento eficiente e um atendimento eficaz de ações governamentais já existentes” (SILVA, *et al*; 1999:107).

O apelo à solidariedade, marca do governo Fernando Henrique Cardoso, juntamente com a redução dos gastos do estado na proteção social, desqualifica a

assistência como política pública, colocando os interesses do capital e do mercado como prioridade.

No vasto campo de atendimento das necessidades sociais das classes empobrecidas administram-se favores. Décadas de clientelismo consolidaram uma cultura tuteladora, que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dessas classes em nossa sociedade. A redução de custos tem significado um deteriorização na qualidade dos serviços, triagens mais severas e a opção por programas assistencialistas e seletivos de combate à pobreza, como o Programa Comunidade Solidária. (YAZBEK, 2001: 44).

No Brasil a Assistência Social acaba sendo dessa forma, não só política de oferta, mas de demanda. A política social não é uma política preventiva e voltada para a integração e desenvolvimento do cidadão. Ela vem de encontro à camada de desempregados pobres e necessitados, ou seja, não vem como direito, mas como uma resposta por vezes ineficiente e imediata às necessidades dos despossuídos. A Assistência Social acaba tendo como demanda a distribuição de auxílios financeiros, em substituição ao salário inexistente dos miserabilizados para que estes possam consumir ou ter acesso às mercadorias. Por isso, incorporaram-se propostas de acesso à renda de sobrevivência ou de renda mínima, como determina os artigos 203 e 204 da Constituição de 1988.

A população alvo da assistência social é constituída por pessoas num quadro de degradação das suas condições de vida, envolvem, portanto grandes contingentes populacionais, nos quais se incluem também segmentos que integram o mercado formal de trabalho.

A pobreza é a expressão direta das relações sociais vigentes na sociedade e certamente não se reduz às privações materiais. Alcança o plano espiritual, moral e político dos indivíduos submetidos aos problemas da sobrevivência. (...) Pobreza é muito mais que falta de comida e de habitação, é carência de direitos, de possibilidades, de esperança". (YAZBEK, 1995:62 e 63).

Para Almeida (2000), no combate à desigualdade e a pobreza, é necessário a intervenção do Estado com políticas eficazes e com o aumento do gasto público na área social e, principalmente, que esse gasto seja dirigido à população mais pobre.

1.2 - A Política Nacional de Assistência Social

Em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva inicia seu mandato (2003-2006), a eleição de um partido popular, abriu expectativa de promoção de mudanças reais no país. Ao assumir o poder, os membros da equipe de governo não tocaram no que havia sido deixado. A abertura comercial, a desregulação financeira, a privatização, o ajuste fiscal e o pagamento da dívida externa, a redução dos direitos sociais, herança do neoliberal Fernando Henrique Cardoso, não foram alteradas. O governo que se elegeu com o discurso de mudança e de democracia, assumiu a administração da crise herdada, sem avançar para a superação. Segundo Amoroso Lima (2006:56), isso “permite caracterizá-lo como fortemente conservador na política econômica, nas esferas previdenciária e tributária”.

Neste contexto, a assistência social, porém entra em outro patamar. Com a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, que aconteceu em Brasília em dezembro de 2003, aprovou-se uma nova agenda política para o ordenamento da gestão das ações descentralizadas e participativas de assistência social no Brasil. Deliberou-se pela implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), disciplinado e operacionalizado pela Norma Operacional Básica 2005 (NOB/2005), também chamada de NOB/SUAS. Esta nova estruturação da assistência no Brasil estabelece sua gestão em todo território nacional, que integra os três entes federativos, e objetiva consolidar um *sistema público não contributivo descentralizado e participativo*, conforme o direcionamento da Constituição de 1988, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e legislação que a complementa.

De acordo com as diretrizes de construção do SUAS, foi definida a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo, os níveis de gestão de cada instância, a nova relação com as entidades governamentais e não-governamentais, entre outras ações estruturadas para garantir a efetivação dos direitos garantidos na legislação, sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e articulada à iniciativas da sociedade civil.

Todo o conteúdo da NOB/SUAS foi construído de forma democrática, através de um longo percurso de debates, onde a participação da sociedade civil, através do Conselho Nacional de Assistência Social teve papel primordial. Sposati (2006:103-104), acrescenta que:

A construção do SUAS resulta do acúmulo gerado por experiências municipais; por estudos e pesquisas na academia; pela luta do Fórum Nacional de Assistência Social e seus correspondentes fóruns locais; pelas lutas da categoria dos assistentes sociais; e pelas experiências de efetivo controle social. Este conjunto trouxe os principais elementos que determinam nova qualidade ao conteúdo das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social que foram pela primeira vez levadas em conta pela gestão federal. (...) o Suas não é produto do inesperado, da genialidade ou prepotência da equipe do governo federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta na assistência social e do aprendizado com a gestão de saúde, em particular com o SUS.

A NOB/SUAS é fundada em pacto federativo, que assegura a unidade de concepção e de âmbito da política de assistência social, sob o paradigma dos direitos à proteção social pública e à defesa da cidadania do usuário, assegurando a primazia e precedência da regulação estatal sobre as ações dessa atividade.

Para tanto tem por objetivo consolidar o modo de gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre as três esferas de governo que, de modo articulado e complementar, operam a proteção social não contributiva de seguridade social no campo da assistência; estabelecendo responsabilidades, fundamentando compromissos estabelecidos na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), orientando propósitos, hierarquizando os vínculos e responsabilidades, reconhecendo diferenças regionais e articulando a dinâmica das organizações do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público. (NOB/2005:13)

Seus eixos estruturantes são embasados na precedência da gestão pública da política, alcance dos direitos sócio-assistenciais⁴ pelos usuários, matricialidade sócio-familiar, territorialização, descentralização político-administrativa, cofinanciamento entre os entes da federação, controle social, participação popular, qualificação de recursos humanos e sistematização da informação, monitoramento e avaliação.

Essa nova configuração da assistência social define que a proteção social,

⁴Os direitos sócio-assistenciais (pactuados na IV Conferência Nacional de Assistência Social), estabelecidos na LOAS enquanto direitos de cidadania, se fundam nos direitos sociais, não restringindo-se à proteção apenas à situação de pobreza.

consiste num conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional. (NOB/2005:17)

De acordo com a NOB/SUAS em consonância com a PNAS/2004, a rede sócio-assistencial corresponde ao conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade que operam benefícios, serviços, programas e projetos⁵. Segundo essa mesma base legal, os benefícios da assistência social são definidos em três tipos:

- 1) Benefício de Prestação Continuada (BPC): concedido a pessoas com 65 anos ou mais e a portadores de deficiência quando esta a impede de trabalhar, que apresentem renda média mensal familiar inferior a 25% do SM vigente;
- 2) Benefícios Eventuais: que visam o pagamento de auxílio por natalidade ou morte, ou ainda para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária;
- 3) Transferência de Renda: programas que visam repasse financeiro direto aos beneficiários como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos que levem à situação de vulnerabilidade social, possibilitando a emancipação, o desenvolvimento local e o exercício da autonomia das famílias e indivíduos. (NOB/2005:21).

Para tanto, a referida legislação define como usuários da Política de Assistência Social:

cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnicos; cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal ou informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar

⁵ De acordo com os termos legais da NOB/SUAS, serviços são ações continuadas que visam a melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas; programas compreendem ações integradas e complementares com objetivo, tempo e área de abrangência definidos, não se caracterizando como ações continuadas; e, projetos caracterizam-se como investimentos econômico-sociais no grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhe garantam à indivíduos e famílias meios para o exercício pleno da cidadania.

risco pessoal e social. (PNAS/2004:27).

A política pública de assistência social no país deve realizar-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades sócio-territoriais, com vistas ao seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos. Segundo Yazbek (2007)⁶, corroborando com essa idéia, para a implementação das mudanças propostas, se faz fundamental seu relacionamento com outras políticas sociais. A assistência social não pode ser pensada isoladamente, garantindo a descentralização sempre com primazia do Estado no comando único em cada esfera de governo e a gestão compartilhada com a sociedade civil através das instâncias legais de participação, em seu planejamento e controle.

Para que realmente tornem-se efetivos os direitos sociais garantidos na legislação, a assistência social não deve voltar-se apenas para a satisfação de necessidades biológicas ou naturais. Deve sim superar a idéia dos mínimos sociais enquanto atendimento restrito e minimalista com vistas ao desenvolvimento de políticas sociais públicas de forma ampla e cidadã.

Além de dever se preocupar com a provisão de bens materiais (...), tem que contribuir para a efetiva concretização do direito do ser humano à autonomia, à informação, à convivência familiar e comunitária saudável, ao desenvolvimento intelectual, às oportunidades de participação e ao usufruto do progresso. (PEREIRA, 2001:224).

A estruturação dessa forma específica de proteção social se dá através de níveis de complexidade, definidos de acordo com a situação de vulnerabilidade. A *proteção básica* é voltada para o atendimento de indivíduos e famílias em situação de risco social, mas que mantém seus vínculos familiares e comunitários. A *proteção especial* é dividida em *média e alta complexidade*. A *média complexidade* destina-se a indivíduos e famílias que tiveram seus direitos violados, mas ainda mantém os vínculos familiares. E a *proteção especial de alta complexidade*, destina-se ao atendimento de situações onde não existem mais vínculos familiares, como os atendimentos da população de rua, das Casas Lares, medidas sócio-educativas

⁶ Conferência de abertura proferida pela Prof^a. Dr^a. Maria Carmelita Yazbek na IV Conferência Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora, no dia 19 de julho de 2007.

restritivas e privativas de liberdade e dos abrigos.

Analisamos que esta estruturação da proteção social constitui-se em avanço devido ao posicionamento abrangente de atendimento dos indivíduos e famílias antes do rompimento de seus vínculos sociais, e também a previsão de programas e serviços voltados para o resgate desses vínculos.

Os serviços de proteção social são acessados diretamente nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS -, que são uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social que executam serviços de *proteção social básica*, organiza e coordena a rede de serviços sócio-assistenciais locais da política de assistência social. O CRAS deve atuar com famílias e indivíduos no contexto sócio-familiar e comunitário, visando a orientação e o convívio, responsabilizando-se pela oferta do Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF)⁷. (PNAS/2004: 29)

Os estados e municípios, em relação aos níveis de gestão estabelecidos pelo SUAS, podem ser habilitados em *gestão inicial, básica ou plena*. Para habilitação em *gestão inicial* é requisitado o processo de municipalização e descentralização finalizado, que compreende a comprovação da criação e funcionamento do Conselho e Fundo Municipal de Assistência Social e a elaboração do Plano Municipal, além da alocação e execução de recursos financeiros próprios no fundo. Para *gestão básica* além da finalização desse processo exige-se a implantação do CRAS, a existência e pleno funcionamento dos Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente (CMDCA) e Tutelar, a criação de uma secretaria executiva do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), e a elaboração e execução de plano de inserção e acompanhamento dos beneficiários do BPC. A habilitação em gestão plena tem como requisitos, além dos já citados, a instalação e atendimento da demanda de alta complexidade, a realização do diagnóstico das áreas de vulnerabilidade e risco social, a instalação de um sistema de monitoramento e

⁷ O Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) é o principal programa de Proteção Social Básica, do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Foi criado 2004 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, e no mesmo ano, tornou-se “ação continuada da Assistência Social”, passando a integrar a rede de serviços financiada pelo Governo Federal. Desenvolve ações e serviços básicos continuados para famílias em situação de vulnerabilidade social. Tem como perspectiva o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, o direito à Proteção Social Básica e a ampliação da capacidade de proteção social e de prevenção de situações de risco no território de abrangência do CRAS. (Disponível em: www.mds.gov.br: acesso em 15 de julho de 2007).

avaliação das ações da assistência, gestor do fundo nomeado e lotado na Secretaria Municipal de Assistência Social ou congêneres, elaboração e execução de uma política de recursos humanos condizente com o SUAS, além do cumprimento das pactuações estabelecidas nos âmbitos nacional e estadual.

Todos os trabalhadores (coordenação, técnicos e apoio administrativo) do CRAS têm como funções básicas prestar informações e orientações para a população de sua área de abrangência, bem como promover a articulação com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo serviço de vigilância da exclusão social na produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS, articulado com outros territórios no município.

As políticas sociais resultam de relações históricas, sociais, econômicas e culturais que moldam as necessidades, características e usuários dos serviços sociais. Assim, a assistência social como política pública de direitos e particularmente a PNAS só podem ser entendidas no movimento histórico da sociedade. (YAZBEK, 2007).

Cabe ressaltar que o SUAS tem sua implantação realizada num contexto neoliberal, com prioridade para o pagamento da dívida externa, redução de gastos públicos, pouco investimento em infra-estrutura, altas taxas de desemprego, elevados índices de violência, e implantação de programas sociais seletivos e excludentes entre outras medidas que se harmonizam com as orientações dos organismos econômicos internacionais.

Com a implantação do SUAS e a expansão massiva do Programa Bolsa-Família, o financiamento federal na assistência acontece de duas formas: 1) através de repasse fundo à fundo para os municípios habilitados direcionado para os serviços sócio-assistenciais; e , 2) através de transferência de benefício direta ao cidadão. Segundo Sposati (2006: 97 e 98), essa segunda forma é de montante muito superior ao financiamento dos serviços, negligenciando fatores relevantes para a condução na efetivação do novo sistema, como a não-incorporação das transferências federais, pelos estados e municípios, para o custeio da assistência social e a presença da concepção que entende transferência de renda como um fim em si mesma, dispensando o acompanhamento das famílias.

Segundo análise desta mesma autora, a superação desse entendimento exige uma concepção desses programas, vinculando-os à rede sócio-assistencial, ao trabalho sócio-educativo e às políticas sociais, trazendo uma nova responsabilidade para a gestão municipal e exigindo novas formas de gerenciamento, mobilização de recursos locais e capacitações para o exercício da intersetorialidade. Nesta perspectiva: “As famílias beneficiárias tornam-se forças vivas em mobilização e não só números ou cadastros de beneficiários”. (SPOSATI, 2006: 98).

Essa defasagem entre o montante de recursos para o financiamento de benefícios, em contraponto ao destinado para os serviços, é oito vezes maior, a título de exemplo, em relação ao BPC. Somando-se a esses recursos o montante destinado ao Programa Bolsa-Família, a diferença chega a ser 14 vezes maior.

De acordo com Antinareli (2006: 65), as ações da política de assistência social voltadas para o atendimento direto à população, apresentam crescimento de 22% acerca de recursos destinados, porém o montante concentra-se basicamente nos programas de transferência de renda. Entre as maiores destinações estão: o BPC à pessoa idosa com 34,77%, o Programa Bolsa-Família com 27,55%, e o BPC à pessoa portadora de deficiência com 13,41%.

Na análise de Sitcovsky (2006:95), a assistência social, no que tange aos programas de transferência monetária, como política compensatória, cumpre papel econômico e político quando possibilita o acesso das famílias aos bens de consumo. Isto se dá, segundo este autor, devido ao trabalho assalariado deixar de ser um *ideário de integração*. Desta forma “a parcela da população que não tiver suas necessidades atendidas nas vitrines do mercado, mediante seus salários, tornar-se-á público alvo da assistência social”, denotando a relação existente entre trabalho, assistência social e intervenção estatal. Estes benefícios constituem, muitas das vezes, um importante peso na renda, quando não, a única fonte de renda de muitas famílias.

O montante destinado aos programas de transferência de renda evidencia forte concentração de recursos em tais ações em detrimento de outros serviços constituintes da rede sócio-assistencial. Como demonstra a tabela 1.

Tabela 1: Distribuição dos recursos entre Programas de Transferência de Renda e outras ações no Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA/2005

Ações	Montante	% em relação às despesas com ações e benefícios
Programa Bolsa-Família	5.473.800.000	35,06
Outras Ações do Programa Fome Zero	401.833.808	2,6
Benefício de Prestação Continuada – BPC	6.692.236.026	43,15
Renda Mensal Vitalícia	1.845.145.638	11,9
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI	532.915.002	3,43
Outras ações do Fundo Nacional de Assistência Social	598.980.756	3,86
Total	15.508.911.230	100

Fonte: Nota Técnica de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho, nº 1, nov. 2004:9. In: Antinareli (2006:66).

A tabela acima, apesar de referir-se a dados de 2005, reflete a realidade da assistência social hoje, visto que as destinações de recursos continuam a manter os mesmos caminhos trilhados há quase três anos.

Comparando os dados entre os recursos destinados aos principais programas de transferência de renda no país, podemos constatar que o Programa Bolsa-Família e o Benefício de Prestação Continuada concentram juntos 78,21% dos recursos destinados ao atendimento da população. Os gastos da política de assistência, desta forma, consolidam este tipo de programa como ação prioritária para a destinação de recursos. Ao somarmos os recursos destinados aos programas de transferência de renda, temos que 90,35% do total são a eles destinados e 79,16% do total do orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Antinareli, (2006: 67), ainda pontua que:

Desse modo, tal Ministério vem priorizando claramente os programas de transferência de renda para categorias e/ou segmentos em situação de pobreza absoluta, o que lhes atribui o

caráter de programas altamente seletivos e focalizados, tal fato torna-se ainda mais grave diante do reduzido investimento nos serviços, programas e projetos de assistência social, o que atribui à política social caráter residual.

Assim, podemos verificar a ampliação do financiamento de programas de transferência de renda em detrimento às ações voltadas à implantação e consolidação do SUAS e demais políticas públicas; fragilizando e comprometendo a efetividade das diretrizes estabelecidas no arcabouço consubstanciado na PNAS 2004.

Por mudar completamente a posição do gestor federal, que passa a ser responsável pela manutenção da rede sócio-assistencial, o SUAS traz a necessidade de vinculação entre serviços e benefícios.

A atenção social promovida pela gestão da assistência social não pode ser mera resultante do que as entidades sociais executam individualmente. Como política pública, essa atenção, na sua quantidade e qualidade deve fluir dos compromissos e responsabilidades da gestão pública na execução direta e em parceria desenvolvida com as entidades sociais através de pactos formais e publicizados.(SPOSATI, 2006:99).

É preciso destacar o avanço representado pela criação do sistema de informação para a política de assistência social denominado Rede SUAS. Esse sistema integra em três subsistemas as informações de transações financeiras, gerenciais e de controle social, no âmbito federal. Ainda não está disponível um sistema que totaliza os dados estaduais e municipais. Apontamos que, a utilização do sistema deveria ser precedida por ampla capacitação de técnicos e gestores, o que evitaria equívocos na transmissão de dados e informações e possibilitaria a construção de elementos necessários para retratar de forma mais concreta a realidade brasileira que é permeada de diferenciações regionais que precisam ser consideradas neste processo.

Na análise de Sposati (2006), mesmo com o SUAS em construção, devido aos problemas apontados anteriormente, os modelos de gestão da assistência social ainda convivem com práticas assistencialistas e clientelistas, mostrando-se mais *vitimizadores* da ausência de expansão da cidadania do que efetivadores do Estado de Direito embasado na Constituição de 1988. Segundo estudo preliminar do “Álbum

de Fotografia da Gestão da Assistência Social”⁸, apresentado na V Conferência Nacional de Assistência Social, cerca de 40% dos municípios brasileiros têm a gerência da assistência social realizada por primeiras-damas e, em boa parte, elas são presidentes dos Conselhos Municipais.

O SUAS ainda é muito recente e carece de muitas ações no caminho para efetivar a assistência social em consonância com a Constituição de 1988. Também deve ser rompida a relação direta estabelecida entre a política de assistência social e a situação de trabalho. De acordo com o pensamento liberal, a necessidade de assistência social decorre de uma falha salarial, assim, obtido o emprego não haveria mais necessidade de atenção da assistência. “Desta noção vem o entendimento de que ela seja compensatória e dispensável, ou então que ela seja uma forma de tutela e não de direito”. (SPOSATI, 2006:113). Percebemos que esta equivocada articulação remete aos primórdios da assistência social, quando esta ainda não configurava-se enquanto direito.

Re-significar a assistência social no campo dos direitos supõe a não-neutralização da potência crítica e simbólica que os demandantes da proteção social pública possuem e da possibilidade dessa potência ser efetivada como exigência de direitos e efetivas condições para que reelaborem suas condições de existência, colocando-se no centro do conflito social como uma forma de alteridade social. (SPOSATI, 2006:113).

A política de assistência social brasileira, além de dever construir a rede de proteção, “deve funcionar como uma espécie de alavanca para incluir no circuito dos bens, serviços e direitos existentes na sociedade grupos sociais injustamente impedidos dessa participação”. Não sendo voltada exclusivamente para o atendimento da pobreza absoluta, mas para a desigualdade social, que vem crescendo, aumentando a distância entre ricos e pobres, identificada com o processo de exclusão. (PEREIRA, 2001:226)

Segundo Yazbek (2007), a análise da assistência social em si mesma deve ser ultrapassada, situando-a no contexto das relações sociais mais amplas, que lhe atribuem características particulares em um processo de condicionamento.

A partir de nossas análises preliminares, acreditamos que as novas

⁸ Pesquisa movida pelo Conselho Nacional de Assistência Social, que analisa o modo de gestão da assistência social o país. (SPOSATI, 2006:104).

configurações da assistência social aqui apresentadas, constituem-se em avanço para a efetivação de direitos. Obviamente, ainda temos muito caminho pela frente, principalmente no que se refere à concretização dos objetivos propostos na PNAS/2004 em todo o país. Segundo Yazbek (2007), “a luta pela construção democrática do SUAS passa pela gestão dos interesses, demandas e necessidades da população usuária da assistência social e dos recursos humanos” que nela trabalham, bem como a articulação entre programas, serviços e benefícios, o financiamento e a alocação de recursos, além da definição clara das relações público/privado.

Capítulo 2 - OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

2.1- Uma Breve Contextualização Histórica

No Brasil, as primeiras discussões sobre a instituição de um programa de garantia de renda mínima, como forma de erradicação da pobreza, remontam à década de 1970.

Estas transformações são geradoras de profundas transformações e rearranjos do capital e do mercado, representada pelo processo de globalização. Com a internacionalização da economia, sob a hegemonia do capital financeiro, acaba por refletir em maior concentração de capital, o que conseqüentemente agrava as condições de grande contingente de trabalhadores, que passam a vivenciar o desemprego estrutural e a precarização do seu trabalho, ampliando e disseminando a pobreza em todos os cantos do mundo.

Em 1975, um artigo do professor Antonio Maria da Silveira, “Redistribuição de renda”, publicado na *Revista Brasileira de Economia*, introduz uma proposta de política de distribuição de renda por meio do imposto de renda negativo⁹ e, três anos depois, Edmar Bacha e Mangabeira Unger, no livro *Participação, Salário e Voto: um projeto de democracia para o Brasil* retornam ao tema. (FONSECA, 2001).

⁹ O Imposto de Renda Negativo (IRN), de autoria de Milton Fridman (1962), propõe uma transferência monetária para trabalhadores que tenham uma renda anual abaixo de um patamar determinado, sendo que os trabalhadores que apresentarem renda superior a este patamar deve pagar imposto de renda. (Cf. SILVA, YASBEK e GIOVANINI, 2004:87 nota nº 1:87).

Silveira introduziu o debate de uma renda mínima garantida, propondo que os indivíduos que não atingissem um nível de renda que lhes garantisse a sobrevivência, tivessem direito à proteção por meio da garantia de, pelo menos, um piso de renda. Na proposta do autor, esse direito independe de meios empregatícios, da renda do trabalho, do estado civil ou da descendência do cidadão.

O entendimento desses autores era de que a economia brasileira, com a estrutura que possuía, não era capaz de suprir as necessidades de sobrevivência de todos, o que significava uma relação inadequada entre crescimento econômico e bem-estar, fazendo-se necessária uma gradativa, porém efetiva extinção da pobreza no país exigindo intervenção estatal direta.

No livro de Bacha e Mangabeira Unger, o projeto de democratização apresentado, no contexto da transição democrática ao final dos anos 1970, também confere maior importância à redistribuição de renda, conforme analisa Fonseca (2001), a tese dos autores é que a democracia política só pode sobreviver e funcionar num quadro que limite os extremos da desigualdade e não abandone à miséria grande parte dos cidadãos, ou seja, que a redução dos graus mais gritantes de desigualdades é condição de estabilidade política. Para financiar o programa de renda mínima garantida, Bacha e Mangabeira Unger propunham uma reforma fiscal apoiada em três pilares: revisão do imposto de renda; criação do imposto sobre a riqueza líquida; e implementação do imposto sobre doações e heranças¹⁰.

Mas o debate só ganhou mais visibilidade com a apresentação, pelo Senador Eduardo M. Suplicy, do Projeto de Lei nº. 80/1991, e aprovado em dezembro do mesmo ano, que propõe a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM. Apresentado ao Senado Federal como um programa universalista, propunha-se a transferir uma renda para todos os cidadãos brasileiros com mais de 25 anos numa faixa de renda determinada. Segundo o projeto, o programa beneficiaria, sob a forma de imposto de renda negativo, todas as pessoas que auferissem rendimentos brutos inferiores ao referente à 2,5 salários mínimos efetivo na época. O imposto de renda negativo seria correspondente a 50% da diferença entre aquele patamar de renda e a renda da pessoa, caso ela estivesse trabalhando, e 30% no caso em que a pessoa tivesse rendimento nulo. (SUPLICY, 2002:123).

¹⁰ Estas propostas, formuladas por economistas, e seu debate no âmbito institucional e político, inserem-se na temática geral - do processo de democratização do país e ao mesmo tempo de formulação de alternativas à crise recessiva dos anos de 1980 -, com esgotamento do modelo

O Projeto de Lei apresentado pelo Senador Eduardo M. Suplicy, no início de 1991, propunha a implantação de um programa universalizado, voltado inicialmente para os adultos aposentados e que, progressivamente, beneficiaria adultos em idade produtiva, até atender à faixa etária mínima de vinte e cinco anos, cujos rendimentos mensais fossem inferiores a determinado patamar de renda. O ingresso de indivíduos de determinados grupos etários seria ampliado anualmente e, ao final de oito anos, a cobertura seria universal. Nesse projeto de lei, a implantação do programa de renda mínima seria acompanhada da supressão da maioria dos programas assistenciais existentes, diagnosticados como ineficientes e fontes de desperdício, cujos recursos seriam transferidos para o custeio do novo programa.

Para esta proposta, uma maneira de romper os laços do círculo vicioso da pobreza seria oferecer um complemento de renda às famílias pobres, desde que, suas crianças e adolescentes freqüentassem a escola. Esta é a diretriz que serviu de referência para os primeiros programas de transferência de renda implantados no Brasil. Assim, a proposta de um programa de renda mínima vinculado à obrigatoriedade de ingresso e permanência dos filhos, em idade escolar, na rede pública de ensino apresentou uma mudança em relação ao projeto original, pois vinculou-o a uma política social de caráter universal.

Os estudiosos lembram que em 1987, já tinha sido esboçada uma concepção geral de Bolsa-Escola como proposta para combater o trabalho infantil e garantir a universalização da educação básica a todas as crianças, por meio da concessão de bolsas às famílias pobres, mediante contrapartida de que os seus filhos com idade entre 7 e 15 anos freqüentem a escola regularmente.

O economista brasileiro José Márcio Camargo publicou novo artigo que propunha algo parecido com a Bolsa-Escola, conforme a idéia original. Camargo sugeriu modificar o projeto de renda mínima do senador, Eduardo Suplicy, no sentido de “criar um programa que complementasse a renda de todos os trabalhadores, desde que coloquem seus filhos em escolas públicas”, focalizando o programa em um público definido e com condicionalidades a serem cumpridas. Assim, introduziu na discussão do projeto do Senador Suplicy, uma importante modificação nos termos do debate ao vincular renda mínima à família e à educação dando ao programa um enfoque focalista. (FERREIRA, 2004). Como analisa

Fonseca (2001:103), no artigo¹¹ José Marcio Camargo argumenta que “o ingresso precoce no mercado de trabalho, afetando a escolaridade, reduz drasticamente as possibilidades desta geração sair, no futuro, das condições de pobreza”.

Assim, introduz-se uma questão: “como elaborar uma política social que, no curto prazo, amenize a pobreza e, no longo prazo, reduza a geração da pobreza?” (FONSECA, 2001:101).

A operacionalização de programas centrados em família introduz uma dificuldade nada trivial ao estabelecer o que é esta instituição. Fonseca analisa que a família era entendida como sendo constituída por um casal, de preferência legalmente casados, com seus filhos residindo no mesmo domicílio. Atualmente, a principal diferença deste modelo descrito reside no reconhecimento de uniões consensuais e da existência de uma família sem a presença do par conjugal. Podemos então entender por família a unidade nuclear que forme um grupo doméstico, vivendo junto por consangüinidade ou afinidade, vivendo junto sob o mesmo teto e mantendo-se pela contribuição de seus membros. (FONSECA, 2001:117).

Desta forma, desenha-se uma família de baixo poder aquisitivo e calcula-se o valor do benefício, levando em conta a renda e os componentes do núcleo familiar. Esse aporte de recursos aumentaria a renda e garantiria o cumprimento do compromisso assumido: a manutenção das crianças e dos adolescentes na rede escolar. (PERES, 2000).

Silva, Yazbek e Giovanini (2004:48), sintetizam e caracterizam os programas de transferência e renda: no contexto do sistema de proteção social brasileiro, podemos definir como transferência de renda “esses programas entendidos como transferência monetária à família ou indivíduos, transferência esta, na maioria dos programas, associada a exigências de contrapartida no campo da educação, da saúde e do trabalho”.

Da apresentação do primeiro projeto ao Senado em 1991, às primeiras experiências a partir de 1995 houve um vazio de iniciativas. A partir das primeiras experiências, em Campinas e Ribeirão Preto (São Paulo) e do Distrito Federal, outros projetos são propostos no âmbito dos poderes legislativo e executivo em várias instâncias em todo o país.

¹¹ Os artigos do economista José Marcio Camargo aqui citados são, ‘Os Miseráveis’ e ‘Os Miseráveis II’, ambos

A partir de então os Programas de Renda Mínima, Bolsa-Escola e outros, ganham destaque tendo como expectativa romper o círculo da pobreza transgeracional, por maioria dos programas, com articulação de uma medida compensatória a uma política de alcance estrutural. (SILVA, YASBEK e GIOVANINI, 2004: 48).

Todos os programas têm como referência comum a iniciativa pioneira do Projeto de PGRM do senador Eduardo Suplicy, com a diferença, crescentemente destacada, de que o projeto referenciado prevê a implantação de um programa ‘universalizado’, enquanto os projetos e programas que surgiram posteriormente voltam-se para caracterização de um programa de renda mínima, que assegura a manutenção dos mínimos de sobrevivência familiar, portanto focalizando-a.

Em 1994, Cristóvam Buarque inclui em suas propostas de campanha para o governo do Distrito Federal, um programa de transferência de benefício monetário, parecido com salário-família condicionado à frequência escolar, que veio a ser implementado no ano seguinte, já na condição de governador, com o nome de Bolsa-Escola, a partir de maio de 1995.

Em março de 1995, foi criado em Campinas/SP, o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima – PGRFM, a unidade beneficiária deste programa era a família e o benefício era uma complementação monetária, diferencial, destinada às famílias de baixa renda residentes no município há mais de 2 anos e com filhos menores de 14 anos de idade. O PGRFM foi considerado como pioneiro e inovador no âmbito das políticas sociais no Brasil.

Em 1996, o governo Federal, através da Secretaria de Estado da Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, criou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), anteriormente instituído como “Vale Cidadania”. Devido a constantes denúncias sobre trabalho escravo a que crianças eram submetidas principalmente em carvoarias e canaviais em vários estados do país, criou-se este programa visando mudança na condição da criança, no contexto familiar, de “provedora” para sujeito da proteção familiar, associado a ampliação de oportunidades educacionais para todos por meio de concessão de bolsas, mediante contrapartida de que os seus filhos com idade entre 07 e 15 anos freqüentem a escola regularmente deixando assim as atividades de trabalho. Este programa

coloca-se como alternativa de política pública direcionada à criança e ao adolescente, propondo-se a estabelecer uma articulação entre transferência de renda e política social básica, no caso a educação. Criado inicialmente para atender as áreas rurais, em 1999 foi estendido também para trabalhadores de áreas urbanas.

O PETI passa por um processo de expansão nos anos de 2001 e 2002, porém em 2003 é marcado por estagnação e atraso nos pagamentos, sendo objeto de protestos e críticas. Desta forma, verificou-se retorno das crianças e adolescentes que dependiam do benefício às atividades de trabalho. (SILVA, YASBEK e GIOVANINI, 2004: 97).

Todas essas experiências pioneiras serviram de referência para as subseqüentes em todo o território nacional.

Em 1996 também foi implantado outro programa de transferência de renda abrangendo todo o território nacional: o Benefício de Prestação Continuada – BPC, que constitui-se em transferência monetária de valor igual a 01 salário mínimo mensal à idosos e portadores de deficiência incapacitados para a vida independente. Este benefício constitui-se enquanto direito referenciado e garantido na LOAS e reafirmado nas legislações que a complementam, diferenciando-se de outros benefícios fundados em transferência monetária, que por sua vez constituem-se em programas que podem ser extintos a mero ato de vontade do proponente. Este item será aprofundado em capítulo subseqüente.

2.2 - Consolidação e Unificação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil

Ao final do primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, em 1998, o Ministério da Educação lança um programa de garantia de renda mínima, focalizado geograficamente: “os municípios com renda e receita tributária *per capita* inferior à média do seu estado poderiam integrar uma parceria com o governo federal, que financiaria metade dos custos de um Programa Bolsa-Escola, novamente vinculando o recebimento do benefício à freqüência obrigatória à escola.” (LAVINAS, 2000:5).

Entre 1995 e 1999, vários Estados da Federação implementaram o Programa

Bolsa-Escola Federal. Em cada uma das unidades em que foi implementado, o programa adquiriu características próprias e algumas diferenças do programa original, inclusive nomes específicos.

A idéia da Bolsa-Escola estava disseminada em todo o país, diversos municípios e estados tinham programas similares, contudo o programa ainda não estava consolidado nacionalmente.

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a proposta é o desenvolvimento da denominada “Rede de Proteção Social” - sendo esta definida como o conjunto de Programas Sociais do Governo Federal, com prevalência dos Programas de Transferência de Renda - voltada para o atendimento à população considerada pobre do país. Tratou-se de um esforço para articular os programas notadamente compensatórios, tendo como ponto de convergência os Programas Nacionais de Transferência de Renda.

Trata-se de um esforço articulador de programas nacionais de transferência de renda, destacando-se: o BPC; o PETI; o Programa Agente Jovem, todos do Ministério da Assistência Social; o Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Educação – ‘Bolsa-Escola’, do Ministério da Educação; o Programa Bolsa-Alimentação, do Ministério da Saúde; o Auxílio-Gás, do Ministério das Minas e Energia, e, o Programa Cartão-Alimentação, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, instituído em 2003 pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva.(SILVA, YASBEK e GIOVANINI, 2004:95).

Lembremos que a política de assistência social do governo Fernando Henrique Cardoso, foi baseada no Programa Comunidade Solidária, instituído através da Medida Provisória nº 813 de 01 de janeiro de 1995, que tinha por objetivo: *“coordenar ações governamentais visando o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome e à pobreza”*, articulando os três níveis de governo com ações da sociedade civil para o combate à pobreza. (ANTINARELI, 2006:44)

Uma das diretrizes deste programa era garantir um gerenciamento eficiente e um atendimento eficaz nas ações governamentais para garantir resultados com equidade, mas pautado nos termos da descentralização, na parceria governo-sociedade civil, na integração e focalização para garantir o alcance dos objetivos propostos. (Silva, *et al.* 1999:108).

Com forte apelo à solidariedade e a restrição à práticas meramente emergenciais e assistencialistas, corroborando com o contexto neoliberal de descentralização estatal e de redução dos custos sociais, o Programa Comunidade Solidária acaba por desqualificar a assistência social como política pública. Lembrando que as prioridades governamentais neste momento eram o combate a inflação e a estabilização da moeda. Neste contexto a assistência social deixa de ser considerada direito do cidadão e dever do Estado, na medida que a participação popular é substituída pelo apelo à solidariedade; o populismo, figurando através do primeiro-damismo na direção do conselho consultivo do programa, e o autoritarismo pela vinculação direta do programa à Casa Civil, ainda se faziam presentes neste momento. (ANTINARELI, 2006:46)

Após um período de crise recessiva no Brasil, tendo toda a atenção do governo e da opinião pública voltada para o combate à inflação crescente e ao endividamento externo, a partir de 1993 ocorre uma retomada do crescimento econômico no país, inicia-se o processo de estabilização da moeda e a implantação do Plano Real. Esse quadro econômico e político nacional, direcionou as ações do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso para a continuidade da estabilização econômica, assumindo uma postura de política neoliberal no trato da questão social.

Como analisamos no capítulo anterior, a compreensão do significado e implicações dos Programas de Transferência de Renda, só podem ser apreendidos numa perspectiva mais ampla, ou seja, inscrevendo-os no direcionamento político e econômico neoliberal, com adoção de uma política de Estado mínimo para a área social e suas regras de atuação para o enfrentamento da pobreza, como analisamos no capítulo 1.

Debruçando-se sobre a justificativa de redução de custos operacionais e maior controle das concessões aos entes federados, foi instituído sob o Decreto nº. 3.877, de 24 de julho de 2001, o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, com o objetivo de cadastrar todas as famílias em situação de extrema pobreza do país, tendo em vista a focalização das políticas para esta população. Nessa perspectiva o Governo Federal também institui o “Cartão Cidadão”¹², que

¹² Todos os benefícios de programas de transferência de renda são repassados às famílias através de um cartão magnético para saque do valor nas agências da Caixa Econômica Federal, parceira do governo federal para entrega dos cartões e pagamento dos benefícios.

substitui os diversos cartões magnéticos utilizados em cada programa para permitir às famílias saque direto do valor monetário em agências bancárias.

A partir de 2003, primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, os Programas de Transferência de Renda, não só se consolidam, mas assumem outros aspectos no âmbito da política social, sem no entanto, romper com as tendências e perspectivas já assinaladas. Acontecem importantes mudanças quantitativas e qualitativas na direção da construção de uma Política Pública de Transferência de Renda de abrangência nacional, com a indicação de prioridade no enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil como meta de governo.

Durante a transição do governo Fernando Henrique para o governo Lula, especificamente no terceiro trimestre de 2002, foi elaborado um diagnóstico sobre os programas sociais em desenvolvimento no Brasil¹³. Neste diagnóstico, ao avaliar os programas sociais de seu antecessor, levantou-se a situação dos Programas de Transferência de Renda e a necessidade de unificação foi conclusiva. Unificação não só do cadastro das famílias, como já acontecia desde 2001, mas dos programas e benefícios repassados.

Tais programas se apresentam com uma dupla face: “uma compensatória, representada pela transferência monetária para permitir a sobrevivência imediata das famílias pobres, e outra de acesso à políticas universais, para oferecer condições de autonomização futura dessas famílias.”(SILVA, YASBEK e GIOVANINI, 2004:132).

Tais objetivos, não estavam sendo alcançados, como aponta o diagnóstico realizado, por uma série de problemas estruturais, entre os quais destacam-se:

- Existência de programas concorrentes, com objetivos e público-alvo sobrepostos;
- Ausência de uma coordenação geral dos programas;
- Falta de estratégia ampla para garantia de autonomização das famílias após o desligamento do programa;
- Fragmentação e competitividade entre os programas de diferentes setores;
- Falta de planejamento gerencial dos programas;
- Introdução da transferência de renda se a superação dos problemas tradicionais na gestão dessas políticas que seguem o mesmo modelo de fragmentação,

¹³ Esse diagnóstico foi elaborado pela equipe de transição do governo Lula ainda no mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. (SILVA, YASBEK e GIOVANINI, 2004:132).

- setorização, desarticulação e superposição, pulverizando e elevando custos;
- Relação problemática com os municípios em relação à contrapartida que deve ser oferecida pela prefeitura;
 - Estabelecimento de metas para os programas aquém do número de potenciais beneficiários;
 - Orçamento insuficiente;
 - Problemas no Cadastro Único (*software*) desenvolvido pela Caixa Econômica Federal, etc.

No mesmo diagnóstico a equipe de transição aponta, face aos problemas levantados, algumas recomendações que apontam para a criação de um programa de transferência de renda unificado:

- Necessidade de correção dos problemas do Cadastro Único, com reformulação do formulário;
- Revisão do papel da Caixa Econômica Federal (CEF), como agente operador e pagador dos benefícios às famílias;
- Padronização da renda familiar *per capita* definida para ingresso nos programas;
- Retorno aos municípios da base de dados enviada pelo cadastramento único par uso no planejamento das ações locais.

A unificação dos Programas de Transferência de Renda propõe a utilização de um cartão magnético único de pagamento, tornando necessária a unificação também do gerenciamento dos programas e com isso redução nos custos. Silva, Yazbek e Giovanini (2004), destacam ainda que “é atribuída a necessidade de articulação efetiva dos Programas de Transferência de Renda com outros programas e políticas sociais, bem como é indicada a adoção de um Único Fundo para centralizar os recursos destinados a esses programas”, sendo também apontada a necessidade de definição de áreas prioritárias de incidência de maior exclusão social, para permitir a definição do público-alvo para maior efetividade na focalização dos programas.

Assim, começa a se desenhar o panorama para a criação de um Programa de Transferência de Renda unificado, culminando em 2004 com a criação do Programa Bolsa-Família, como resultado da unificação dos Programas de Transferência de

Renda Federais até então existentes.

2.3- O Programa Bolsa-Família na Política Social do Governo Lula

Em seu discurso de posse, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, lança a concepção de política de atenção que adotaria em seu governo. Sua proposta passa pela criação de um sistema de proteção social garantida pelo Estado, sendo o carro chefe o Programa Fome Zero, elaborado pelo Instituto de Cidadania em 2001 (organismo não-governamental que foi responsável pela formulação inicial do programa de governo, durante a campanha eleitoral), que visava assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e contribuindo para a erradicação da fome, direcionado ao atendimento das famílias abaixo da linha da pobreza¹⁴. O número de famílias a serem atendidas chegaria a 9 milhões, atingindo mais de 44 milhões de pessoas. Esses números chamam a atenção, pois como destaca Marques e Mendes (2005), o tamanho da pobreza absoluta correspondia a 27,8% da população total do país, 19,1% da população das regiões metropolitanas, 25,5% das áreas urbanas não metropolitanas e 46,1% da população rural. Seguindo outra metodologia de análise da pobreza, referente ao IBRE¹⁵, os números atingiriam um patamar bem mais elevado, a situação de pobreza chegaria a 57,7 milhões de pessoas. Independente do número adotado, apesar da diferença ser de milhões, a pobreza absoluta no Brasil atinge uma parcela substancial da população.

O tamanho dessa pobreza torna até problemática a utilização do termo “focalização” para as políticas dirigidas a esta população. É claro que, no sentido restrito, não se tratam de políticas universais, mas o tamanho da população-alvo é “desmesurado”. (MARQUES e MENDES, 2005:159).

O Programa Fome Zero, mesmo antes de seu início, foi alvo de várias críticas por parte de especialistas, principalmente relacionadas ao uso do cupom de

¹⁴ O critério utilizado na definição do público alvo é o do Banco Mundial, ou seja, famílias que obtêm cerca de U\$ 1,08 por dia.

¹⁵ Instituto Brasileiro de Economia - FGV. Disponível em www.ibre.fgv.br. (MARQUES e MENDES 2005)

alimentação. Este poderia ser usado somente para compra de alimentos definidos pelo governo, o que mostra desconhecimento por parte dos formuladores em relação ao comportamento e consumo das famílias mais pobres.

Segundo análise de Marques e Mendes (2005:159), estudo desenvolvido sobre os impactos de outros programas de transferência de renda em famílias com renda mensal *per capita* inferior à R\$ 90,00, demonstram o contrário: em cada R\$ 1,00 (um real) de benefício recebido, R\$ 0,89 (oitenta e nove centavos) são gastos com alimentos. Além disso, o dirigismo da compra pareceu estar fundado num traço autoritário do programa estatal, conforme já identificados nos programas sócio-assistenciais, com o entendimento de que o povo pobre não sabe comprar.

Alguns meses depois do lançamento, muito embora a marca “Fome Zero” continuasse a figurar nos *sites* do governo, este programa se concentrava basicamente em ações do chamado Programa Bolsa-Família.

O Programa Bolsa-Família foi instituído¹⁶ para a unificação de quatro Programas de Transferência de Renda: o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação, o Cartão Alimentação e o Auxílio-Gás. Sua execução ocorre de forma descentralizada, com a conjugação de esforços entre os entes federados, com base nos princípios da intersetorialidade, da participação comunitária e do controle social. É um programa de transferência direta de renda, com público alvo definido em famílias pobres (com renda mensal por pessoa de R\$ 50,01 à R\$ 100,00) e extremamente pobres (com renda mensal de até R\$ 50,00) e tem para essas famílias condicionalidades a serem cumpridas. (MDS, agosto/2006).

Como destaca Silva, Yazbek e Giovanini (2004:136 e 137):

Nas palavras do Presidente da República, em discurso de lançamento do Programa, a unificação dará origem a um programa mais justo, racional e eficiente, tanto para os beneficiários como para os estados e o país, sendo, ainda, o Bolsa-Família, apresentado por seus idealizadores como uma busca de melhor focalização para melhor enfrentamento da pobreza no país, com ajustamento do foco e desenvolvimento de um processo sistemático de monitoramento e avaliação. O objetivo declarado, portanto, é de simplificar o acesso aos benefícios, com a unificação dos Programas de Transferência

¹⁶ Sua instituição se deu através da Medida Provisória nº. 132 em 20 de outubro de 2003, convertida na Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004.

de Renda existentes, sob a coordenação de uma Secretaria Executiva e participação dos outros órgãos afetos aos programas unificados.

O Programa Bolsa-Família, segundo informações oficiais, foi concebido com o objetivo de atender a duas finalidades básicas: “enfrentar o maior desafio da sociedade brasileira, que é o de combater a miséria e a exclusão social; promover a emancipação das famílias mais pobres”.(MARQUES e MENDES, 2005:159).

Os valores dos benefícios pagos pelo Programa Bolsa-Família variam de R\$15,00 (quinze reais) a R\$95,00 (noventa e cinco reais), de acordo com a renda mensal *per capita* da família e o número de crianças, gestantes e nutrizes. Em alguns casos, devido à migração de programas remanescentes, o valor do benefício pode ser um pouco maior e é calculado caso a caso. Os benefícios financeiros estão classificados em dois tipos, de acordo com a composição familiar: o benefício básico, no valor de R\$50,00, concedido às famílias com renda mensal de até R\$50,00 por pessoa, independentemente da composição familiar; e o benefício variável, no valor de R\$15,00, para cada criança ou adolescente de até 15 anos, no limite financeiro de até R\$45,00, equivalente a três filhos por família.

Existe ainda o Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) que é concedido às famílias dos Programas Remanescentes (Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-gás), cuja migração para o PBF implique perdas financeiras à família. Nestes casos, o valor concedido é calculado caso a caso e possui prazo de prescrição, além do qual deixa de ser pago, nos termos da Portaria MDS/GM nº 737, de 15/12/2004. Ao entrar no Programa Bolsa-Família, a família está automaticamente comprometida a manter as crianças e adolescentes em idade escolar freqüentando a escola e a cumprir os cuidados básicos em saúde: manter a vacinação de crianças de 0 a 6 anos em dia, e a agenda pré e pós-natal para gestantes e mães em amamentação.

Em agosto de 2007, o Governo Federal reajustou os valores monetários dos benefícios e o corte de renda, para acesso ao PBF, como demonstra o quadro abaixo.

Quadro 01: Critérios de elegibilidade e Valores de Benefícios do PBF

Critério de Elegibilidade		Ocorrência de crianças / adolescentes 0-15 anos, gestantes e nutrizes	Quantidade e Tipo de Benefícios	Valores do Benefício (R\$)
Situação das Famílias	Renda Mensal <i>per capita</i>			
Situação de Pobreza	De R\$ 60,01 a R\$ 120,00	01 Membro	(1) Variável	18,00
		02 Membros	(2) Variável	36,00
		03 ou + Membros	(3) Variável	54,00
Situação de Extrema Pobreza	Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	Básico	58,00
		01 Membro	Básico + (1) Variável	76,00
		02 Membros	Básico + (2) Variável	94,00
		03 ou + Membros	Básico + (3) Variável	112,00

Fonte: www.mds.gov.br (agosto de 2007).

Para integrar-se ao programa, a família procura a prefeitura de seu município para o preenchimento do formulário do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), com estas informações o organismo gestor estatal seleciona os beneficiários, de acordo com o orçamento disponível e as metas de expansão do programa, portanto, trata-se de um programa com definição centralizada.¹⁷ Cada município tem um número estimado de *famílias pobres* considerado como a meta de atendimento do Programa naquele território específico. Essa estimativa é calculada com base numa metodologia desenvolvida com apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e tem como referência os dados do Censo de 2000 e da

¹⁷ Ainda que a execução do PBF seja feita com conjugação de esforços entre os entes federados. Os estados e municípios não participam do processo de seleção de beneficiários. Os organismos municipais, que estão na gestão direta junto à população só têm o argumento do orçamento e da

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004, ambos do IBGE. (MDS, 2006). Porém, Silva, Yazbek e Giovanini (2004:138) destacam que “é importante registrar que há indicação de serem adotados outros indicadores sociais além da renda para a composição de um índice a ser considerado na seleção das famílias, como escolaridade, condição de saúde, acesso a saneamento e à luz elétrica (CARTILHA DO PBF, 2003), expressando assim, uma concepção multidimensional da pobreza”, como analisamos no capítulo 1.

A execução do Programa Bolsa-Família ocorre de forma descentralizada nos três níveis de governo, com atribuições articuladas e complementares definidas na documentação de orientação do programa, observada a intersectorialidade, a participação comunitária e o controle social. (SILVA, YASBEK e GIOVANINI, 2004).

O Governo Federal, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, é o gestor do Programa Bolsa-Família em âmbito Federal. A inclusão das famílias no programa é operacionalizada pela SENARC (Secretaria Nacional de Renda de Cidadania), que realiza a concessão do benefício, segundo regras predeterminadas. Cabe ressaltar que os Ministérios da Saúde e da Educação também desempenham um importante papel, acompanhando o cumprimento das condicionalidades do programa e repassando as informações recebidas à Secretaria Executiva do Bolsa-Família.

A participação dos estados na gestão de benefícios está mais focada em seu papel coordenador dos municípios que formam seu território. Os estados exercem a função de promotores do desenvolvimento das atribuições municipais, não apenas estimulando uma ação local qualificada, como também fornecendo o suporte e o apoio técnico necessário ao planejamento e desenvolvimento do programa.

No modelo de gestão descentralizada do Programa Bolsa-Família, os governos municipais são os principais gestores junto às famílias, pela relação direta com os beneficiários. Nesse sentido, os gestores municipais, como executores locais do programa, podem identificar mudanças socioeconômicas das famílias e realizar as devidas atividades de gestão de benefícios, de forma centralizada ou descentralizada.

O Programa pode ser considerado uma inovação no que se refere à transferência de renda, pois propõe a proteção do grupo familiar como um todo. Família, no âmbito do Programa, corroborando com Fonseca (2001) e Silva, Yazbek e Giovanini (2004), é um grupo ligado por laços de parentesco ou afinidade, que formam um conjunto vivendo sob o mesmo teto, em geral envolvendo descendência e divisão do aporte de renda e recursos, ou seja, um único fogo, conforme definição dos demógrafos.

O entendimento acerca da definição dessa instituição deve ser bastante claro quando da elaboração de políticas, pois no recorte real das configurações familiares atuais apresentam-se de maneiras bem diferentes de padrões previamente definidos. A definição acima descrita, pode ser considerada ampla, pois não obstrui da sua conceituação as uniões consensuais, os filhos de casais separados, os grupos monoparentais, que entre outras especificidades, constituem a realidade das famílias na contemporaneidade.

Ao definir a família como unidade a que se dirige políticas públicas, se faz necessária a resposta para uma questão: que família é essa? Em primeiro lugar, quando essas políticas fazem migrar do indivíduo para a família a idéia de que esta é portadora de direitos, coloca-se a necessidade de definição de que família se está falando. Em segundo lugar, já que a família é a unidade beneficiária, é necessário alguém que a corporifique, visto a impossibilidade de nominar o bloco familiar para receber determinado benefício.

A família assume a centralidade no cenário da Política Social brasileira, particularmente na assistência social, porém cabe considerar que a unidade familiar deve ser pensada sob a ótica do seu pertencimento à totalidade da realidade social, na qual situa-se com “fluência nos aspectos relacionados à sua composição, situação social, hábitos e costumes, etc.” (CARNEIRO, 2005:65).

De acordo com as definições da Constituição de 1988, referenciando em Carvalho (2005:65), a família, base da sociedade, tem especial proteção por parte do Estado. “Nos seus artigos 227 e 229, a Constituição Brasileira reconhece a família enquanto instituição que deve compartilhar a responsabilidade pelo cuidado e proteção dos seus membros juntamente com a sociedade e o Estado”. Entretanto, apesar da família ser reconhecida como portadora de direitos pelo Estado, na

realidade ocorre a fragilização dessa instituição, devido a debilidade na implementação das políticas públicas.

À medida que o Estado restringe sua participação na “solução” de questões de determinados segmentos sociais como crianças, adolescentes, idosos, portadores de deficiência – a família tem sido chamada a preencher esta lacuna, sem receber dos poderes públicos a devida assistência para tanto. Nesse sentido, questiona-se: como a família desempenhará as funções de cuidado e proteção de seus membros, se o que se verifica é a desproteção por parte dos poderes públicos de significativo número de famílias brasileiras? Não se trata, pois, de desconhecer que as famílias porta potencialidades protetivas, mas de entender que estas potencialidades podem ser desenvolvidas ou não, dependendo de fatores sociais, econômicos, políticos, culturais e psicológicos. (CARNEIRO, 2005:66)

Desta forma, valorizar as famílias enquanto instituição fundamental para a proteção de seus membros, não significa desobrigar o Estado de suas funções de garantir a proteção a todos os cidadãos. A vinculação da proteção da família para com seus membros, só pode proceder na medida em que esta também é protegida pelo Estado.

Nessa perspectiva, a centralidade da família se dá como garantia dos direitos sociais, cuja responsabilidade pela efetivação é do Estado através da implementação de políticas públicas, especialmente de cunho universalista. Diante da problemática realidade social atual, torna-se urgente a articulação de políticas voltadas para a família com políticas de enfrentamento da pobreza e da exclusão social. A proteção à família, nesta perspectiva, torna-se uma estratégia a ser considerada pelas políticas sociais, principalmente pela política de assistência social, enquanto unidade preferencial para destinação dos programas sociais.

O direcionamento do Programa Bolsa-Família, não leva em consideração a necessidade de todos terem direito de poder contar com igual renda mínima. De acordo com Dedeca *et al* (2006:320), apesar de ser definido na LOAS que famílias carentes são aquelas cuja renda familiar *per capita* é inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, “defende-se que a renda *per capita* utilizada para definir tais famílias deveria ser de um salário mínimo”, pois este já é definido como o mínimo necessário à

sobrevivência.

Ao fazermos uma análise preliminar da situação de renda no Brasil, tomando por base o salário mínimo, podemos confirmar que este constitui-se em fator primordial para o combate à pobreza no país devido sua abrangência, conforme podemos observar na tabela abaixo:

Tabela 02: Distribuição de Pessoas e Famílias, por faixa de renda familiar, segundo regiões / Brasil – 2004

Região Geográfica	Renda familiar per capita até um salário mínimo		Renda familiar até um salário mínimo		Total
	% Pessoas	% Famílias	% Pessoas	% Famílias	
Brasil	55,6	52,1	12,3	14	100
Norte	71,8	65,3	14,6	16,9	100
Nordeste	80,3	75	24,6	27,4	100
Sudeste	47,8	42	6,7	8,6	100
Sul	44	38,4	6,3	7,7	100
Centro-Oeste	54,6	48,9	7,9	10,2	100

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD. In: Dedeca *et al*, 2006:321.

Um dado importante à ser destacado, é referente à participação das famílias pobres com renda até um salário mínimo, que no nordeste por exemplo, ultrapassou 27%, enquanto a renda familiar *per capita* de até um salário mínimo chegava a 75% do total de famílias daquela região.

Segundo este mesmo autor, destacamos que em 2004 as famílias de baixa renda, demonstram menor taxa de participação dos ocupados e em contrapartida, a participação da renda previdenciária no conjunto de inativos e desempregados mostra-se mais ampla. Conforme tabela abaixo:

Tabela 03: Porcentagem de pessoas que recebem renda previdenciária, por faixa de renda familiar, segundo condição de atividade / Brasil – 2004

Condição de atividade	Renda familiar maior que zero	Renda familiar per capita até um salário mínimo	Renda até um salário mínimo
Brasil	12,5	8,8	9
Inativos	26,6	19,3	22
Ocupados	7,3	4,5	1,2
Desempregados	6,6	6	9

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD. In: Dedeca *et al*, 2006:321.

O acesso ao mercado de trabalho pelos indivíduos de famílias pobres que recebem transferências de renda, era dificultado enormemente por suas características. Dedeca (2006:226), apresenta estas características:

Resumidamente, observa-se que cerca de 60% tinham mais de 65 anos e mais 16% possuíam idade superior à 55 anos. Além disso, cerca de 90% não haviam completado o ensino fundamental e, o mais grave, mais da metade não possuía sequer um ano de escolaridade. Por fim, encontra-se elevada presença de mulheres nesse grupo – cerca de 70%.

Assim, podemos vislumbrar claramente que a importância desta política ultrapassa a redução das diferenças de renda no país, pois garante recursos que são fundamentais para a sobrevivência dessas famílias, independente do impacto redistributivo.

O Bolsa-Família, ao contrário do piso previdenciário e do BPC, não constitui um direito garantido, podendo ser extinto a um simples ato de vontade do governo. Mesmo sendo um importante Programa, não está considerando sequer o parâmetro do SM. Este constitui “(...) o piso salarial legal, e qualquer pagamento abaixo dele seria considerado ilegal e imoral pela sociedade”.(MARQUES e MENDES, 2005:160).

O entendimento que o SM corresponderia à renda mínima necessária para alguém sobreviver decorre do fato óbvio de que não há diferença entre as necessidades básicas de um assalariado do mercado formal e de um catador de caranguejos, por exemplo. (...). Talvez a diferença entre as condições de acesso do Bolsa-Família e as do piso previdenciário e do BPC seja explicada pelo fato de esses

últimos, que se constituem direitos, estarem claramente fundamentados na idéia do trabalho. (MARQUES e MENDES, 2005;163.)

Segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social referente ao mês de julho de 2007, foram pagos em todo o país, 16.793.830 benefícios de valor igual a um salário mínimo, ou seja, 65,59% do total de pagamentos da previdência. Destacamos que esta faixa de benefícios, atingem a maior parcela de beneficiários da previdência, 98,63% dos beneficiários rurais e 51,14% dos urbanos.

Os benefícios assistenciais são 2.577.163 benefícios, que correspondem à 10,33% do total de benefícios da previdência. Destes, 1.242.739 (4,98% do total de benefícios) são pagos à pessoa idosa e 1.334.424 (45,35% do total de benefícios) à pessoa com deficiência, contabilizando um montante de R\$981.817.668,00, que corresponde a 7,22% dos gastos da previdência social.

Estes dados, confirmam que a previdência social vem sendo um mecanismo que muito contribui para a superação da situação de pobreza extrema. “Em face das discussões atuais prevalectes no mercado de trabalho, a política social cumpre papel decisivo na sustentação das famílias de baixa renda, (...) e o salário mínimo tem importância decisiva para sua evolução”. (DEDECA, 2006:328)

Segundo dados do MDS, o Programa Bolsa-Família atendeu em maio de 2007, 11.155.467 famílias em todo o território nacional. Em Minas Gerais esse número chegou a 1.120.949 beneficiários, já o BPC, atendeu um número bem inferior. Mesmo em número reduzido, em relação ao Programa Bolsa-Família, o BPC constitui-se como importante agente na redução da pobreza no país, como explicitado acima.

Destacamos a diferença no trato referente a estes dois benefícios de transferência de renda. O BPC constitui-se enquanto direito garantido na LOAS e reafirmando na PNAS/2004 e na NOB/SUAS, sua efetividade no combate à pobreza é indiscutível, como já apresentamos. Já o PBF, apesar de sua enorme difusão e abrangência, não constitui-se como direito garantido, é antes de tudo um programa e com isso corre o risco de ser extinto quando não mais conveniente as lógicas governamentais. No que se refere à abrangência o PBF atende cerca de 4,5 vezes mais beneficiários que o PBC, contabilizando por número de famílias atendidas. Se realizarmos esta quantificação em relação à estimativa de pessoas atendidas pelo

programa (cerca de 44 milhões), este número passa para 17,07 vezes mais atendimentos.

O Jornal Folha de São Paulo do dia 22 de agosto de 2007 destacou que o Programa Bolsa-Família atende quase 1 em cada 4 brasileiros. Segundo estudo divulgado pelo MDS que comparou a situação dos beneficiários entre setembro de 2005 e março de 2007, neste período de quase 2 anos, os beneficiários do programa tornaram-se ainda mais urbanos. Foram incluídas mais de 2,7 milhões de famílias nas cidades, aonde os benefícios chegam a 69,2% do total. A previsão de gastos com o programa em 2007 chegará a R\$ 8,7 bilhões. Este perfil do programa mostra também que os beneficiários mantêm outros elevados indicadores de pobreza. Relativo à educação, por exemplo, 54,4% dos beneficiários só cursaram até a 4ª série; 40% não completaram a 4ª série; 16% dos responsáveis são analfabetos; 8,3% cursam ou completaram o ensino médio; e 0,1% tem ensino superior. Quanto ao saneamento, 36,4% dos domicílios estão ligados à rede pública de esgoto; 26,7% usam fossa rudimentar; 18,6% lançam esgoto a céu aberto ou valas; 1,6% tem abastecimento de água por carro pipa; e 64,7% tem abastecimento de água por rede pública. No que se refere a habitação, 21,1% dos beneficiários vivem em casa de madeira, taipa ou material aproveitado; 69,9% vivem em casa de alvenaria; 6,4% tem domicílio iluminado por lampião ou vela; e 76,7% tem luz elétrica e relógio próprio.

Sem dúvida, a amplitude adquirida pelo Programa Bolsa-Família, com sua implantação em todos os municípios brasileiros, melhorou as condições de vida de milhões de pessoas, que conseguiram ultrapassar a linha de pobreza por meio do recebimento de transferências de renda.

Porém, como destaca Marques e Mendes (2005:162), as condições de acesso ao programa ainda deixam de fora uma parcela importante da população na medida que o corte de renda exige uma *per capita* muito baixa. Se tomarmos como base o salário mínimo vigente de R\$380,00 como a renda de uma família de 4 pessoas (número aproximado do tamanho da família na regiões mais pobres do país), a renda *per capita* seria de R\$95,00 ficando longe dos R\$60,00 exigidos pelo programa para receber o piso básico atualmente.

Além do exposto, esta autora aponta que há necessidade urgente de vinculação do PBF a outras políticas, principalmente voltadas para a inclusão

produtiva, a geração de emprego e renda, a reforma agrária, e o enfrentamento dos fatores determinantes na concentração de renda no país, diminuindo assim o nível de desigualdade. Sem isso, “o resultado será a manutenção eterna de políticas compensatórias, que, no caso brasileiro, não podem sequer ser chamadas de focalizadas, estando mais para uma política de massa, do tipo de um grande ‘holofote’”. (MARQUES e MENDES, 2005: 164)

Silva, Yazbek e Giovanini (2004:202), também destacam que a causa principal da pobreza no Brasil é a desigualdade na distribuição de renda e riqueza socialmente produzida, apontando que a redistribuição exige focalização, “tanto nos ricos, cobrando mais destes, como nos pobres, redistribuindo renda”. Qualquer que seja a política de enfrentamento à pobreza deve ser articulada com a política econômica, com investimento social de médio e longo prazo. A redução da pobreza, passa entre outros fatores, pela exigência de ampliação da inserção de jovens no sistema educacional, mas também, demanda políticas sérias e articuladas de geração de emprego e redistribuição de renda, somente “no contexto mais amplo é possível se visualizar os Programas de Transferência de Renda como efetivo mecanismo de enfrentamento da pobreza no Brasil”.

Capítulo 3 – A Política de Assistência Social e os Programas de Transferência de Renda: particularidades da realidade de Juiz de Fora.

3.1- Juiz de Fora: alguns indicadores sócio-econômicos.

O município de Juiz de Fora é a cidade pólo da região da Zona da Mata e Campos Vertentes do estado de Minas Gerais. Possui uma população total em torno de 453.002 habitantes¹⁸ na zona urbana e 3.794 habitantes na zona rural, com um índice de urbanização de 99,17%, superior à média estadual (82%) e à média nacional (81,25%). Segundo o Atlas Social (PJF/2006), no período de 1991-2000, a população teve uma taxa média de crescimento anual de 1,92%.

A população economicamente ativa (PEA) de Juiz de Fora, com referência de

¹⁸ Para esta análise recorremos ao Atlas Social/Secretaria de Política Social/AMAC (2006), baseado nos dados do Censo 2000 do IBGE. Destacamos que pela estimativa do próprio IBGE em agosto de 2005, Juiz de Fora apresenta um crescimento populacional alcançando cerca de 501.000. (Boletim Estatístico de Juiz de Fora/ Centro de Pesquisas Sociais/UFJF, 2006:6).

2003 – conforme IBGE/PNAD – encontra-se em torno de 233.054, quase 50% da população, assim distribuída: no comércio, cerca de 54%, nos serviços 23% e na indústria 22%¹⁹. (Cf. CDASTRO INDUSTRIAL DE JUIZ DE FORA *apud* BATISTONI *et al*, 2007)

De acordo com o IBGE, a economia da cidade aponta também um crescimento identificado através do crescimento do PIB, ocupando em 2003 “a posição 66 com relação ao PIB geral, 81 com relação ao acondicionamento bruto industrial, 41 no de serviços e posição 39 no que se refere ao mesmo valor adicionado na rubrica administração, defesa e seguridade social”.(CONDÉ, 2006:6).

Quadro 02: Variação do PIB a preços correntes – Brasil e Juiz de Fora 1999 – 2003

PIB	1999 - 2000	2000 - 2001	2001 - 2002	2002 - 2003
Brasil	4,36%	1,31%	1,93%	0,54%
Juiz de Fora	6,65%	4,26%	5,88%	5,90%
PIB <i>Per Capta</i> /Juiz de Fora	7,08%	2,52%	4,13%	4,16%
<i>Per Capta</i> - PIB	+0,43%	-1,74%	-1,75%	-1,74%

Fonte: IBGE. *In*: Conde, 2006:7.

Como demonstra o quadro acima, a partir de 2001 o PIB *per capita* não apresentou crescimento, se articulado com o crescimento da população, significando que ocorreu um empobrecimento. Entendendo que o PIB *per capita* é apenas uma média indicativa, a sua distribuição entre os habitantes é determinada pela desigualdade de classe, numa dinâmica particular de cada município.

Ainda referente à condição econômica, destacamos que o município ocupa o 7º lugar no *ranking* de ordenação das cidades de Minas Gerais com maior concentração na geração de renda em 2003, posição que sofreu queda em relação ao período 1999-2001, quando ocupava a 5ª posição. Esses indicadores são referências significativas, considerando ser Minas Gerais o 3º estado do país em concentração industrial e emprego formal, tendo à frente São Paulo e Rio Grande do

¹⁹ Seria importante termos os índices de mercado de trabalho em Juiz de Fora, principalmente no que tange ao mercado informal, porém os organismos públicos e acadêmicos não dispõem de estatísticas a respeito.

Sul. (BATISTONI *et al*, 2007).

O município está entre as cidades de alto desenvolvimento humano 0,8, superior ao IDH do estado de Minas Gerais que é de 0,766. A expectativa de vida ao nascer é de 72,3 anos, superior a média estadual que é de 70,55 anos. A taxa de alfabetização atinge o nível de 95,29%, e o índice de GINI, que mede a desigualdade de renda, é de 0,58. (ATLAS SOCIAL, 2006). A longevidade e a educação são os componentes que contribuem para a elevação do IDH do município, já o índice de GINI refere-se ao aspecto desfavorável ao desenvolvimento humano na cidade, conforme podemos observar no quadro 02.

Quadro 03: Indicadores Sócio-econômicos de Juiz de Fora

Índices	2000		
	Valor	Classificação MG (853 cidades)	Classificação BR (5507 cidades)
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal			
IDHM	0,828	9º	145º
IDHM – Renda	0,781	4º	81º
IDHM - Longevidade	0,784	220º	1135º
IDHM - Educação	0,920	7º	120º
Renda e Desigualdade			
Renda per capta	419,4	4º	83º
% de Pobres	14,20	18º	359º
% de Crianças Pobres	24,15	23º	455º
% de Indigentes	4,35	47º	448º
% de Crianças Indigentes	8,15	83º	616º
Índice de GINI	0,58	585º	3415º
Educação			
% de Analfabetismo - 15 anos ou mais	4,71	2º	114º
% de 15 anos ou mais com menos de 4 anos de estudo	13,33	2º	65º

Fonte: Atlas Social – Juiz de Fora: Diagnóstico. P.J.F., 2006. Adaptação realizada por mim para este trabalho.

Outros indicadores sociais são relevantes. No período de 1991-2001, a taxa de mortalidade infantil do município diminuiu 22,51%, passando de 29,5 para 22,86 por mil nascidos vivos. Outro importante indicador é a renda *per capita* média, que cresceu 34,58%, passando de R\$311,64 em 1991 para R\$419,40 em 2000. A pobreza, medida pela proporção de pessoas com renda domiciliar inferior a ½

salário mínimo, diminuiu 33,05%, passando de 21,1% em 1991 para 14,1% em 2000. Porém a desigualdade cresceu, como mostra o Índice de GINI que passou de 0,57 em 1991 para 0,58 em 2000, o que não é peculiaridade de Juiz de Fora, mas expressão do aprofundamento das desigualdades sociais do país.

Outra forma de organizar estas informações sobre renda permite demarcar a desigualdade em Juiz de Fora como apontado no quadro abaixo.

Quadro 04: Desigualdade em Juiz de Fora – 1991 e 2000

Indicadores	1991	2000
Renda apropriada pelos 10% + ricos	45,1	45,53
Renda apropriada pelos 80% + pobres	38,23	37,76
Razão entre renda média 10% + ricos e dos 40% + pobres	19,37	19,99
Renda dos rendimentos do trabalho	77,55	66,02
Renda por transferências governamentais	16,48	20,61
Pessoas com + de 50% da renda a partir de transferências governamentais	12,17	17,45

Fonte: IBGE. In: Conde, 2006:7. Adaptação feita por mim para este trabalho.

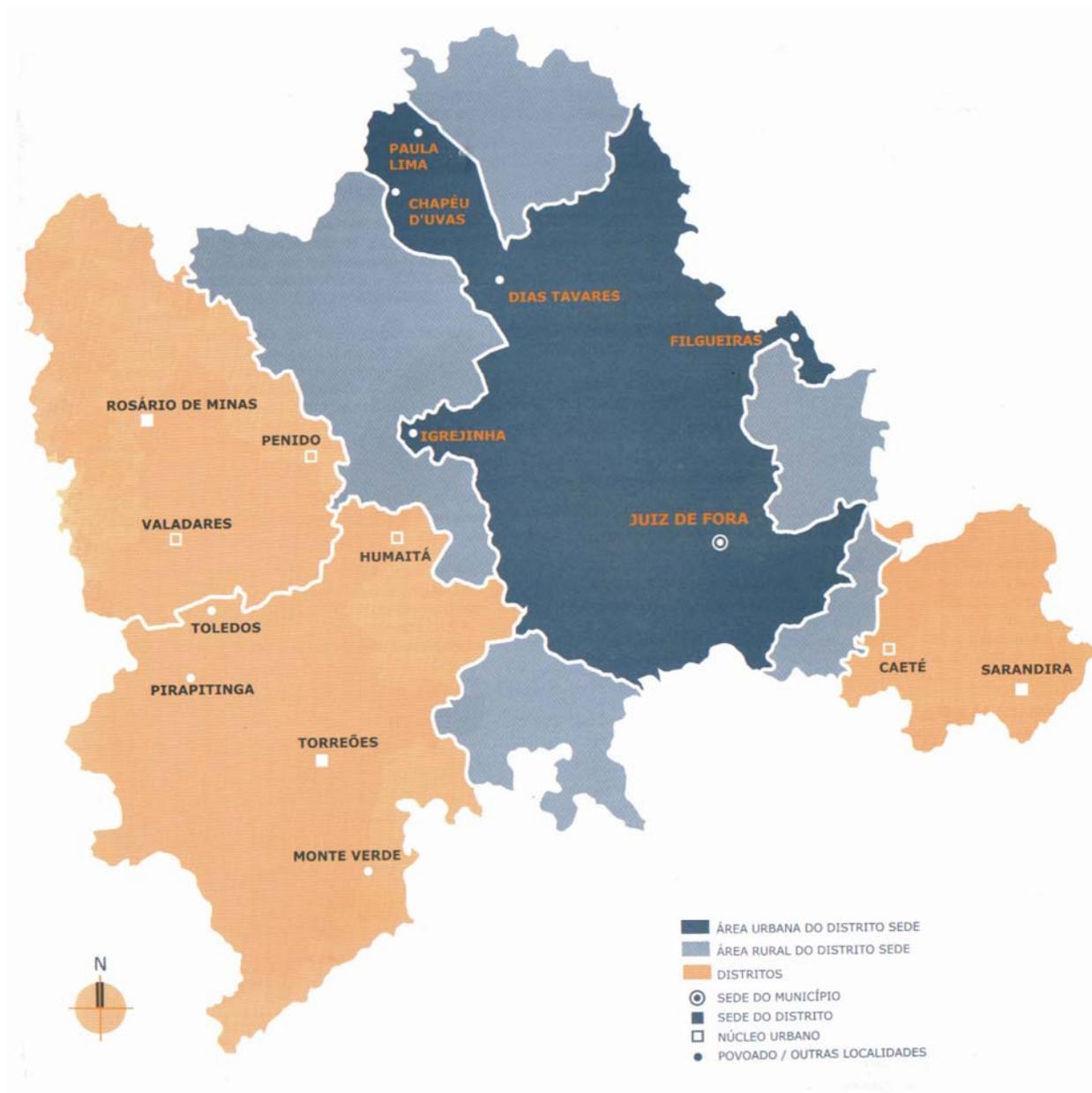
Como vimos, ainda que o índice de GINI de Juiz de Fora seja elevado, há concentração de renda, queda dos rendimentos do trabalho e crescimento das transferências governamentais (programas e benefícios assistenciais) expressando, portando um empobrecimento relativo da população como é apontado no quadro 03. Esse empobrecimento leva a uma tendência de intensificação dos programas como o Bolsa-Família e de concessão de benefícios assistenciais.

Em relação à ocupação territorial, Juiz de Fora ocupa uma área de 1429,8 km², e é dividida em quatro distritos: Distrito Sede, Torreões, Rosário de Minas e Sarandira, divididos em áreas urbanas e rurais. Com a finalidade de dinamizar a gestão territorial, a área do perímetro urbano do distrito sede, foi subdividida, pela ação da Reforma Administrativa da Prefeitura de Juiz de Fora, que ocorreu no período de 2001 à 2004, em sete Regiões Administrativas. Elas agregam grupos de

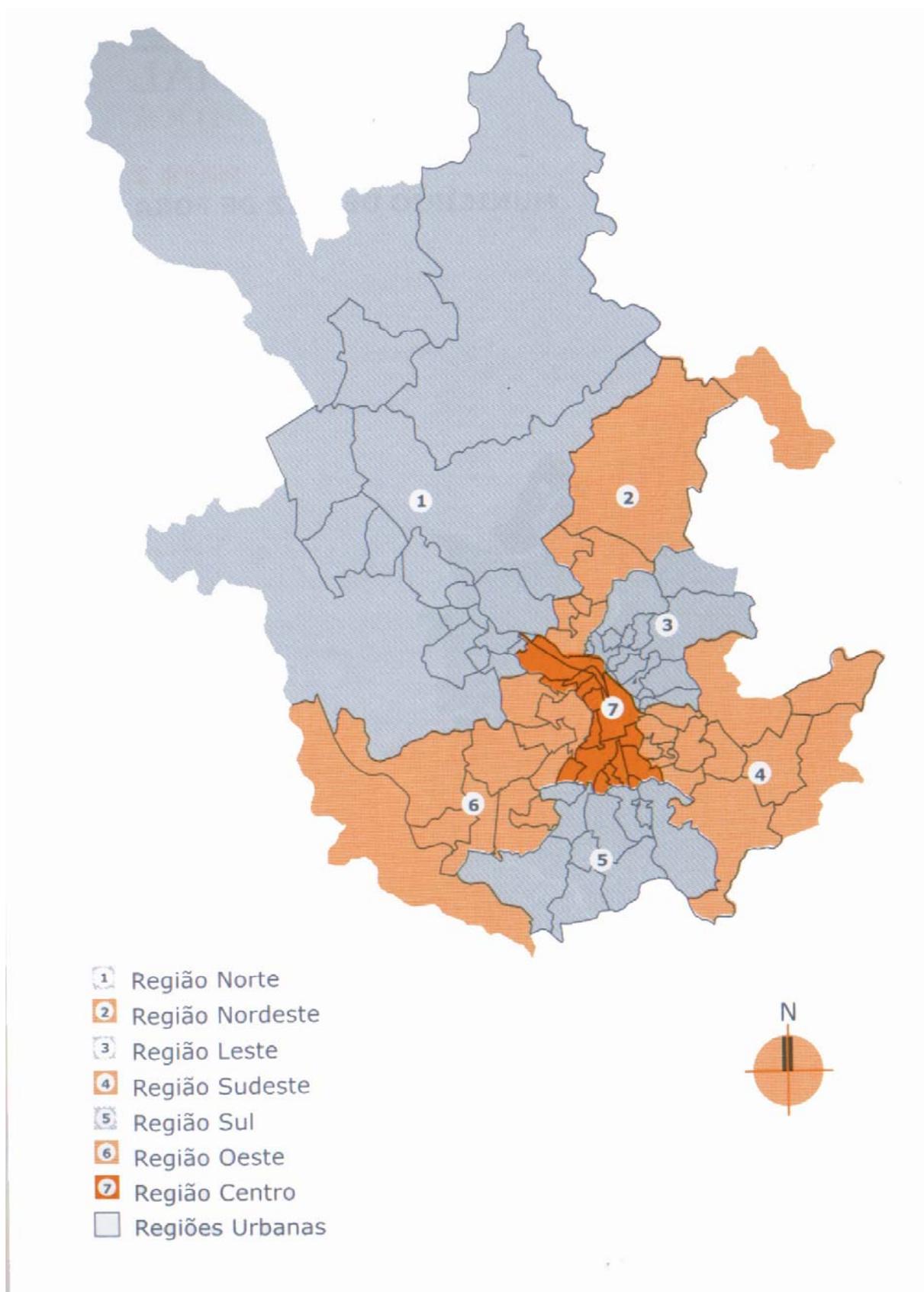
Regiões Urbanas (RU)²⁰, que são células territoriais menores, mais coesas e homogêneas quanto às suas características, subdividindo a porção mais contínua e densamente ocupada da cidade. Juiz de Fora possui 561 setores censitários na zona urbana, entretanto para a construção do mapa da *exclusão/inclusão*, foram utilizados 530 setores, posto que 21 setores desconsiderados por não possuírem população residente, e outros 10 por terem densidade demográfica baixíssima (estes setores estão representados em branco no mapa).

²⁰ Essas RUs, em número de 81, são compatíveis com os Setores Censitários – células territoriais adotadas como referência para a sistematização dos dados estatísticos do Censo Demográfico pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – favorecendo o uso das informações geradas, especialmente nas atividades de planejamento.

Mapa 01: Município de Juiz de Fora



Fonte: Atlas Social – Juiz de Fora: Diagnóstico. PJF, 2006:125

Mapa 02: Regiões Administrativas e Regiões Urbanas

Fonte: Atlas Social – Juiz de Fora: Diagnóstico. PJF, 2006:126

Entre as RUs do município de Juiz de Fora, a região norte é a de maior extensão territorial, ocupando uma área superior a 51% da área urbana. As regiões oeste (12,7%), nordeste (11,5%) e sudeste (9,56%) apresentam áreas com dimensões aproximadas em torno de 40 km². Já as áreas sul (6,4%), leste (5,65%) e centro (3,19%) possuem pequena representatividade geográfica, com 25 km² de área física, em média. A região rural, ocupa posição especial em relação a extensão, com 1.079 Km² o que equivale à 75% da área total do município e 3,4 vezes a área urbana. No tocante à população, verifica-se que as regiões norte (20,51%), leste (18,74%), e central (13,08%) agrupam os maiores índices de densidade demográfica do município, enquanto as regiões oeste (5,52%) e rural (1,97%) indicam os menores índices de ocupação humana. (Plano de Desenvolvimento Local – PDL, 2004).

Quadro 05: Regiões Administrativas

Região	Norte	Nordeste	Leste	Centro	Sul	Sudeste	Oeste
Área	51%	11,50%	5,65%	3,19%	6,40%	9,56%	12,70%
Habitantes	94.110	42.425	85.879	59.760	53.945	50.262	25.287

Plano de Desenvolvimento Local – Dados Comparativos/PJF, 2004.

A distribuição espacial por região dos indicadores referentes à questão educacional e ao poder aquisitivo no município, é expressiva quanto a heterogeneidade das regiões administrativas. Relativo ao primeiro aspecto, a região rural apresenta maior parcela de analfabetos, em torno de 18,5% da população enquanto na Região Centro o número é de 2,82%, a menor do município. Para as demais regiões assinala-se uma taxa média de analfabetismo em torno de 7,18%.

Segundo informações do PDL – Dados Comparativos (2004:9), os dados relativos às diferentes faixas de renda da população distribuídos por região não apresentam diferenciação significativa, ou seja, quase todas as regiões apresentam aproximadamente o mesmo quantitativo populacional por faixa salarial sendo que o maior quantitativo ocorre na faixa de 2 salários mínimos. Em outros termos, população pobre, de baixos índices salariais, população trabalhadora assalariada, segmentos médios e altos da população estão distribuídos espacialmente em todas as regiões da cidade, configurando um quadro de *heterogeneidade* de renda no

mesmo território.

Mas há exceções. Na Região Centro a faixa salarial com maior quantitativo se concentra em 10 salários mínimos, e a Região Nordeste que apresenta um crescimento na curva de 10 salários mínimos, embora com o pico em 2 salários mínimos. A Região Centro é formada por bairros de alto poder aquisitivo, como Bom Pastor, Santa Helena, Jardim Glória, Vale do Ypê, entre outros, e onde se concentram os recursos e serviços privados, como hospitais, clínicas e escolas. Na Região Nordeste por sua vez, a maioria dos bairros que a compõe são carentes de infra-estrutura e serviços, porém localiza-se nesta região uma área em expansão com população de classe alta. Nesta região encontra-se a maior universidade privada do município, o que vem alternado a ocupação territorial por segmentos de faixas de renda mais elevadas.

É importante destacar que índices não podem ser utilizados de forma isolada, devem ser analisados no conjunto. Esta aparente baixa diferenciação de distribuição de renda nas regiões da cidade se tomada isoladamente obscurece o quadro real da pobreza e das desigualdades sociais da cidade, pois existem áreas de ocupação e bairros antigos com elevados índices de pobreza, desemprego e baixa renda, localizados ao lado de bairros com índices de renda elevados. Apesar de Juiz de Fora figurar entre os melhores índices de qualidade de vida do país e do estado, isso se configura em valores médios das diversas situações internas existentes, o que tende a homogeneizar e mascarar uma realidade heterogênea com diferenças e desigualdades sociais.

Em face a essa heterogeneidade social nas regiões administrativas do município, a Prefeitura de Juiz de Fora, através da Secretaria de Política Social e da AMAC, elaborou o Atlas Social (2006), como pressuposto para subsidiar a implementação das políticas sociais, principalmente a de assistência social, utilizando a metodologia de construção do Mapa da Exclusão/Inclusão Social²¹. Seguindo essa metodologia, criada para o cenário intra-urbano da cidade de São Paulo, foram utilizados dados do Censo Demográfico 2000 do IBGE para fazer o mapeamento da *exclusão/inclusão* em Juiz de Fora. Para tanto foi utilizada a

²¹ O Mapa da Exclusão/Inclusão Social é uma metodologia para cálculo de índices sociais, desenvolvida pelo Centro de Estudos Territoriais de Desigualdades Sociais, um núcleo de pesquisas onde atuam em conjunto o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE/SP), o Núcleo de Seguridade e Assistência Social do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e o Instituto Polis (Polis/SP).

concepção de *heterotopia* – na qual o fenômeno estudado é analisado de forma multidimensional -, com a definição de parâmetro de análise conforme quatro *utopias: autonomia, qualidade de vida, desenvolvimento humano e equidade*.

A aplicação da metodologia à realidade de Juiz de Fora foi uma adaptação das variáveis que foram consideradas no desenvolvimento do mapa original. Importante ressaltar que a não disponibilidade de variáveis nos dados do Censo representa uma limitação para o cálculo de índices, além da ausência de tratamento sistematizado de informações e indicadores sócio-econômicos de Juiz de Fora, segundo argumentos dos autores do Atlas Social. Na adaptação da metodologia ocorre a supressão de aspectos importantes da metodologia original, especificamente no que se refere à renda, não houve disponibilidade de dados sobre renda familiar para o universo dos domicílios, como seria desejável, apenas sobre a renda dos chefes de família.

Quadro 06: Variáveis Usadas no Cálculo dos Índices para Juiz de Fora

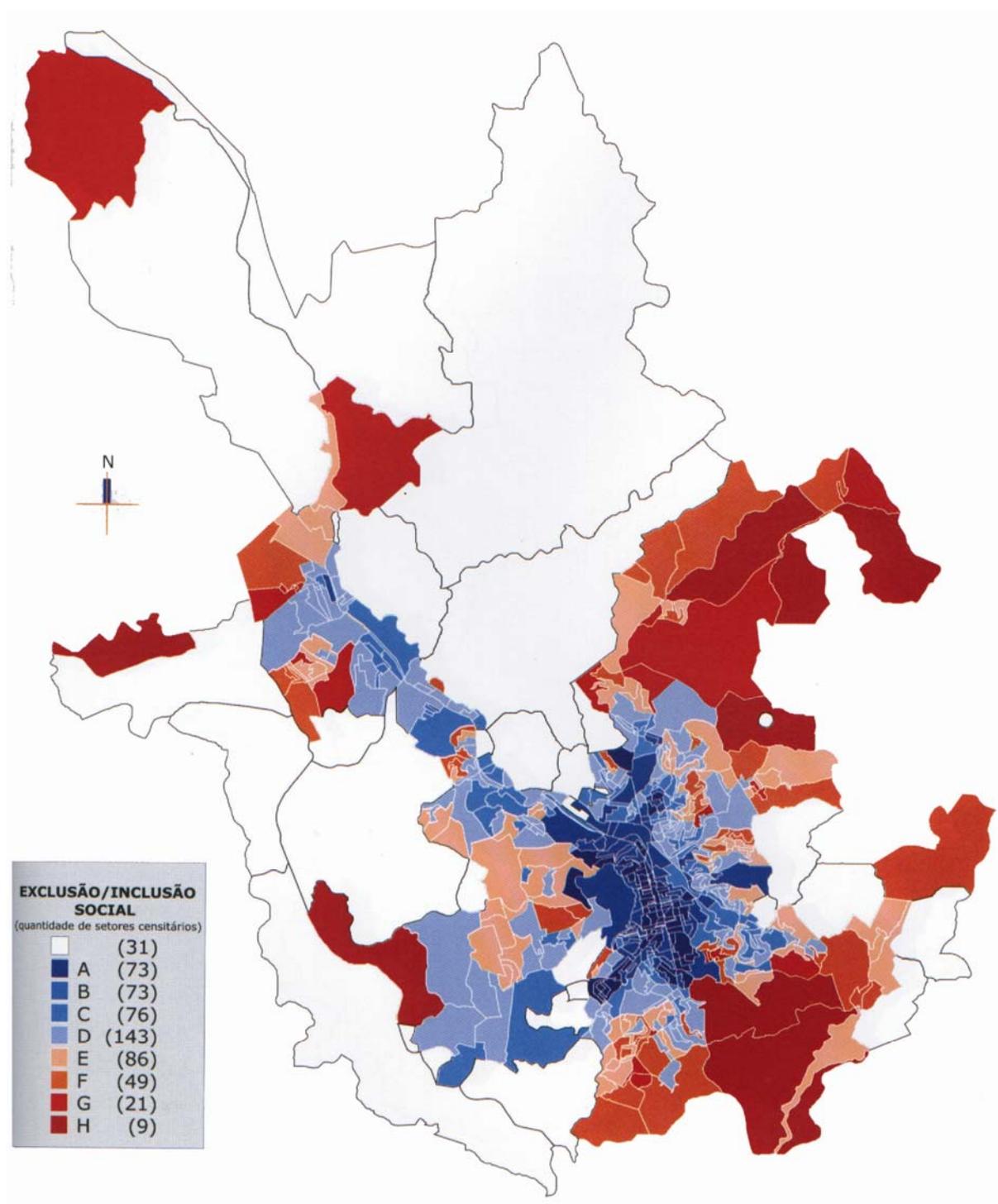
Utopia	Variáveis Usadas
Autonomia de Renda	Renda média dos chefes de família
Desenvolvimento Humano	Anos de estudo dos chefes de família
	População não-alfabetizada de 10 à 14 anos
	População alfabetizada de 10 à 14 anos
	População alfabetizada de 5 à 9 anos
	População com 70 anos ou mais
Qualidade de Vida	Precário abastecimento de água
	Precário instalação sanitária
	Precário tratamento de lixo
	Densidade habitacional
	Presença de moradias improvisadas
Eqüidade	Percentual de mulheres chefes de família
	Percentual de mulheres chefes de família não-alfabetizadas

Fonte: Atlas Social – Juiz de Fora: Diagnóstico. PJF, 2006.

Essa metodologia juntamente com outras fontes de dados que a prefeitura dispunha, propiciou o mapeamento de *áreas de exclusão* e foi além, possibilitando também a identificação de *microáreas de exclusão social* existentes no município.

As *Microáreas de Exclusão Social* (MAES) constituem “células territoriais com os mais diferentes graus de precariedade nas condições de vida, consideradas não

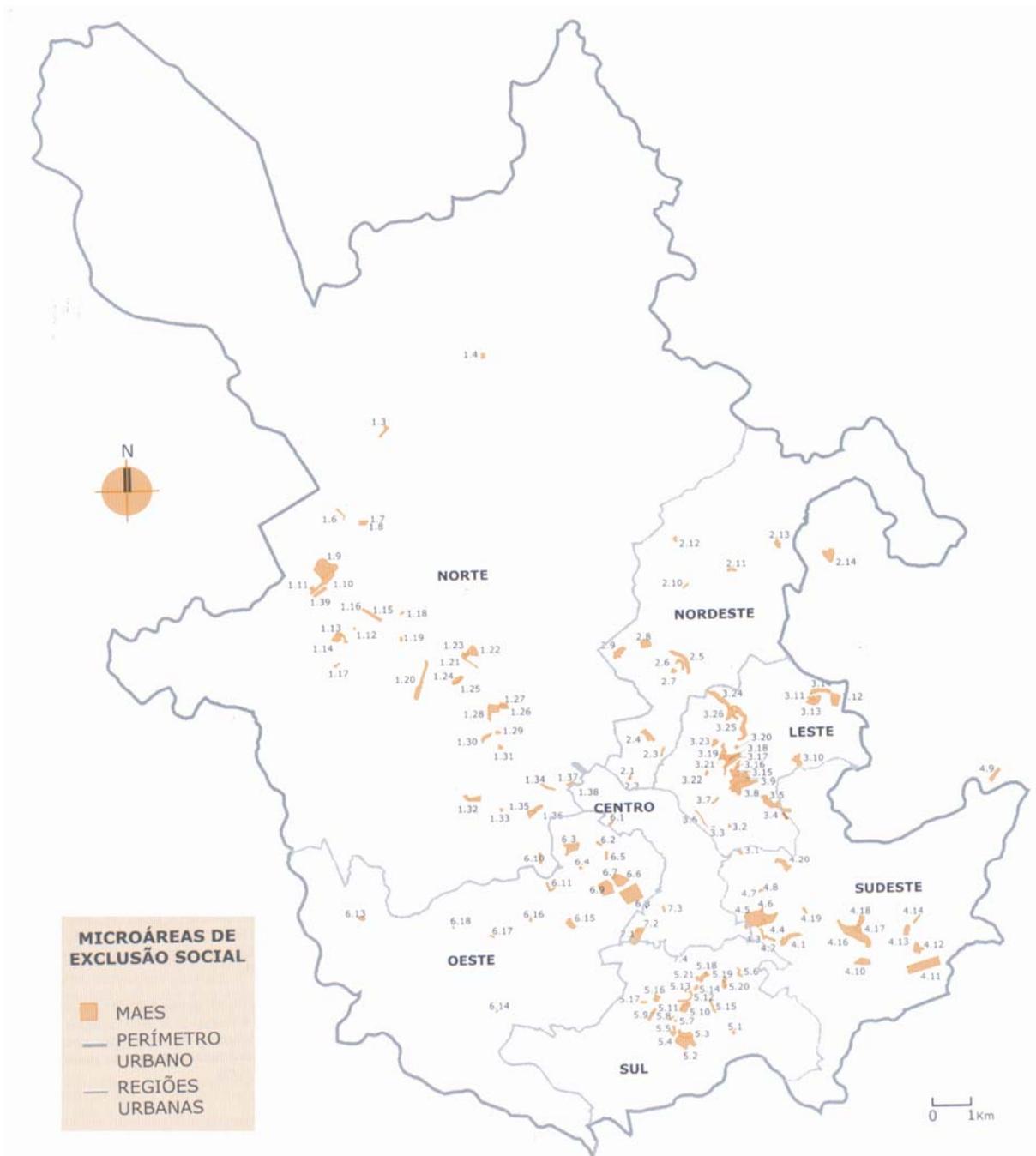
apenas sob o aspecto econômico, mas também no tocante à urbanização – infraestrutura e habitação -, à titularidade da terra e a riscos de caráter físico-ambiental no local de sua inserção”. (ATLAS SOCIAL, 2006:169).

Mapa 03: Inclusão/Exclusão Social

Fonte: Atlas Social – Juiz de Fora: Diagnóstico. PJF, 2006:149

O mapa 03 sintetiza todas as variáveis utilizadas em um único valor, considerando um indicador resumo que representa as dimensões analisadas. Os resultados apresentados para Juiz de Fora mostram que mais da metade dos setores censitários analisados apresentam valores positivos para os indicadores, ou seja dos 530 analisados, 365 (69,8%), e 165 (31,1%) apresentam valores negativos, sendo que 24 (5,7%) encontram-se nas duas piores faixas. Em termos populacionais, estes setores possuem respectivamente, 285.322 habitantes (63%), 161.402 habitantes (36,1%) e 28.840 habitantes (6,5%). Relativo ao percentual de crianças de 0 a 6 anos vivendo em setores com indicador positivo é de 53,2%, inferior aos idosos que é de 76,9%. Podemos observar neste mapa a centralização das áreas incluídas e a periferização das áreas excluídas, especialmente na faixa extrema. Todos os 9 setores na faixa de exclusão mais intensa têm características semi-rurais e baixa densidade demográfica.(ATLAS SOCIAL, 2006).

Mapa 04: Micro Áreas de Exclusão Social



Fonte: Atlas Social – Juiz de Fora: Diagnóstico. PJJ, 2006:172. Adaptação feita por mim para este trabalho.

De acordo com o Atlas Social (2006), com o intuito de facilitar o reconhecimento de demandas prioritárias, as MAES foram agrupadas segundo semelhanças na sua caracterização, o ordenamento se dá de forma decrescente de acordo com a gravidade das deficiências, embora as situações não possam ser comparadas. O Grupo I é considerado de prioridade máxima, com carência em todos os aspectos considerados. Em contraponto está o Grupo V que inclui as áreas com os melhores índices. O Grupo III aponta necessidade de projetos de desenvolvimento econômico e social e revitalização de moradias. O Grupo II e o Grupo IV demonstram situações intermediárias de deficiência com adensamento distinto, o que dirige à propostas também distintas para melhoria de condições. O quadro abaixo descreve a distribuição das MAES pelas Regiões Administrativas de Juiz de Fora.

Quadro 07: Distribuição de Microáreas de Exclusão Social por Regiões Administrativas.

Maes por RA	Total de Domicílios	Grupo I			Grupo II			Grupo III		
		Áreas	Dom.	%	Áreas	Dom.	%	Áreas	Dom.	%
Norte	27.622	7	337	1,22	18	1071	3,88	8	1756	6,36
Nordeste	13.348	2	90	0,67	3	68	0,51	7	269	2,02
Leste	25.588	1	50	0,2	10	1233	4,82	13	843	3,29
Sudeste	13.907	1	25	0,18	10	1325	9,53	6	524	3,77
Sul	13.440	0	0	0	10	374	2,78	11	994	7,4
Oeste	7.233	0	0	0	10	675	9,33	2	16	0,22
Centro	31.192	0	0	0	2	44	0,14	2	311	1
Total	132.330	11	502	0,38	63	4790	3,62	49	4713	3,56

Continuação

Maes por RA	Total de Domicílios	Grupo IV			Grupo V			Total		
		Áreas	Dom.	%	Áreas	Dom.	%	Áreas	Dom.	%
Norte	27.622	8	605	2,19	3	140	0,51	44	3909	14,15
Nordeste	13.348	2	73	0,55	0	0	0	14	500	3,75
Leste	25.588	0	0	0	2	50	0,2	26	2176	8,5
Sudeste	13.907	1	22	0,16	1	14	0,1	19	1910	13,73
Sul	13.440	1	11	0,08	4	0	0	26	1379	10,26
Oeste	7.233	2	119	1,65	0	76	1,05	14	886	12,25
Centro	31.192	0	0	0	0	0	0	4	355	1,14
Total	132.330	14	830	0,63	10	280	0,21	147	11115	8,4

Fonte: Atlas Social – Juiz de Fora: Diagnóstico. PJJ, 2006.

Podemos observar que a Região Norte possui o maior número de áreas de exclusão nos grupos considerados com situação mais grave, sendo que possui 7 áreas do Grupo I (em todo o município foram detectadas 11 áreas nestas condições) considerada com as situações mais graves. Esta região também apresenta maioria de áreas do Grupo IV que apresenta população em situação de pobreza ou extrema pobreza e pessoas fora dos atendimentos dos serviços. As outras áreas do Grupo I estão localizadas da seguinte forma: 2 na Região Nordeste; 1 na Região Leste; e 1 na Região Sudeste.

Com base neste mapeamento, a SPS e a AMAC, órgãos responsáveis pela gestão da política de assistência social no município, definiram a implantação de quatro unidades do Centro de Referência de Assistência Social/CRAS, seguindo as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social/2004 e da Norma Operacional Básica/2005- NOB, como será retratado mais adiante.

3.2- Constituição da Assistência Social em Juiz de Fora

A organização da assistência social em Juiz de Fora, na sua trajetória e consolidação nos últimos 30 anos, perpassa por diferentes organismos com atuação em programas e serviços diferenciados. Expressão de diferentes rumos e planos da administração municipal e da concepção de “usos” da assistência social de vários gestores políticos partidários. Bem como expressão dos modos como a assistência social foi concebida em diferentes governos e conjunturas políticas, como analisamos no capítulo 1.

A primeira organização pública, com um órgão em regime de administração, assumida pela gestão municipal com *lôcus* próprio, data de 1973 através da criação da Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social (STBES).²² Passou a funcionar no dia 1º de maio de 1973 com as seguintes competências:²³

²² A Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social (STBES) foi aprovada pela Câmara Municipal de Juiz de Fora e sancionada pelo prefeito em exercício Dr. Itamar Augusto Cautiero Franco; órgão em regime de administração direta, nos termos da Lei nº 3077, de 21 de novembro de 1968.

²³ Estas informações foram coletadas com a Sra. Vera Faria Medeiros Ribeiro, primeira Secretária do Trabalho e Bem-Estar Social de Juiz de Fora, através de entrevista.

- promover um levantamento da força de trabalho do Município, incrementando seu aproveitamento nos serviços e obras municipais, bem como em empresas públicas ou privadas;
- manter convênios com órgãos públicos ou privados, visando ao aprimoramento e a especialização da força de trabalho urbana e rural;
- criar condições para a ampliação do mercado de trabalho do município;
- executar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Municipal de Trabalho e Bem-Estar Social;
- prestar atendimento e assistência social à comunidade, estabelecendo convênios com entidades assistenciais de natureza pública ou privada;
- realizar estudos sobre problemas sociais do município, para fundamentar a ação do Governo Municipal;
- coordenar a aplicação de recursos sociais.

Entre os anos de 1973 e 1976, a convite do então prefeito Itamar Augusto Cautiero Franco, a STBES foi chefiada por Vera Faria Medeiros Ribeiro. Em entrevista com a Sra. Vera Faria obtivemos informações relevantes sobre o funcionamento da secretaria.

Segundo Vera Faria, a STBES

foi um planejamento do governo Itamar Franco que, executado, deu certo, pela necessidade da relação governo-povo. A STBES mantinha funcionários auxiliares, assistentes sociais e um departamento do trabalho. (...). As assistentes sociais tinham contato direto com todas as obras sociais do Município e então, através de pesquisas, sentiam as dificuldades e planejavam ações, visando, sempre que possível e com a ajuda do Governo, torná-las mais eficientes e independentes possível. Além disso, faziam planejamentos, projetos e estudos que indicassem sempre a realização de ações necessárias a uma política que não fosse paternalista, mas que promovesse uma evolução social. (...). O departamento do trabalho, (...) através de pesquisas, tomava conhecimento das necessidades de cada setor comunitário e então nós solicitávamos à Secretaria de Educação, (...), cursos que capacitassem pessoal para suprir as necessidades apontadas. Isso resultou em muitos empregos com carteira assinada.

A STBES possuía a seguinte estruturação:

- a) Seção de Expediente
- b) Conselho Municipal do Trabalho e Bem-Estar Social
- c) Departamento do Trabalho – Divisão de Recrutamento, Treinamento e colocação de mão-de-obra: serviço de estatística e cadastramento;
- d) Departamento do Bem-Estar Social – Seção de coordenação de recursos sociais: serviços de Assistência Social.

O Conselho Municipal do Trabalho e Bem-Estar Social (COMTRABES), órgão integrante da Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social, tinha por finalidade orientar, coordenar e assessorar a atuação da Secretaria. O serviço dos membros do COMTRABES, escolhidos pelo órgão gestor entre representantes dos órgãos trabalhistas e pessoas de notória atividade no campo da promoção social, eram considerados de natureza relevante.

Ao Conselho Municipal do Trabalho e Bem-Estar Social, que era composto de representantes da STBES, do Legislativo, do povo através de representante de classes e de dirigentes de obras sociais, convidados por vez alguns e outros fixos, competia ajudar na solução dos problemas encontrados pela STBES e também pelos membros, considerando que podiam apresentar sugestões para a melhoria da prestação de nossos serviços. Esse Conselho, que se reunia mensalmente, funcionou muito bem e a STBES também, a ponto de, ao terminar nossa gestão, recebermos do Prefeito (...) um elogio dizendo que a STBES foi uma das Secretarias que mais ajudou o seu governo.

Ao Departamento do Trabalho cabia promover o levantamento da força de trabalho do Município, incrementando e orientando seu aproveitamento nos serviços e obras municipais, bem como em empresas públicas ou privadas; executar as diretrizes estabelecidas pelo COMTRABES; executar convênios e medidas necessárias visando o aprimoramento e a especialização da força de trabalho urbana e rural; sugerir e orientar medidas para a ampliação de mercado de trabalho do Município.

O Departamento de Bem-Estar Social tinha por fim executar as diretrizes estabelecidas pelo COMTRABES, coordenar a aplicação de recursos no campo da assistência social; supervisionar, sugerir e executar convênios com órgãos públicos

ou privados para execução de programas visando o bem-estar social; prestar assistência social. Este Departamento era composto por uma Seção de Coordenação de Recursos Sociais (SERES), que tinha por finalidade organizar, executar, supervisionar e avaliar os programas de coordenação de recursos sociais existentes e que viessem a existir na comunidade.²⁴

O SERES compunha-se do Serviço de Assistência Social (SERAS), cujo fim é efetuar pesquisa, estudos e executar programas de assistência social no âmbito do Município, e também o Centro de Triagem e Encaminhamento Social (CETES), cujo fim é atuar diretamente na situação de “mendicância” municipal.²⁵

No início da administração municipal que compreende o período de 1983 a 1988, vinculada ao PMDB, estava muito claro que a antiga STBES se concentraria no trabalho com os “programas sociais”, ou melhor, mutirões, atendimentos emergenciais na área de habitação, alimentação, urbanização precária nos bairros da cidade, que configuravam uma realidade de pobreza e abandono. Nesta passagem, os esforços estavam concentrados na Secretaria de Governo através do GAC (Grupo de Ação Comunitária) que reunia vários trabalhadores da assistência municipal. Como havia muitas divergências de direcionamento político por parte dos integrantes do trabalho, o executivo municipal resolveu então criar uma Secretaria específica reunindo estes “programas” e ações.

Inspirado na disseminação da idéia do voluntariado, da ação dos grupos comunitários e da participação social, como solução para os problemas sociais, o governo municipal cria a Associação Municipal de Apoio Comunitário – AMAC em 1985, uma associação civil, nutrida pelo dinheiro público, para atacar os problemas da pobreza e da falta de infra-estrutura dos bairros de Juiz de Fora.²⁶ O primeiro Superintendente foi o irmão do então prefeito, o que configura seu caráter comprometido e clientelista que marca esta instituição até na atualidade.

²⁴ Destacamos a constituição de uma política de assistência social em Juiz de Fora – como registrado -, demonstrando aspectos interessantes, quais sejam: a tentativa de articulação entre assistência social e trabalho, na perspectiva de uma inserção no mercado formal, ainda mais se considerarmos a conjuntura econômica do país – no contexto do milagre econômico – que apontava possibilidades de trabalho no mercado formal; e a idéia de ter um conselho, ainda que formado por indicação do executivo e não eleito. Esta experiência contém os traços gerais da gestão política partidária MDB autêntico, já demarcando o processo de crítica à ditadura militar e a transição democrática.

²⁵ Para melhor visualização ver organograma (Anexo 1).

²⁶ Destacamos a colaboração da Prof^a. Dr^a Margarida Salomão, ex-Reitora da UFJF, vinculada àquela administração, que gentilmente nos forneceu dados necessários para a construção desta passagem, dada a ausência de registro público governamental ou acadêmico a cerca deste processo histórico de construção da assistência em Juiz de Fora.

Os resultados iniciais foram positivos, se considerarmos que foi através desta instituição que nasceu o Programa de Creches em Juiz de Fora, que conseguiu ser concretizado contraditoriamente, sempre com o privilégio das vias informais com iniciativas direta e imediatas de execução. De certo modo, “*uma providência pioneira na área de desestatização da Assistência*”, sempre, entretanto, com recursos públicos, o que revela muitas contradições, como destaca Salomão. Pode-se dizer que nesta mudança, que foi um retrocesso em relação a experiência anterior, temos quase uma versão de *refilantropização*.

Assim, desde então o principal órgão responsável pelo atendimento às demandas da assistência social pública no município de Juiz de Fora é a Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC)²⁷, cuja superintendente é a primeira dama municipal.

Uma das características mais instigantes em relação a AMAC é com respeito a sua personalidade jurídica.²⁸ A instituição é regulamentada como uma organização civil com objetivos assistenciais. Sua condição, portanto, “não integra o rol de entes” da administração pública direta ou indireta, ainda que seu financiamento e subordinação sejam diretamente vinculados à gestão municipal. Esta instituição representa, na prática, a ação governamental na política de assistência local, considerando que quase todos os programas e projetos municipais, estaduais e federais, da área são geridos e executados por ela. (PEREIRA, 2004).

A AMAC foi criada no ano de 1985, embasada nos grupos de solidariedade, organizados por entidades populares de apoio à creches, escolas, habitação e distribuição de energia elétrica e assistência social, provavelmente resultado dos trabalhos comunitários de ação, base amplamente desenvolvida naquela época. Sua origem também está ligada a Grupos de Ação Comunitário (GAC), como já destacamos, com a finalidade de atender e acompanhar as reivindicações das associações de moradores e subsidiar algumas ações de assistência social.

A Associação Municipal de Apoio Comunitário – AMAC tem suas competências definidas em torno da promoção e proteção da família, da

²⁷ Para a visualização da vinculação entre a AMAC e a Prefeitura de Juiz de Fora, ver organogramas nos Anexos 2, 3 e 4.

²⁸ A entidade tem natureza de ente de cooperação – pessoa jurídica de Direito Privado, disposta paralelamente à Administração Pública Municipal, para prestação de serviços de interesse público. Este tipo de entidade não integra a administração Pública Municipal Direta ou Indireta – mesmo porque, nos termos do parágrafo único do art. 6º da Lei Orgânica Municipal, são entidades da Administração Indireta do Município apenas autarquias, a empresa pública, a sociedade de economia

maternidade, da infância, da adolescência, da juventude, da pessoa adulta e da pessoa idosa. Segundo suas competências, o trabalho deve ser desenvolvido de forma a:

- “Cooperar” com o município na implantação, ampliação, manutenção e execução de programas e projetos de atenção à população vulnerabilizada e em risco pessoal e/ou social;
- Atuar em harmonia com os órgãos da administração direta e indireta do município;
- Captar recursos públicos e privados para o custeio de suas atividades;
- Desenvolver programas que visem a geração de ocupação e renda;
- Promover programas de treinamento e capacitação para jovens e adultos;
- Planejar, coordenar, supervisionar, executar, acompanhar, monitorar e avaliar as ações das unidades operacionais a seu encargo, em consonância com os objetivos da Administração Municipal e de forma a assegurar o desenvolvimento social e aspirações das comunidades onde estão inseridas.

Segundo o Atlas Social (2006:25), sua diretriz é assim definida:

Proteger e promover o cidadão pela execução da Política de Assistência Social, articulando os setores público e privado com controle social.

Com o objetivo de:

Executar a Política de Assistência Social no município em consonância com os princípios da Lei Orgânica de Assistência Social, da Norma Operacional Básica e da Política Nacional de Assistência Social, oferecendo serviços de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade. Atlas Social (2006:25)

A AMAC se destaca no município pela sua atuação na Assistência Social. Entre seus programas de atendimento estão 20 Programas de Atenção Básica e 10 Programas de Proteção Especial, todos passando por diversos tipos de atenção e

de público alvo.²⁹

A AMAC é concebida como uma instituição parceira da Secretaria de Política Social (SPS), para atuação específica na assistência. Entendemos que esta vinculação constitui uma característica peculiar. A SPS consta como órgão que responde pela gestão da política, porém, é público e notório que na verdade é a AMAC a responsável direta tanto pela gestão quanto pela execução da assistência social no município. Fato que se confirma na existência de um departamento específico de planejamento dentro deste órgão que elabora e direciona todas as suas ações, e também por ser este o responsável pela elaboração do planejamento e gestão do CRAS que, de acordo com a PNAS 2004, deve ser gerido pela secretaria municipal de assistência social ou congêneres. Destacamos ainda, que de acordo com o seu estatuto a AMAC tem seu cargo de Superintendente indicado pelo prefeito, o que acaba por configurar uma ação que reforça os padrões arcaicos da assistência, como o clientelismo, o primeiro-damismo e a primazia do direcionamento político em detrimento de ações efetivas. Diante das configurações assumidas por este órgão, como não entendê-lo como responsável direto pela gestão e execução da política pública de assistência social municipal?

Em contraponto ao que foi colocado, assinalamos acerca da Secretaria de Política Social, esta possui sua estrutura organizacional dada através da Lei 10.000 de 08 de maio de 2001, que trata também de seus objetivos e diretrizes. Segundo essa lei, compete à SPS:

Art. 30 - Compete à Diretoria de Política Social articular e implementar as políticas sociais de habitação popular, educação, cultura, assistência social, trabalho, renda, esporte, lazer e promoção da cidadania, de forma integrada, intersetorial e regionalizada, visando à redução das desigualdades regionais e sociais.

Segundo as informações do Atlas Social (2006), a Secretaria de Política Social tem suas competências e ações estruturantes e adjacentes diluídas em programas, projetos e atividades, sendo a maioria ações continuadas e as demais de caráter focalizado. Sua diretriz é definida como:

²⁹ Os Programas e suas especificações encontram-se no Anexo 5.

Implementar políticas públicas que visem a promoção do indivíduo na sua complexidade e potencialidade. Trabalhando estruturada nos eixos inclusão, promoção, geração de renda e empregabilidade, tendo como instrumento os programas pertinentes a cada subsecretaria. Atlas Social (2006:22)

Segundo consta no Atlas Social, com o objetivo de minimizar as desigualdades sociais, e a vulnerabilidade decorrente do empobrecimento, a SPS busca desenvolver ações articuladas intersetorialmente na implementação de políticas públicas de forma direta e indireta, onde atua através do planejamento, proposição e parcerias para alcançar seus objetivos. Entretanto, como mencionamos anteriormente, tais ações são desenvolvidas pelas instituições parceiras, com preponderância e sob a coordenação direta da AMAC.

A SPS é subdividida em subsecretarias, cada uma com competências definidas:

- **Subsecretaria de Recursos Compartilhados:** tem um papel de articulador, fornecendo subsídios para a geração de dados e relatórios gerenciais os quais fundamentam as ações da SPS. Suas competências se definem desde a criação e coordenação de projetos definidos dentro da área de sua atuação, até a elaboração e coordenação de estudos em conjunto com outras secretarias, visando a melhoria e ampliação do atendimento ao cidadão. Possui como ações diretas: o Programa Juiz de Fora Inclusiva – atendendo 10 instituições conveniadas; **o Programa Bolsa-Família – atendendo 16.429 famílias;** o Programa de Atenção à Criança e ao Adolescente – Atendendo 23 instituições conveniadas; e o Programa Atenção à Terceira Idade – atendendo 01 instituição conveniada.
- **Subsecretaria de Promoção da Cidadania:** realiza e executa políticas públicas objetivando a promoção do cidadão. Nela se encontram os programas estruturantes e ações adjacentes. Suas competências são de planejar, propor e coordenar programas e projetos relativos aos direitos humanos, ao combate a discriminação, à habitação popular e ao aumento da empregabilidade, com prioridade para os cidadãos vulnerabilizados e discriminados.
- **Subsecretaria de Esporte e Lazer:** coordena, planeja e executa ações direcionadas ao esporte e ao lazer. Além de suas competências relativas ao

fomento do esporte e lazer no município, administra em conjunto com a Subsecretaria de Recursos Compartilhados, prédios, centros esportivos e instalações e equipamentos destinados a eventos de lazer e à prática de esportes.

Além da AMAC, a Secretaria de Política Social conta com outras instituições parceiras, vinculadas e financiadas pelo poder público, que atuam em áreas específicas.

A Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora – EMCASA, voltada para o estudo, planejamento e execução de projetos para a habitação popular na cidade, planeja a produção e comercialização de unidades habitacionais, executa programas para a erradicação de favelas e trabalha para alcançar os objetivos do Plano Nacional de Habitação. Atualmente atua com 10 programas com algumas frentes de ação. A Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage – FUNALFA, voltada para democratizar o acesso à cultura, com 10 programas de incentivo em diferentes áreas. A Fundação Museu Mariano Procópio – MAPRO, voltada para a gestão de atividades do Museu e do Parque Mariano Procópio. Também faz parte do rol de parceiros a Agência de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON/JF, que promove o atendimento relativo às relações de consumo dos cidadãos do município.

Além das instituições que fazem parte da administração pública, a SPS dispõe de um setor para monitoramento e avaliação das instituições que compõem a rede sócio-assistencial do município na prestação direta de serviços relativos a assistência social. Este trabalho é realizado por uma equipe interdisciplinar que visita as entidades e produz um parecer técnico que é encaminhado para conhecimento e avaliação do Conselho Municipal de assistência social que é o responsável por certificar o adequado funcionamento das entidades, além de aprovar o repasse de verbas do Fundo Municipal de Assistência Social. Contudo, percebemos que esse processo de avaliação não garante a otimização dos recursos públicos repassados, visto que o trabalho não realiza-se a contento devido a fragmentação das ações referentes à assistência social, prejudicando as instituições e conseqüentemente os cidadãos usuários dos serviços prestados.

Desde 1995, quando do processo de implantação da LOAS no município, que se discute o papel da AMAC em referência a política de assistência em Juiz de Fora. A existência dessa instituição no município tornou-se, na verdade um complicador, pois uma questão constante era: “a que órgão municipal deveria se vincular o

Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social?” Visto que segundo as exigências da LOAS é necessário a vinculação destes a um órgão do Poder Executivo, para o controle da Política de Assistência Social. (BELGO, NASCIMENTO e ARANTES, 1997).

Em Juiz de Fora, os conselhos, enquanto instancias de participação da sociedade, têm sua primeira forma em 1983 com a criação do Conselho Comunitário Municipal. Já a partir dos anos 1990, de acordo com a nova conjuntura já explicitada, o município cria através da Lei 8925 de setembro de 1996 o Conselho Municipal de Assistência Social, localizado hoje na âmbito da estrutura organizacional da Secretaria de Política Social.

A AMAC por se tratar de uma associação civil de direito privado, portanto não fazendo parte da administração pública municipal, não pôde receber tal vinculação, diversos atores municipais iniciaram uma discussão sobre a necessidade de criação de uma Secretaria de Assistência Social em Juiz de Fora. Diversos grupos de interesse perguntavam-se a quem deveria caber a liderança efetiva do processo de articulação da assistência social no município.

Todo esse processo de discussão culminou com a articulação desses atores, além de representantes de usuários dos serviços públicos, para a implantação da LOAS em Juiz de Fora. Mas, algumas questões ficaram sem resposta até o momento, como a necessidade de criação da Secretaria de Assistência Social e a definição clara do papel da AMAC na política de assistência social no município.

3.3- Programas de Transferência de Renda em Juiz de Fora

Juiz de Fora acompanhou iniciativas adotadas em outros estados e municípios do país, com a sua primeira experiência com Programas de Transferência de Renda em 1997, com a criação e implantação do Programa Bolsa Escola Municipal, visando subsidiar as famílias de baixa renda e/ou em situação de risco, com $\frac{1}{2}$ salário mínimo e uma cesta-básica mensais, para que pudessem manter seus filhos na escola, e também com o intuito de desestimular o trabalho infantil, lhes permitindo concluir o ensino fundamental e minimizando a situação de pobreza.

A iniciativa do Bolsa-Escola na Secretaria Municipal de Educação (SME),

objetivou uma ação sintonizada com as diretrizes da própria política de educação municipal.

De acordo com o plano de trabalho da SME de Juiz de Fora (gestão 1997-2000), as metas para a educação foram definidas para tornar operacionalizáveis as diretrizes presentes no Plano Municipal de Governo, com vistas a criar condições para a máxima potencialização da educação no município. O objetivo do plano da SME, no que tange à educação baseava-se na “universalização do acesso, a permanência e a conclusão com sucesso do ensino fundamental, tanto da população da faixa etária própria da escolarização regular, quanto da que foi dela marginalizada na idade própria”. Na diretriz básica do plano de governo a educação era apresentada como *instrumento para o alcance da cidadania*, portanto reconhecida como direito. (Relatório Geral do Programa, mimeo,s/d).

Para garantir a viabilidade deste objetivo, o Programa Bolsa-Escola Municipal foi implantado através da SME de Juiz de Fora pela Lei 9.077 numa ação integrada entre a Secretaria Municipal de Educação (SME) e a Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC), órgão que será tratado no capítulo seguinte. Em março de 1999, o programa foi incorporado pelo Departamento de Promoção ao Educando da SME, passando a contar com um número maior de profissionais para a execução de suas atividades.

Segundo dados do Relatório Geral do Mapa da Fome de 1993³⁰, que fundamentou o diagnóstico para implantação do programa municipal, Juiz de Fora apresentava 7% de domicílios e aproximadamente 10% da população classificados como “indigentes”. A análise dos dados deste levantamento indicava que uma parcela considerável de munícipes em Juiz de Fora necessitava de uma ação pública para superar sua situação de pobreza. (Relatório Geral do Programa, mimeo, s/d).

O programa teve como objetivo assegurar o acesso, a permanência e o bom desempenho, na Escola Pública Municipal, de crianças com idade entre 07 e 14 anos completos, em situação de carência pessoal e/ou social e familiar e, integrar ações com diversos órgãos municipais, governamentais e não-governamentais,

³⁰ O Mapa da Fome foi uma pesquisa realizada pelo Centro de Pesquisas Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora para a Prefeitura deste município. Não foi possível localizar cópia deste trabalho.

proporcionando a melhoria da qualidade de vida das famílias dos alunos assistidos e da educação dos mesmos. (LEI MUNICIPAL N° 9.077/1997)

Ainda segundo a Lei Municipal 9.077/1997, para que a família pudesse participar do Programa Bolsa Sócio-Educativa, era necessário preencher os seguintes requisitos:

I-residir no Município de Juiz de Fora há pelo menos cinco anos, com renda *per-capta* de até um quarto do salário mínimo vigente no país.

II-ter filho na idade de 07 (sete) a 14 (quatorze) anos completos, regularmente matriculado na 1ª série do primeiro grau, na rede municipal de ensino, a ser especificada em Decreto.

§1º- Tendo mais de um filho na idade acima estipulada, todos deverão estar regularmente matriculados na rede pública de ensino de primeiro grau.

§2º- todos os filhos da família beneficiária, incluídos na faixa etária deste programa, sob pena de interrupção do benefício, deverão ter frequência regular mínima de 90% (noventa por cento) das aulas do período letivo. (LEI MUNICIPAL N° 9077/97).

Os recursos para custeio do Programa Bolsa Sócio-Educativa foram orçados em 1% (embora não se registre valor monetário) das arrecadações dos tributos municipais. O município esperava contar ainda com recursos da União e de doações eventuais obtidas de organismos e instituições como a UNICEF e a Secretaria Estadual do Trabalho, da Ação Social, da Criança e do Adolescente (SETASCAD), entre outros, interessados na ajuda, proteção e apoio à infância e adolescência para que pudesse ter condições técnicas e materiais para a expansão do programa, o que não aconteceu.

Além da ausência desses recursos externos, o montante de 1% da arrecadação municipal previsto para o custeio do programa, sofreu queda devido à redução da arrecadação, no contexto da crise econômica dos anos 1990. Desta forma, já no primeiro semestre de 1998 foi interrompida a distribuição das cestas-básicas do programa, permanecendo o benefício financeiro. (Cf. Relatório Geral do Programa, mimeo, s/d)

O Projeto piloto do Programa Bolsa-Escola previa para 1997/98 o atendimento de 1050 famílias, começando por 17 escolas municipais localizadas

nos bairros identificados como mais carentes, no entanto, não houve inscrições suficientes para o preenchimento das vagas. Desta forma, a Secretaria Executiva propôs que se fosse ampliando gradativamente o número de beneficiados, inserindo anualmente uma nova escola no Programa. Segundo esta proposta de crescimento gradativo do número de famílias beneficiadas, chegaria em 2004 a 6.035 famílias, mas neste mesmo ano o programa atendeu 1300 famílias apenas, conforme o mesmo relatório.

Nesse período, também operava em Juiz de Fora o Programa Federal de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), executado pela AMAC, com ações voltadas à criança e ao adolescente em situação de trabalho precoce, perigoso ou insalubre e às suas famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo. No ano de 2006 o PETI foi vinculado ao CadÚnico, até então tinha execução completamente separada dos demais programas.

A partir de 2002, inicia-se em Juiz de Fora, o cadastramento para os Programas de Transferência de Renda Federais, o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação e o Auxílio-Gás, sem interromper o Programa Bolsa-Escola Municipal. Foram cadastradas mais de 13 mil famílias como potenciais beneficiários dos programas federais, excluindo os que participavam do programa municipal. Assim como em todas as localidades onde foi implantado o CadÚnico, também Juiz de Fora enfrentou várias dificuldades na operacionalização dos cadastros. Seja pela falta de qualificação da mão de obra de execução, seja pelo curto prazo que teve que ser realizado.³¹

Em 2003, com a unificação dos Programas Federais e a criação do Programa Bolsa-Família, Juiz de Fora inicia novo momento referente aos Programas de Transferência de Renda, como tratamos no capítulo 2.

Mesmo com a unificação, o município optou por manter ativo e em separado o Programa Municipal sob a vinculação da SME e alocou o Programa Federal sob a responsabilidade da então Diretoria de Política Social (DPS), hoje SPS (Secretaria

³¹ O processo nacional de cadastramento das famílias para terem acesso aos programas federais, iniciou-se em 2001. Porém, o município de Juiz de Fora passava por um momento particular de reforma administrativa da prefeitura. Assim, ainda não tinha sido definido sob qual responsabilidade o CadÚnico seria vinculado; somente em julho de 2002 é que se iniciou a toque de caixa o processo de cadastramento das famílias no município. A prefeitura de Juiz de Fora teve menos de 1 mês para realizar o cadastro dos possíveis beneficiários.

de Política Social), com coordenações e formas de atuação desvinculadas.

O Programa Bolsa-Escola Municipal ainda encontra-se ativo, atende a 800 famílias com um benefício mensal no valor de R\$ 175,00 sem entrada de novos beneficiários. A perspectiva é que o programa se mantenha até 2009, quando o último beneficiário completará 14 anos e deixará de fazer parte do público alvo a que se destina.

3.3.1 - O Programa Bolsa-Família em Juiz de Fora

Neste item trataremos do Programa Bolsa-Família (PBF) em Juiz de Fora, a partir de indicadores do próprio programa no âmbito nacional e municipal.

O município possui 24.282 famílias cadastradas no CadÚnico³² (perfazendo um total de 98.560 pessoas); destas, conforme dados oficiais do Ministério, aproximadamente 16.429 famílias estão recebendo o benefício. Pelos dados do CadÚnico, 732 famílias que atendem aos critérios de seletividade do Programa não conseguem receber o benefício a que têm direito, o que demonstra de forma efetiva que o Programa Bolsa-Família não é “universal” dentro do seu foco de atendimento. A justificativa governamental da não inclusão de todos no programa é de que o município teria ultrapassado a estimativa de famílias muito pobres, público alvo do programa que foi definida em 16.142 famílias, fazendo-se necessário “aguardar” a desvinculação de outros beneficiários. Entendemos assim, que mesmo com um corte focalizado na extrema pobreza o programa não consegue atingir a totalidade de possíveis beneficiários que são elegíveis pelos seus critérios de seletividade.³³

Dentre o número de famílias beneficiárias do PBF em Juiz de Fora, são encontrados remanescentes de Programas de Transferência de Renda mais antigos, que ainda não migraram para o Bolsa-Família. Um dos objetivos do PBF é

³²O CadÚnico constitui uma base de dados que se presta para a construção de políticas e programas sociais cuja referência de renda é de $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita*.

³³ Por se tratarem de famílias com situações de vulnerabilidade sociais comprovada, estas provavelmente estejam inseridas em programas da rede municipal de assistência, não necessariamente por serem famílias cadastradas no CadÚnico. Não temos informações da existência de ações direcionadas da política pública para essas famílias enquanto cadastradas mas não beneficiárias do PBF.

incorporar todos os beneficiários de programas remanescentes. Isso tem sido feito de forma gradativa pelo Governo Federal, à medida que as famílias vão sendo inseridas no Cadastramento Único e de acordo com a capacidade financeira do programa, segundo informações do gestor federal. Vale registrar, conforme informações da Equipe de Análise Técnica do CadÚnico - Datamart/DGI, apresentadas ao Conselho Municipal de Controle Social do Programa Bolsa-Família, no mês de março de 2007 o Programa Bolsa-Família teria atendido cerca de 17.446 famílias, com repasse financeiro de R\$ 943.274,00. Dado este, maior que o número oficialmente registrado pelos indicadores do MDS. Pela mesma fonte, 24 famílias foram atendidas pelo PETI, 693 pelo Bolsa-Escola Federal, e 1523 pelo Auxílio-Gás.

A tabela abaixo mostra a distribuição espacial nas regiões administrativas do município, das famílias atendidas pelo PBF, seguindo as informações acima.

Tabela 04: Distribuição das Famílias por Região

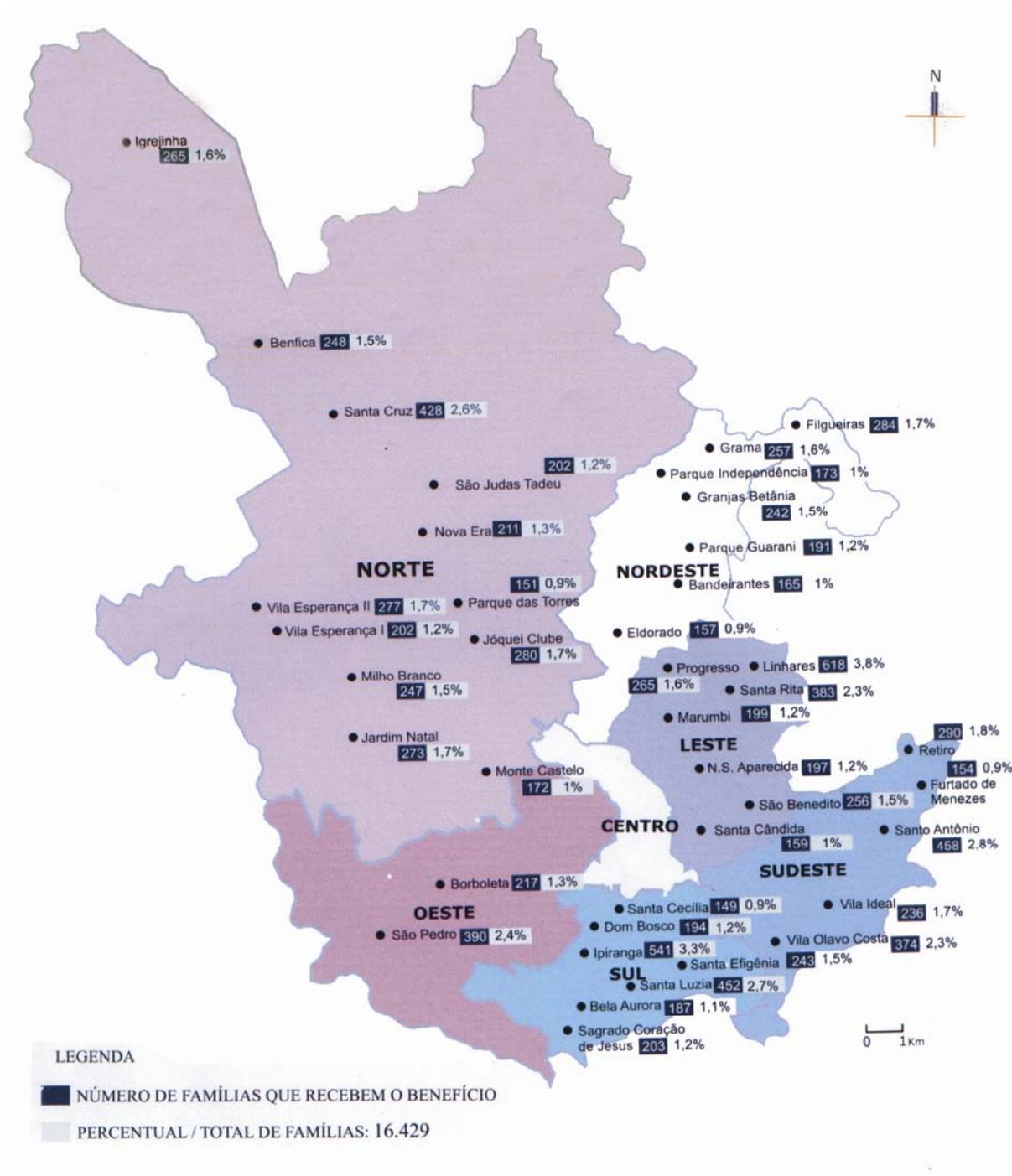
Região – Famílias							
Centro	Leste	Sul	Nordeste	Norte	Oeste	Sudeste	Não definida *
566	3.139	2.335	865	3.454	869	1.876	4.342
3,20%	18,00%	13,4	5%	19,80%	4,90%	10,80%	24,90%

Fonte: Equipe de Análise Técnica do CadÚnico- Datamart/DGI, março/2007.

* Este número se mostra elevado por erros de cadastramento e digitação na fase inicial de implantação do CadÚnico em 2002. Esses erros vem sendo corrigidos à medida que os cadastros são atualizados.

Segundo a SPS, com o intuito de obter subsídios para elaboração de projetos futuros para atenção dos beneficiários do PBF, realizou-se um levantamento, em consonância com o Atlas Social (2006), que possibilitou, através da construção de um mapa, visualizar a distribuição dos beneficiários do programa nas Regiões Administrativas do município. Foram elencados os 40 bairros onde localizam-se o maior número de beneficiários, conforme mapa 05.

Mapa 05: Bairros com maior concentração de beneficiários do PBF por Regiões Administrativas.



Fonte: PJF – SPS/Subsecretaria de Recursos Compartilhados, 2007.

Podemos observar no mapa 05, a localização de 10.325 beneficiários (63,9% do total do município) distribuídos da seguinte forma: 2.691 (16,3%) na Região Norte; 2.077 (12,6%) na Região Leste; 1.755 (11%) na Região Sudeste; 1.726 (10,4%) na Região Sul; 1.469 (9,9%) na Região Nordeste; e, 607 (3,7%) na Região Oeste.

Este levantamento, deixa de fora uma parcela expressiva de beneficiários, ao considerar apenas os bairros com maior número de beneficiários. Destacamos que mesmo com as dificuldades de localizar áreas com nomes dados pela comunidade (que na maioria das vezes a prefeitura desconhece), mesmo considerando as inconsistências e erros de digitação no CadÚnico (que prejudicam a localização correta dos beneficiários), uma questão se coloca: como esses beneficiários não localizados nestes bairros, que se encontram pulverizados no município, serão atendidos? Por se tratar de um levantamento recente, ainda sem planejamento de ações efetivas baseadas sobre ele, torna-se pertinente a resposta a esta questão para que seja realizado (talvez) um direcionamento para o desenho de uma política de atendimento realmente efetiva para esse público.

Levantamento realizado na base de dados do CadÚnico em Junho de 2007, indica dados que se referem ao persistente analfabetismo entre as famílias pobres em Juiz de Fora. Este recorte se faz necessário uma vez que, pela base de dados do CadÚnico o número de analfabetos é de 16.907, pois o *software* inclui nesse indicador as crianças de 0 à 6 anos.

Tabela 06: Índice de Analfabetismo

Faixa Etária	Número de Pessoas
Entre 15 e 25 anos	258
Entre 26 e 35 anos	473
Entre 36 e 45 anos	758
Acima de 46 anos	1.785
Total	3.274

Fonte: Equipe de Análise Técnica do CadÚnico- Datamart/DGI

Em matéria do Jornal Tribuna de Minas, foi divulgado que Juiz de Fora possui 65.264 pessoas atingidas diretamente pelo Programa Bolsa-Família, ou seja, esse número está na proporção de 1 beneficiário para cada 7 habitantes. De acordo com o Secretário de Política Social do Município, o aporte de recursos das instancias governamentais para programas sociais ultrapassam R\$1 milhão. Desde seu lançamento em 2004, o programa cresceu 24% no município, número bem inferior ao crescimento nacional que foi de 48,7%. Além das famílias beneficiárias, outras cerca de 9 mil famílias com renda *per capita* de até R\$175,00, integram o CadÚnico, revelando que um quinto da população necessita de atendimento da proteção social. (Tribuna de Minas, 23 de agosto de 2007: 3).

Segundo a Norma Operacional Básica (NOB) que versa sobre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), os beneficiários do Programa Bolsa-Família tem prioridade no atendimento e no acesso aos programas complementares desenvolvidos através dos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS). Em Juiz de Fora, a Subsecretaria de Promoção da Cidadania e a Subsecretaria de Esporte e Lazer, realizaram através de parceria a inserção nas fichas de inscrição dos Projetos e Programas Sociais desenvolvidos por esses setores um item para levantamento de participação dos beneficiários do PBF. O que não configura uma ação efetiva na direção de priorizar o acesso dos beneficiários às vagas desses programas e projetos. Espera-se que de simples levantamento essa ação possa realmente levar ao efetivo acesso às vagas por parte dos interessados.

Também no sentido de cumprir com as exigências da NOB/SUAS e da PNAS/2004, o Departamento de Geração de Emprego e Renda em parceria com a gestão do PBF em Juiz de Fora, realizaram encaminhamento de beneficiários para Cursos de Formação e de Qualificação profissional, com vistas ao encaminhamento para o mercado de trabalho. Segundo informações da Prefeitura, foi realizada chamada dos beneficiários através de cartas, sendo enviadas 223 correspondências. O critério de seleção utilizado foi de maiores de dezoito anos que possuíam o Ensino Médio Completo. Todos com esse perfil foram chamados. Foram oferecidas inicialmente 96 vagas distribuídas em 10 cursos³⁴, e serão formadas novas turmas de acordo com a demanda.

³⁴Foram oferecidos cursos de porteiro, cozinheiro, depilador, repositor/promotor, pizzaiolo, balconista de lanchonete/padaria, almoxarife, confecção e decoração de bolos, camareira e recepcionista.

O PBF localiza-se no âmbito da Secretaria de Política Social (SPS), sob a coordenação da Subsecretaria de Recursos Compartilhados no Departamento de Gestão da Informação (DGI). A gestão do Programa é subdividida em quatro níveis de ação: acompanhamento e articulação, atendimento, digitação e arquivo, e auditoria. Cada nível tem um técnico responsável pelo andamento das atividades, sendo que o nível de acompanhamento e articulação é responsável pela aglutinação dos demais.

Ao Departamento de Gestão da Informação (DGI), órgão executor do Programa Bolsa Família, cabe elaborar o Plano Anual do Programa Bolsa Família no Município de Juiz de Fora, gerenciar a base do Cadastro Único do Município, apoiar a Instância de Controle Social do Programa, promover e apoiar o desenvolvimento das famílias beneficiárias, acompanhar o cumprimento das condicionalidades, apoiar os serviços de Saúde e Educação, necessários ao cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias, conduzir a interlocução com os demais setores envolvidos na operação do Programa, promover a avaliação do Programa no Município, além de exercer as atribuições estabelecidas em normas complementares do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Outro órgão fundamental para garantir o funcionamento do PBF segundo todas as diretrizes do Governo Federal é a instância de controle social, instituída em Juiz de Fora como Conselho Municipal de Controle Social do Programa Bolsa-Família. No dia 05 de maio de 2007, através do decreto nº 9191, foi instituído o atual Conselho e suas normas de funcionamento, revogando os Decretos nº 8642, de 25 de agosto de 2005 e nº 8643, de 26 de agosto de 2005 que versavam sobre o Conselho e o Comitê de acompanhamento de PBF em Juiz de Fora. Foi alterada sua composição e extinto o Comitê Municipal do Programa Bolsa-Família, que na realidade nunca chegou a se reunir. Segundo esse decreto, o Conselho é um órgão de assessoria de caráter deliberativo, vinculado a Secretaria de Política Social de Juiz de Fora - SPS, com finalidade de realizar ações de fiscalização e controle social do Programa Bolsa Família no âmbito do Município. De composição paritária, o Conselho Municipal de Controle Social do Programa Bolsa Família é composto por 14 (quatorze) membros titulares e respectivos suplentes, com as seguintes representações:

I - 07 (sete) membros titulares, representantes da Administração Pública Municipal, e seus respectivos suplentes, sendo: a) um representante da Secretaria de Política Social (SPS); b) um representante da Subsecretaria de Recursos Compartilhados (SSRC/SPS); c) um representante da Secretaria de Saúde, Saneamento e Desenvolvimento Ambiental (SSSDA); d) um representante da Secretaria de Educação (SE); e) um representante da Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC); f) um representante da Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica (SPGE); g) um representante da Secretaria de Governo e Articulação Institucional (SGAI). II - 07 (sete) membros titulares, representantes da Sociedade Civil e seus respectivos suplentes, sendo: a) um representante pertencente ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS); b) um representante pertencente ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA); c) um representante pertencente ao Conselho Municipal de Educação (CME); d) um representante pertencente ao Conselho Municipal de Saúde (CMS); e) um representante pertencente ao Conselho Municipal de Fomento ao Crédito e Geração de Emprego e Renda; f) um representante pertencente ao Conselho Municipal dos Direitos da Mulher; g) um representante pertencente ao Conselho Municipal de Valorização da População Negra. (Decreto nº 9191, de 05 de maio de 2007).

As principais atribuições do Conselho podem ser colocadas da seguinte forma: estabelecimento das diretrizes do Programa Bolsa Família no Município de Juiz de Fora; acompanhamento da execução do Programa Bolsa Família no âmbito municipal; apoio e estímulo à implementação de políticas públicas sociais e serviços para as famílias beneficiárias do Programa; acompanhamento das ações desenvolvidas e o cumprimento das condicionalidades pelas famílias; estímulo da participação comunitária no controle da execução do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal, entre outras atividades que se mostrarem relevantes, sem perder de vista as competências deste órgão.

Para que as atividades de gestão e as obrigações dos órgãos responsáveis possam ser cumpridas com efetividade é necessário que seja feito um acompanhamento de todos os dados referentes ao PBF e as condições de vulnerabilidade do município. Para isso a Prefeitura de Juiz de Fora se propõe a realizar levantamentos mensais na base de dados do CadÚnico, além de acompanhar os dados da Caixa Econômica Federal e do MDS. Porém, estas informações, na maioria das vezes, acabam restringindo-se à relatórios sintéticos que o CadÚnico disponibiliza através de sua base de dados, o que constitui-se em fonte relevante de informação, entretanto, deve ser analisada em conjunto com

outras informações e dados que o município não dispõe. Estas questões, acabam por revelar a direção assumida pela gestão municipal do PBF, que se traduz em meras execuções burocráticas das ações pré-definidas pelo Governo Federal.

3.4- Implantação do Sistema Único de Assistência Social em Juiz de Fora

Seguindo as orientações da PNAS/2004 e da NOB/SUAS, Juiz de Fora caminha no processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social. No momento, o município está habilitado em *Gestão Plena* da assistência social e possui um único Centro de Referência da Assistência Social em funcionamento. Para manter este nível de gestão da assistência, segundo o Projeto Técnico do CRAS (2006), elaborado pelo Departamento de Planejamento da AMAC, o município necessariamente deve implantar quatro unidades de CRAS, que serão responsáveis pela coordenação e organização dos serviços voltados para o atendimento aos indivíduos e famílias nas bases territoriais. O organismo responsável pelo planejamento e implantação do Sistema Único de Assistência Social em Juiz de Fora é a AMAC, o que vai de encontro a normatização que vincula a gestão desse sistema a uma Secretaria Municipal de Assistência Social ou congênera. A AMAC, como já explicitado, não poderia receber tal vinculação, pois não integra o rol de entes da administração pública municipal.

Segundo este mesmo projeto, a assistência social em Juiz de Fora conta com um modelo descentralizado, com os serviços de *proteção básica* e *proteção especial* em 70 unidades de atendimento localizadas em regiões estratégicas que se constituem em referência para a comunidade. Estas unidades de atendimento, no entanto, são os equipamentos físicos onde os programas e projetos de proteção social acontecem, como creches, Curumins, centros de convivência, entre outros.

Os serviços de Proteção Social Básica no município, estão organizados como mostra o quadro abaixo:

Quadro 08: Distribuição dos Serviços de Proteção Social de Juiz de Fora

Serviços de Proteção Básica	Serviços de Proteção de Média Complexidade	Serviços de Proteção Especial de Alta Complexidade
<ul style="list-style-type: none"> - CRAS - Creches Comunitárias - Banco de Leite Humano <ul style="list-style-type: none"> • Socioeducativo - Casa do Pequeno Artista - AABB Comunidade - Salto para a Cidadania - Centro de Convivência do Idoso - Regionalização da Terceira Idade <ul style="list-style-type: none"> • Inclusão Produtiva - Casa do Pequeno Jardineiro - Menina Artesã - Promad - Casa do Adolescente - Novo Cidadão - CEM - Área Azul - Novo Passo 	<ul style="list-style-type: none"> - Liberdade Assistida - Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes - Centro de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa – CEDDI - PETI 	<ul style="list-style-type: none"> - Casa Aberta - Núcleo do Cidadão de Rua - Casa do Aconchego - Casa Abrigo - Casa da Cidadania - Política Municipal de Abrigo.

Fonte: AMAC/ Implantação do CRAS, mimeo, s/d.

Refletindo acerca deste quadro e com base no Relatório de Cumprimento de Metas, apresentado pela SPS e AMAC na IV Conferência Municipal de Assistência Social/2007 no município, problematizamos algumas questões. Inicialmente apontamos incoerências em relação ao enquadramento dos serviços conforme estão apresentados. Por exemplo: Seria a regionalização da terceira idade um serviço ou uma ação de gestão? Seria a política municipal de abrigo um serviço ou uma diretriz? Pontuamos que, esta configuração representa um grande complicador e denuncia uma compreensão inadequada da política, ou de certa forma possui uma conotação de direcionamento político por parte do governo municipal.

Destacamos, também que a meta de gestão apontada como “implantação de programas de ocupação e geração de emprego e renda através do incentivo à

criação de cooperativa, associações, micro-unidades produtivas e auto-emprego”, foi apresentada como meta realizada na referida conferência. Como cumprimento dessa meta é colocado a realização das seguintes ações, entre outras: “o desenvolvimento do curso de bijuterias pra pessoas com deficiência“, a “elaboração do projeto de fabricação de fraldas descartáveis”, a “implantação do Projeto Formar que visa proporcionar ao cidadão a oportunidade de crescimento profissional e (re) inserção no mercado de trabalho por meio de cursos de qualificação técnica”, e o “desenvolvimento do Projeto Casa Doméstica Cidadã que objetiva a capacitação de pessoas para atuar como empregada/o doméstica/o”. Assinalamos que elaboração de projetos, sem previsão de execução, bem como a simples oferta de cursos, não garantem a inclusão produtiva e tão pouco o cumprimento efetivo da meta estabelecida. Fato que evidencia-se também relativo aos serviços de inclusão produtiva apresentados no quadro 09.

Como já destacamos, a implantação do CRAS é uma adequação à Política de Assistência Social do Governo Federal. Deve funcionar como uma “porta de entrada” para os programas de atendimento às famílias e proporcionar maior agilidade na inclusão, através de cadastramentos para a Proteção Social Básica, sempre observando e respeitando o território onde está inserido.

Outra problematização que se coloca neste cenário refere-se à definição pelo gestor municipal, do CRAS como um serviço, evidenciado no quadro 09, quando na realidade este representa um equipamento público onde se referencia os serviços de *proteção social básica*.

A habilitação em *Gestão Plena* exige do município, além da oferta de mais três unidades de CRAS, a implantação de um Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), demonstrando a capacidade do município para realização dos atendimentos de alta complexidade, que ainda encontra-se sem previsão de concretização. A não implantação das outras três unidades de CRAS e do CREAS, fragiliza e desconfigura a execução da política em conformidade com o SUAS, além de comprometer a manutenção do município no nível atual de gestão.

Nestes termos, também vale ressaltar que o município não dispõe de uma política de recursos humanos, com implantação de carreira para os servidores da assistência, conforme exige a NOB/SUAS. A equipe de trabalho do CRAS/LESTE foi formada através da realocação de funcionários da AMAC, ferindo as exigências da legislação, além de não constituir uma ampliação do quadro de trabalhadores da

assistência social no município.

As regiões elencadas para a implantação dos CRAS no município, foram identificadas de acordo com as características de vulnerabilidade social estabelecidas pelo Atlas Social, como já explicitado. São elas, necessariamente nessa ordem: Região Norte, Região Leste, Região Sul e Região Sudeste.

Entretanto, o primeiro CRAS implantado em Juiz de Fora localiza-se na Região Leste³⁵, no bairro Linhares, uma das áreas mais vulneráveis do município, de acordo com as informações do Atlas Social (2006). A justificativa de implantação nesta região e não na Norte (área com os maiores índices de vulnerabilidade, como colocado anteriormente) se deve a existência de disponibilidade imediata de um imóvel público, conforme informações dos gestores responsáveis.

A área de abrangência desta região, e conseqüentemente do CRAS, engloba os seguintes bairros divididos em três micro-regiões geográficas:

Quadro: 09 - Bairros que compõem a Região Administrativa Leste

Micro Região 1	Micro Região 2	Micro Região 3
Manoel Honório Bairú * Alto Bairú Bonfim * Santa Rita de Cássia * Nossa Senhora Aparecida Progresso * Borborema Santa Paula * Marumbi *	Linhares * Recanto das Pedras Bom Jardim Fazenda Yung Três Moinhos	Vitorino Braga * Grajaú * Ladeira Santos Anjos Botanágua São Bernardo * Casario Alvim Jardim do Sol Bosque dos Pinheiros São Benedito * Vila Alpina Santa Cândida São Sebastião Bonsucesso

Fonte: Atlas Social – Juiz de Fora: Diagnóstico. PJF, 2006.

* Áreas de vulnerabilidade segundo o Atlas Social (2006).

³⁵ As informações e indicadores sociais sobre esta região encontram-se no item 3.1 deste capítulo.

Esta região possui os seguintes equipamentos sociais vinculados as Políticas Públicas:

Quadro 10: Equipamentos Sociais Região Leste

REGIÃO LESTE	Nº de Unidades	População Atendida
Escolas Estaduais	07	7.221
Escolas Municipais	20	10.337
Creches Municipais	05	508
Curumins ¹	02	190
Praças e Trevos	15	-
Espaços Alternativos ²	14	-
Rede Assistencial/UBSs	08	87.989

Fonte: Atlas Social – Juiz de Fora: Diagnóstico. PJF, 2006. Elaboração feita por mim para este trabalho.

1 – Centro sócio-educativo com ações que envolvem crianças e adolescentes de ambos os sexos, em situação de vulnerabilidade.

2 – Refere-se a centros comunitários, salões de igrejas, quadras de escolas de samba, terreiros e campos de futebol.

Além das características apresentadas anteriormente, a Região Leste possui outras especificidades, como a localização em seu território da Penitenciária Edson Cavalieri, Penitenciária Ariosvaldo Campos Pires e do Centro de Remanejamento de Presos (CERESP), aprofundando conflitos, violência urbana e gerando uma população flutuante significativa.

Assinalamos que a PNAS/2004 estabelece que, um município de grande porte³⁶, tal como se caracteriza Juiz de Fora, deveria contar com, no mínimo quatro equipamentos de proteção básica, conforme indicado no Projeto Técnico do CRAS (2006). Assim, destacamos que o funcionamento de um único CRAS dificulta o acesso da população aos serviços e atendimentos por questões relacionadas à distância, gastos com transporte e, fundamentalmente, pela ausência de disponibilidade efetiva de vagas para atendimento nos serviços sócio-assistenciais, o que evidencia uma precariedade na gestão, mantendo e aprofundando o processo de focalização presente na efetivação da política.

A organização da rede, através do CRAS, está sustentada em um *software* denominado JF Social, concebido de acordo com as diretrizes da política nacional

³⁶ Segundo a PNAS/2004 os portes dos municípios foram definidos da seguinte maneira: Pequenos I com até 20.000 habitantes; Pequenos II de 20.000 a 500.000 habitantes; Médios de 500.001 a 100.000 habitantes; Grandes de 100.001 a 900.000 habitantes; e Metrôpoles mais de 900.000 habitantes.

de Assistência Social. O JF Social traça o perfil da população atendida, permite a identificação de toda a demanda do município e possíveis duplicidades no atendimento, está em fase de testes na primeira unidade do CRAS.

O quadro abaixo apresenta a demanda instalada, ou seja, a capacidade de atendimento dos equipamentos dentro da área de abrangência do CRAS, referente aos *Serviços de Proteção Social Básica* da região.

Quadro 11: Capacidade de Atendimento da Proteção Social Básica na Região Leste

Capacidade Instalada- CRAS LESTE/ PSB	
Serviços para crianças de 0 a 6 anos que visem o fortalecimento do vínculo familiar, com ações que favoreçam a socialização, a valorização do brincar e a defesa dos direitos da criança	1125 crianças
Serviços sócio-educativos para crianças na faixa etária de 6 a 14 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários	820 crianças e adolescentes (270 Curumim/ 550 Iniciação Esportiva)
Ações Regionalizadas sócio-assistenciais para idosos	110 idosos
Serviço de Atendimento às famílias- Programa de Ação Integrada Para a Cidadania- PAIC*	250 famílias

Fonte: AMAC – Departamento de Planejamento, 2006.

* O PAIC é um programa da AMAC com ações voltadas às famílias de baixa renda, residentes em bairros periféricos e em situação de vulnerabilidade social. Prevê ações sócio-educativas juntamente com a distribuição de cestas-básicas. Atlas Social (2006).

Segundo a NOB/SUAS, o público alvo prioritário para o atendimento no CRAS é a população que se encontra em situação de pobreza e privação, com ausência de renda e precário acesso aos serviços públicos. As famílias que integram o Programa Bolsa-Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e demais benefícios eventuais, são o público prioritário para o atendimento.

As primeiras ações técnico-administrativas para a padronização dos serviços do CRAS/LESTE se constituíram por:

- Mapeamento e organização da rede de proteção social local;
- Descentralização do Programa de Ações Integradas para a Cidadania – PAIC;

- Discussões para o processo de descentralização do Programa Bolsa-Família;
- Elaboração do Plano de Trabalho pautado nos seguintes eixos: Família, Comunidade, Articulação em rede e Implementação do JF Social;
- Realização de seminários internos na instituição.

Outras ações foram realizadas junto à comunidade, como:

- Revisão do BPC, através de visitas domiciliares;
- Encaminhamentos das famílias para obtenção de documentação;
- Cadastramento para as vagas dos Programas de Creche, Casa do Adolescente e CEM;

Ao refletirmos sobre a definição dos objetivos do SUAS à luz do trabalho realizado em Juiz de Fora, observamos que existe um distanciamento do que a PNAS/2004 coloca como objetivo e o que de fato é executado. O funcionamento do CRAS/LESTE hoje está basicamente restrito ao desenvolvimento de ações pontuais e fragmentadas, o que não garante o acesso aos direitos sócio-assistenciais e tampouco à *proteção social básica*, razão de existência deste equipamento público.

Devido à existência de somente um CRAS no município os moradores de outras regiões da cidade, ainda sem referência regionalizada, acessam os serviços diretamente nos programas, enquanto os moradores da Região Leste dirigem-se primeiro ao CRAS/LESTE para o atendimento e depois são encaminhados a serviços e equipamentos. Os programas enviam para o CRAS/LESTE a oferta de vagas e este repassa uma listagem de possíveis beneficiários de acordo com os critérios. Para estas famílias moradoras da Região Leste acessar a assistência parece um caminho bem mais longo!

A delimitação das competências e papéis de cada profissional na unidade ainda não foi estabelecida, cf. informações dos profissionais do CRAS. A ausência da definição de competências técnico-profissionais compromete de forma relevante a qualidade dos serviços prestados e coloca em risco a execução dos atendimentos em conformidade com a PNAS/2004 e o SUAS. Observamos que o que acontece é uma ação burocratizada, desprovida de identidade e conteúdos profissionais. Assim, as ações realizadas, não efetuam nem mesmo as exigências técnicas e formais da política. O trabalho interdisciplinar no CRAS, encontra-se à espera de normas que o

regule.

Identificamos a ausência de uma diretriz fundante para o trabalho realizado no CRAS/LESTE, à mercê do atendimento de demandas imediatas que só reforçam as práticas reiterativas fragmentadas, desprovidas de sentido sócio-educativo formador de sujeitos conscientes de seus direitos no exercício da participação e controle social. Lembrando que este quadro é agravado por especificidades como a prática do primeiro-damismo na gestão e execução da política pública de assistência social em Juiz de Fora.

Destacamos a fragmentação entre os organismos da política de assistência, e que sua gestão em Juiz de Fora denuncia a existência de dois órgãos com práticas superpostas, SPS e AMAC. Desta forma a necessidade de um comando único público para a política de assistência social no município se faz medida emergencial de gestão.

Na Unidade, uma equipe de nove funcionários e dois estagiários fazem o atendimento dos indivíduos e famílias através de demanda espontânea ou por visitas domiciliares.³⁷ O assistente administrativo é responsável pelo “acolhimento”, recebe o cidadão e faz o encaminhamento deste no Programa JFSocial, através deste sistema, de acordo com a demanda inicial apresentada, ele encaminha para o profissional responsável. Esta prática está longe de ser uma forma de acolhimento ao cidadão usuário da assistência nos termos da PNAS/2004, que deveria garantir condições amplas de atenção ao usuário, prevendo escuta profissional qualificada, informação e concessão de benefícios, indo além do contato inicial com o usuário.

O objetivo do CRAS, de acordo com a PNAS/2004 e a NOB/SUAS, é *reduzir o risco social, fortalecendo os vínculos familiares comunitários, promovendo a inclusão das famílias e dos cidadãos nas políticas públicas, no mercado de trabalho e na vida em comunidade*. Entretanto, o trabalho realizado no CRAS/LESTE constitui-se basicamente de: encaminhamentos para a rede assistencial do município (documentação, foto para documentos, cesta-básica); agendamento para atendimento do técnico do Programa Bolsa-Família para solucionar problemas referentes ao funcionamento do CadÚNICO; realização de reuniões sócio-educativas com o grupo de usuários do PAIC.

Os assistentes sociais realizam as atividades do PAIC em parceria com

³⁷ A equipe é composta por 01 coordenadora, cuja formação é pedagogia, 02 assistentes sociais, 01 pedagoga, 01 psicóloga, 02 assistentes administrativos, 02 funcionários para os serviços gerais.

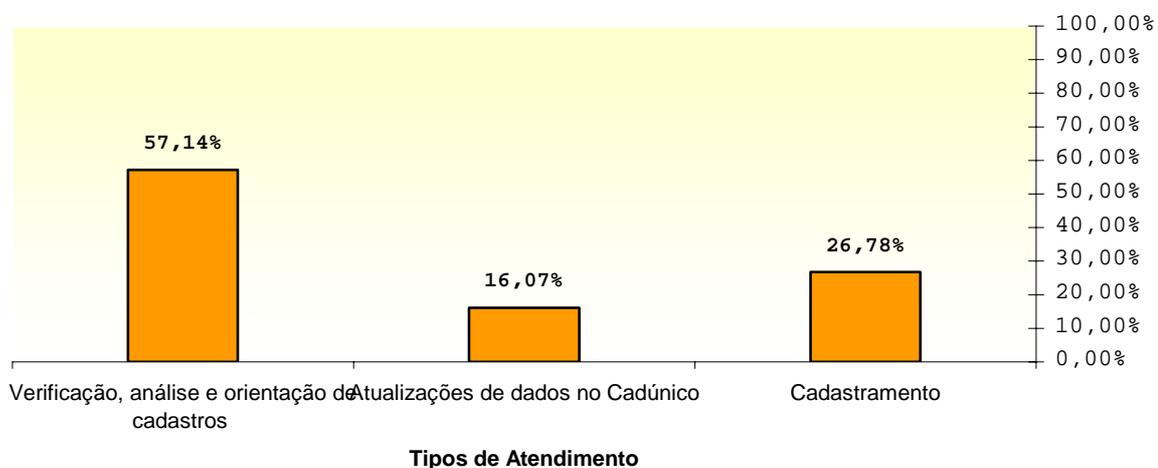
entidades da comunidade local como a Sociedade São Vicente de Paula e as associações de moradores, a tendência de fortalecimento da filantropia privada, o apelo à solidariedade, a redução da presença pública nas políticas sociais, retratam o contexto da implantação do SUAS em Juiz de Fora. Os quadros de voluntários destas entidades ainda carecem de capacitação acerca de direitos sociais, pois permanecem as idéias do favor, da benesse e do assistencialismo na condução dos trabalhos. Estas entidades locais são, no entanto, imprescindíveis na efetivação da Política de Assistência Social, ainda mais se considerarmos a precária presença da rede pública. Mas sua atuação pressupõe uma direção e coordenação, efetuada pelo poder público, o que não aparece no processo que ora analisamos.

Retomando algumas colocações de Yazbek (2007:3),

Sabemos que permanecem na Assistência Social brasileira, concepções e práticas assistencialistas, clientelistas, primeiro-damistas e patrimonialistas, observamos na rede solidária a expansão de serviços a partir do dever moral, da benemerência e da filantropia (que, em si mesmos, não realizam direitos). Ainda encontramos em nossas políticas e instituições, trabalho numa cultura moralista e autoritária que culpa o pobre por sua pobreza.

O atendimento aos beneficiários do Programa Bolsa-Família, que segundo a NOB/SUAS é considerado público prioritário para o desenvolvimento de ações no CRAS, é realizado apenas uma vez por semana e com agendamento prévio, reduzidos ao esclarecimento de dúvidas acerca da situação da família no CadÚnico, preenchimento de formulários para novos beneficiários e encaminhamento das demandas para solução de possíveis problemas junto ao gestor do programa, a SPS, ou seja, atendimento de natureza técnica e burocrática. O gráfico abaixo representa uma síntese dos atendimentos referentes ao Programa Bolsa-Família realizados no CRAS/LESTE no mês de março deste ano.

Atendimentos no Programa Bolsa Família - Março de 2007



Fonte: PJF/SPS – Elaboração do Técnico do Programa Bolsa-Família: Eduardo O. Santos

Quanto aos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC), ainda não existe uma proposta de trabalho estruturada para atendimento específico. Assim como mencionamos em relação ao PBF, o BPC deveria ter sua gestão municipal direcionada por um plano de inserção dos beneficiários, instrumento de gestão que também constitui uma exigência para habilitação em *gestão plena*.

Uma proposta que vale ressaltar é a do CRAS Itinerante, que dirige-se diretamente à população local nas regiões elencadas como de maior vulnerabilidade, segundo o Atlas Social (2006), considerando a extensão geográfica da Região Leste, bem como as MAES, buscando uma aproximação direta com a população usuária local.

Por fim salientamos que, da forma como vem sendo implantado em Juiz de Fora, o CRAS não se configura conforme estabelecido pela PNAS, dificultando a consolidação do SUAS enquanto um sistema descentralizado e capaz de garantir acesso aos direitos sócio-assistenciais. Esse fato evidencia a precariedade de gestão, recursos humanos, controle social e financiamento existente em todo país e em Juiz de Fora agravada por questões já mencionadas anteriormente. Segundo YazbeK (2007), os riscos maiores que enfrentamos nesse cenário, “são no sentido de que as ações começam no plano do assistencialismo e do dever moral e humanitário e não se realizam como direito”.

Algumas Considerações Finais

Na fase de conclusão do nosso estudo, o IBGE publicou uma pesquisa realizada sobre a PNAD referente a 2006 que revela um crescimento dos rendimentos do trabalho no país em torno de 7,2%, maior alta desde 1995, em valores médios, a renda do trabalho alcançou o patamar de R\$888,00. Para os 50% mais pobres, porém, cresceu mais, e subiu menos no topo da pirâmide. A pesquisa também aponta queda no Índice de GINI que passou de 0,547 para 0,543 o que é muito significativo. “*Apesar desse conjunto de fatores favoráveis, a desigualdade diminui ainda de forma suave*”. Relativo à concentração de renda, a pesquisa revela que a parcela dos 10% mais pobres detinham 1% do total dos rendimentos em 2006, já os 10% mais ricos concentravam 44% da renda.

Os analistas atribuem à valorização do salário mínimo a melhoria das condições de vida da população mais pobre do país, sem deixar de fora o Programa Bolsa-Família por sua abrangência e efetividade na redução da condição de pobreza. De fato este programa assumiu um caráter emergencial necessário em face ao grande número de famílias pobres no país.

Porém, limites estruturais e conjunturais são postos diante desta intencionalidade. Este programa, assim como as políticas sociais de forma geral, não tem a capacidade de superar sozinho a pobreza, sendo possível a sua superação somente a partir da ultrapassagem do sistema capitalista. Este entendimento de pobreza é resultante da compreensão de que a contradição fundamental da sociedade capitalista se assenta no fato de que a produção de bens materiais, culturais é produto do trabalho coletivo e social, enquanto a apropriação e acesso aos frutos do trabalho é privada. Relações sociais que aprofundam o crescimento da miséria e da pauperização em que vive grande contingente da população.

Como abordamos no decorrer deste trabalho o Programa Bolsa-Família não se inscreve como direito social garantido, mas como programa *assistencial*, diferentemente do Benefício de Prestação Continuada que se assenta na idéia do trabalho como direito previdenciário. Muitos são os limites do Programa Bolsa-Família, mantendo a sua natureza compensatória:

- valor do benefício monetário inferior ao piso legal nacional (salário mínimo);
- as condições de acesso que deixam de fora uma parcela expressiva de

indivíduos e famílias pobres, com elevado índice de focalização superior a qualquer outro programa;

-a exigência de cumprimento de condicionalidades, quando nem sempre existem serviços de educação e saúde com disponibilidade e qualidade;

- ausência ou precariedade de articulação com as demais políticas.

Como também já desenvolvemos no decorrer do trabalho, o reconhecimento da Assistência Social enquanto política pública de direito de cidadania, bem como as diretrizes contidas no SUAS, constituem avanços relevantes na efetivação da Política de Proteção Social Brasileira.

A formulação dessa política se deu num contexto de estagnação produtiva, direcionamento da política econômica quase que exclusivamente para o mercado, desemprego e precarização do trabalho, limitando o desenvolvimento de políticas públicas de proteção social abrangentes a fundadas em direitos. Desta forma, a focalização e a seletividade que tornam-se marcas das políticas sociais, centradas cada vez nos mais pobres dos pobres, situados no limiar da sobrevivência.

Nesse quadro a construção da assistência social como direito com equidade e justiça, universalidade e efetividade, verdadeiramente pública, permanece como desafio histórico. Novamente recorro a Yazbek (2007:4), que citando Evaldo Vieira, nos esclarece na reflexão dessa questão crucial:

sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada ou de controle da política, quando consegue traduzir-se nisso (VIEIRA, 2004:59) e complementa: Na realidade, não existe direito sem sua realização. Do contrário, os direitos e a política social continuarão presa da letra da lei irrealizada...

Ao longo deste trabalho destacamos a importância da Assistência Social como política não-contributiva cuja efetividade e eficácia se realiza na perspectiva de acesso às demais políticas sociais universais. A efetivação dessa política só vai se dar associada a uma política econômica voltada para o social, uma reforma agrária, com enfrentamento das questões determinantes da concentração de renda e riqueza e portanto da desigualdade social, como bases para uma efetiva redistribuição de renda.

Segundo Yazbek (2007:3),

Para uma avaliação da atual PNAS e do SUAS, em implementação, é preciso que se busque explicar em que medida essas inegáveis conquistas vem permitindo ou não, (...) a construção de direitos e a instauração (ainda que contraditória de formas inovadoras e efetivas para políticas de inclusão, como é o caso do SUAS e para a Seguridade Social Brasileira.

Nestes termos, ao avaliarmos a efetivação dessa política na realidade de Juiz de Fora, colocamos como desafio inicial a superação da fragmentação e falta de um comando único na esfera da assistência social. Embora a AMAC seja de fato a gestora da assistência social no município, esta não integra a administração pública, condição que vem propiciando práticas incompatíveis com a PNAS/2004, como o primeiro-damismo. Tal prática, como coloca Sposati (2006), classificada de assistencialista e clientelista, mostra-se mais *vitimizadora* da ausência de expansão da cidadania do que efetivamente do Estado de Direito garantido na legislação.

Reconhecemos que sem dúvida, a implementação do SUAS, em consonância com os princípios da PNAS/2004, constitui-se em avanço no caminho para a efetivação da Assistência Social enquanto política pública de direito de cidadania. Mas, como destaca Yazbek (2006), ainda

...há muito para construir e a luta pela construção democrática do SUAS passa pela gestão dos interesses, demandas e necessidades da população usuária da Assistência Social. Passa também pela articulação de serviços, programas e benefícios dessa política bem como do financiamento e da alocação de recursos, considerando o direito à igualdade de condições; passa pela clara definição das relações público/privado sobretudo pela expansão e multiplicação dos mecanismos participativos.

A construção da gestão democrática no SUAS, constitui-se ponto fundamental para o atendimento das demandas dos indivíduos e famílias usuários, a participação efetiva dos conselhos municipais é fundamental nesse processo. No entanto, destacamos o esvaziamento e fragilidade na atuação destes conselhos em Juiz de Fora. O recém formado Conselho Municipal de Controle Social do Programa Bolsa-Família, constituído por membros de outros conselhos municipais, ainda não reconhece seu papel, carece de capacitação básica quanto ao próprio programa e principalmente sobre as funções designadas a esta instancia.

O quadro de organização da gestão da assistência social em Juiz de Fora, como demonstramos, compromete a construção de parâmetros públicos na efetivação dos serviços e direitos sócio-assistenciais, uma vez que tais parâmetros tem como pressupostos a o reconhecimento dos interesses coletivos, a universalidade, a visibilidade pública e transparência, o controle social, a participação e a democratização dos seus espaços e equipamentos.

Os entraves, retrocessos e dificuldades no contexto da atual gestão política de Juiz de Fora, não podem ser tratados por nós como um quadro dado natural e irreversível. Ao contrário deve nos mobilizar, como estudiosos e profissionais da área, como cidadãos, ao debate sintonizado com vistas a construção do SUAS de acordo com os princípios e diretrizes da PNAS/2004, buscando efetivar a consolidação e acesso aos direitos sócio-assistenciais através da esfera pública, construindo alianças com os movimentos sociais, buscando capacitação, desenvolvendo estudos, consolidando de forma democrática a Assistência Social enquanto direito do cidadão e dever do Estado.

Referências Bibliográficas

ANTINARELI, Cássia Pacheco Gouvea. **Política de assistência social no Governo Lula: avanço democrático ou manutenção neoliberal**. 2006. Trabalho de Conclusão de Curso – Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2006.

ALMEIDA, Evaristo. **Programas de Garantia de Renda Mínima: inserção social ou utopia?** São Paulo: Educ, 2000.

ARAUJO, Cleonice Correia. “Programas de transferência de renda e enfrentamento à pobreza: algumas reflexões críticas”. *In: SILVA, M. O. da S.e; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. Di. (orgs.). Anais do Seminário Nacional sobre Programa de Transferência de Renda*, 2005. São Luís: EDUFMA, 2006. p. 117-128.

ARAUJO, Maria do Socorro Sousa. “Programa Bolsa-Família: a eufonia benéfica da solidariedade como estratégia de mobilização social”. *In: SILVA, M. O. da S.e; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. Di. (orgs.). Anais do Seminário Nacional sobre Programa de Transferência de Renda*, 2005. São Luís: EDUFMA, 2006. p. 199-212.

BATISTONI, M.R. *et al.* Projeto de Pesquisa: Indústria, trabalho e operariado têxtil em Juiz de Fora. Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora. mai.2007.

BELGO, F. de A.; NASCIMENTO, M. F.; ARANTES, T. M. do V. **Análise do processo de municipalização da Assistência Social em Juiz de Fora**. Monografia apresentada à Escola de Governo da Fundação João Pinheiro para aprovação no I Programa de Especialização em Gestão Pública Integrada. Juiz de Fora, 1997.

BOSCHETTI, Ivanete S. As políticas brasileiras de seguridade social: Assistência Social. *In: Capacitação em serviço social e política social*. mód. 3. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000. p. 137-152.

_____. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2. ed. atual. ampl. Brasília: GESST/UnB, 2003.

BRASIL. Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8742, de 07 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 08 de dezembro de 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa-Família: Agenda de compromissos da família**. Brasília, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Cartilha do Programa Bolsa-Família. Disponível em: www.mds.gov.br. Acesso em: 01 jul. 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Texto de apoio para as Conferências Municipais de Assistência Social 2007**.

CABRAL, Maria do Socorro Reis. As políticas brasileiras de seguridade social: Previdência Social. *In: Capacitação em serviço social e política social*. mód. 3. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000. p. 117-135.

CAMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. Sistema de Acompanhamento Legislativo. Mensagem do Executivo. Projeto: 003601/2007. Disponível em: www.camarajf.mg.gov.br. Acesso em: jun. 2007.

CARNEIRO, Annova Miriam Ferreira. “A centralidade da família no Programa Bolsa-Família: algumas reflexões”. *In: SILVA, M. O. da S.e; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. Di. (orgs.). Anais do Seminário Nacional sobre Programa de Transferência de Renda*, 2005. São Luís: EDUFMA, 2006. p. 59-74.

CASSAB, Maria Aparecida Tardin. A política na política social de assistência: crítica a focalização. **Libertas**, Juiz de Fora: Editora UFJF, jan/jun 2002. v. 2, n. 1. p.35-45.

CONDÉ, Eduardo Salomão. Olhar a floresta e identificar as árvores – um panorama preliminar de Juiz de Fora. *In: Universidade Federal de Juiz de Fora, Centro de Pesquisas Sociais. Boletim Estatístico de Juiz de Fora*. v. 1. 2006. p. 3-14.

DEDECCA, Cláudio S. *et al.* “Salário mínimo, benefício previdenciário e as famílias de baixa renda”. *In: Revista Brasileira de Estudos de População*. São Paulo: Rebeb, jul/dez. 2006. v. 23. n. 2. p. 317-329.

FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. *In: Capacitação em serviço social e política social*. mód. 3. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000. p. 39-56.

FERNANDES, E.; FORTES, F.; SILVA, M. **Programa Bolsa Sócio-Educativa: resgate da cidadania?**. 2000. Monografia (Conclusão de Curso de Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2000.

FERREIRA, A. M.; ALVES, F. de F.; SÁ, R. P. **Focalização e Universalidade: notas sobre o Programa Bolsa-Escola em Juiz de Fora**. 2004. Trabalho de Conclusão de Curso – Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2004.

FONSECA, Ana Maria M. da. **Família e política de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

FREIRE, Vera Lucia A. Alvarenga. “A possível porta de saída dos programas de transferência direta de renda: o trabalho sócio-educativo”. *In: SILVA, M. O. da S.e;*

GOMES, A. L. *et al.* O programa de garantia de renda mínima: análise introdutória à luz dos pressupostos da assistência social. *In: Serviço Social e Sociedade*. n. 47. ano XVI. São Paulo: Cortez, abr. 1995.

IAMAMOTO, Marilda V. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social: Ensaio crítico**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. “A questão social no capitalismo”. *In: Temporalis*. ABEPSS. Brasília: Grafiine, jan/jul 2001. ano 2. n. 3. p. 9-31.

JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. **Renda cresce, mas não recupera pico de 96**. Matéria publicada no Caderno Dinheiro2, p. B9, em 15 de setembro de 2007.

LAVINAS, Lena; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira. **Combater a pobreza estimulando a frequência escolar: o estudo de caso do Programa Bolsa-Escola do Recife**, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: 15 mai. 2006.

MARQUES, Rosa; MENDES, Áquilas. Desvendando o Social no Governo Lula. *In: PAULA, João Antônio de (org.). Adeus ao Desenvolvimento: a opção do governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 143 – 178.

MINAS GERAIS. Conselho Regional de Serviço Social – 6ª região. **Coletânea de Leis**. Belo Horizonte: CRESS, 2002.

MOTA, Ana Elizabete. “O fetiche da assistência social: um debate necessário”. *In: _____*. (org). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. Recife. Ed. Universitária da UFPE, 2006. p. 7-12.

PEREIRA, Clara P. Vaz. **A singularidade do trabalho do Assistente Social na esfera pública em Juiz de Fora**. 2004. Monografia (Conclusão de Curso de Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2004.

PEREIRA, Gema; REIS, Marli. **A Participação Social do Favelado – Vila Olavo Costa**. 1974. Trabalho de Estágio de Campo – Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 1974.

PEREIRA, Potyara A. Pereira. “Sobre a Política de Assistência Social no Brasil”. *In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (orgs.)*. **Política Social e Democracia**, São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001. p. 217-233.

PERES, Fernanda R. E. **Elegibilidade e Pobreza: entre a universalização e a focalização**. 2000. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Departamento de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

POCHMANN, Marcio, (org.). **Políticas de inclusão social: resultados e avaliações**. São Paulo: Cortez, 2004.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. Lei Municipal nº 9077, de 02 de julho de 1997. **Institui o Programa Bolsa Sócio-Educativa e dá outras Providências**. Minas Gerais, Juiz de Fora, 02 jul. 1997.

_____. **Agenda da reforma**. (mimeo,s/d).

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica. **Plano de Desenvolvimento Local - PDL**. Pré-Diagnóstico. Região Administrativa Leste. Juiz de Fora, 2004.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica. **Plano de Desenvolvimento Local - PDL**. Dados Comparativos. Regiões Administrativas. Juiz de Fora, 2004.

_____. **Atlas Social – Juiz de Fora: diagnóstico**. 2006.

_____. CRAS/LESTE. **Implantação do CRAS**. Texto de apresentação do Centro de Referência da Assistência Social. mimeo, s/d.

_____. AMAC. **Projeto Técnico do Centro de Referência da Assistência Social**. mimeo, 2006.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Todos na escola** - Relatório Geral do Programa Bolsa-Escola. (mimeo, s/d).

_____. Secretaria de Política Social. Departamento de Gestão da Informação. Relatório de Trabalho: **O Programa Bolsa-Família em Juiz de Fora**. jan/fev/mar. 2007. (mimeo)

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. "10 anos depois da Constituição Cidadã". *In: Revista Inscrita*. Conselho Federal de Serviço Social. São Paulo: Cortez, nov. 1998. ano II. n. III. p. 19-22.

SANTOS, Wanderley G. dos. **Cidadania e Justiça: Política Social na Ordem Brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita. (orgs.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez; São Luís, MA: FAPEMA, 2006.

SILVA, M. O. da S.; YAZBEK, M. C.; GIOVANINI, G. di. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. (orgs.). **Anais do Seminário Nacional sobre Programa de Transferência de Renda**, 2005. São Luís: EDUFMA, 2006. p. 229-242.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. *et al.* Comunidade Solidária: Contradições e debilidades. *In: Serviço Social e Sociedade*. n. 60. São Paulo: Cortez, jul. 1999.

SITCOVSKY, Marcelo. As particularidades da expansão da assistência social no Brasil. *In: _____*. (org). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. Recife. Ed. Universitária da UFPE, 2006. p. 87-126.

SPOSATI, Aldaíza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. *In: Serviço Social e Sociedade*. n.87. ano XXVI. ed. especial. São Paulo: Cortez, set. 2006.

SUPLICY, Eduardo M. **Renda de cidadania**: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.

TELLES, Vera da S. **Pobreza e Cidadania**. 2001. Curso de Pós-Graduação em Sociologia – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo: Editora 34, 2001.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família**: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

YASBEK, Maria Carmelita. “Assistência Social Brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio”. *In: Política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios* – Subsídios à III Conferência Nacional de Assistência Social. São Paulo: Cadernos ABONG, 1991. p. 39-54.

_____. A política Social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. *In: I Conferência Nacional de Assistência Social*, Cadernos de Textos, Brasília, nov. de 1995.

_____. “Pobreza e Exclusão Social: expressões da questão social no Brasil”. *In: Temporalis*. ABEPSS. Brasília: Grafile, jan/jul 2001. ano 2. n. 3. p. 33-40.

_____. **Assistência Social na cidade de São Paulo**: a difícil construção do direito. Observatório dos direitos do cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas de São Paulo, nº. 22. São Paulo: Instituto Polis/Instituto de Estudos Especiais-PUCSP, 2004.

_____. **O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras**. São Paulo Perspectiva. Vol. 18, Nº 2. São Paulo, 2004. Disponível em: www.scielo.br/scielo. Acesso em: 10 de jul. 2006.

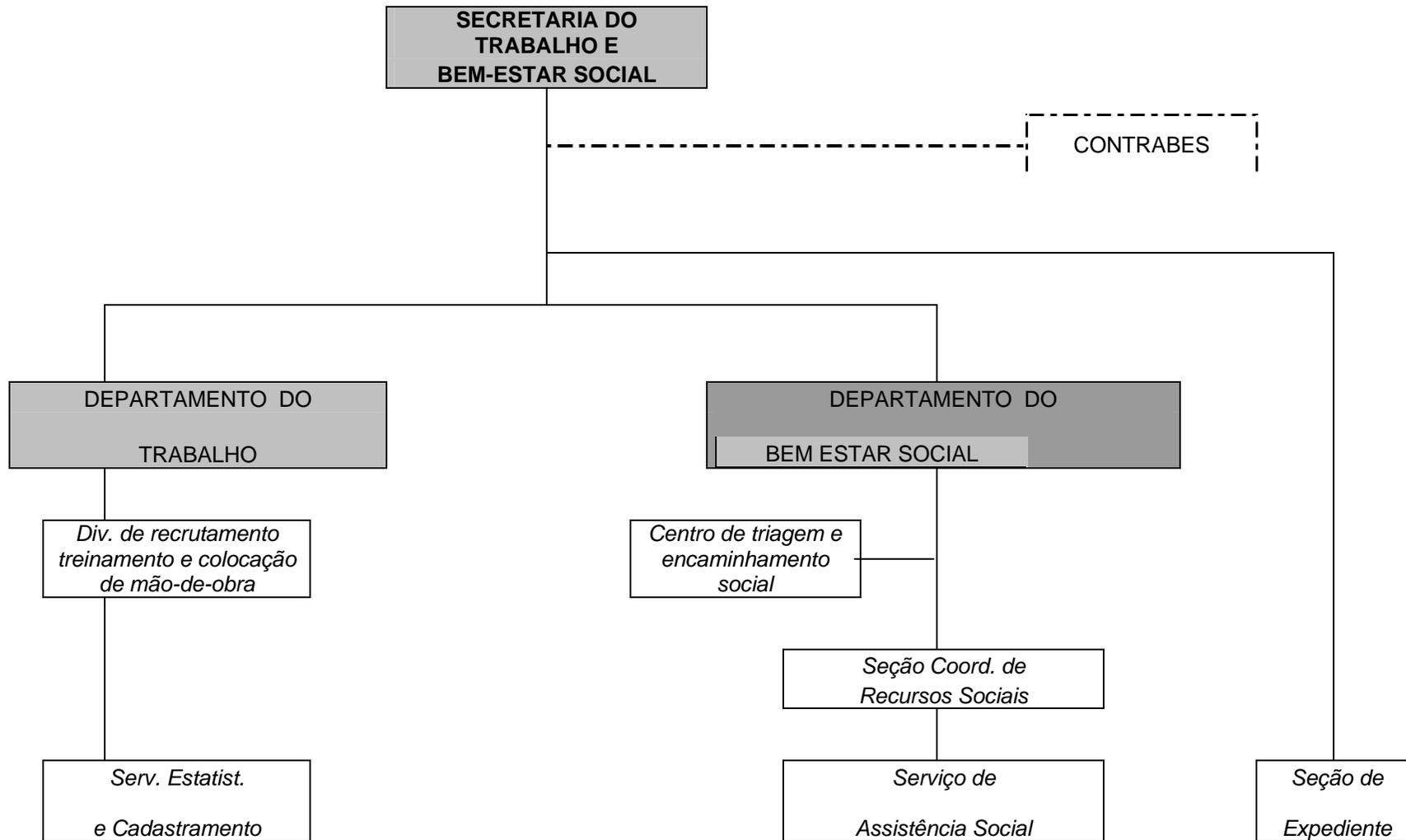
_____. Compromissos e responsabilidades para assegurar proteção social pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), através da garantia dos 10 direitos sócio-assistenciais. **Conferência proferida na abertura da IV Conferência Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora**. mimeo, 2007.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. "O Programa Bolsa-Família sob a ótica dos direitos humanos". *In*: SILVA, M. O. da S.e; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. Di. (orgs.). **Anais do Seminário Nacional sobre Programa de Transferência de Renda**, 2005. São Luís: EDUFMA, 2006. p. 129-140.

Anexos

Anexo 1

Organograma da Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social - PJF/1974



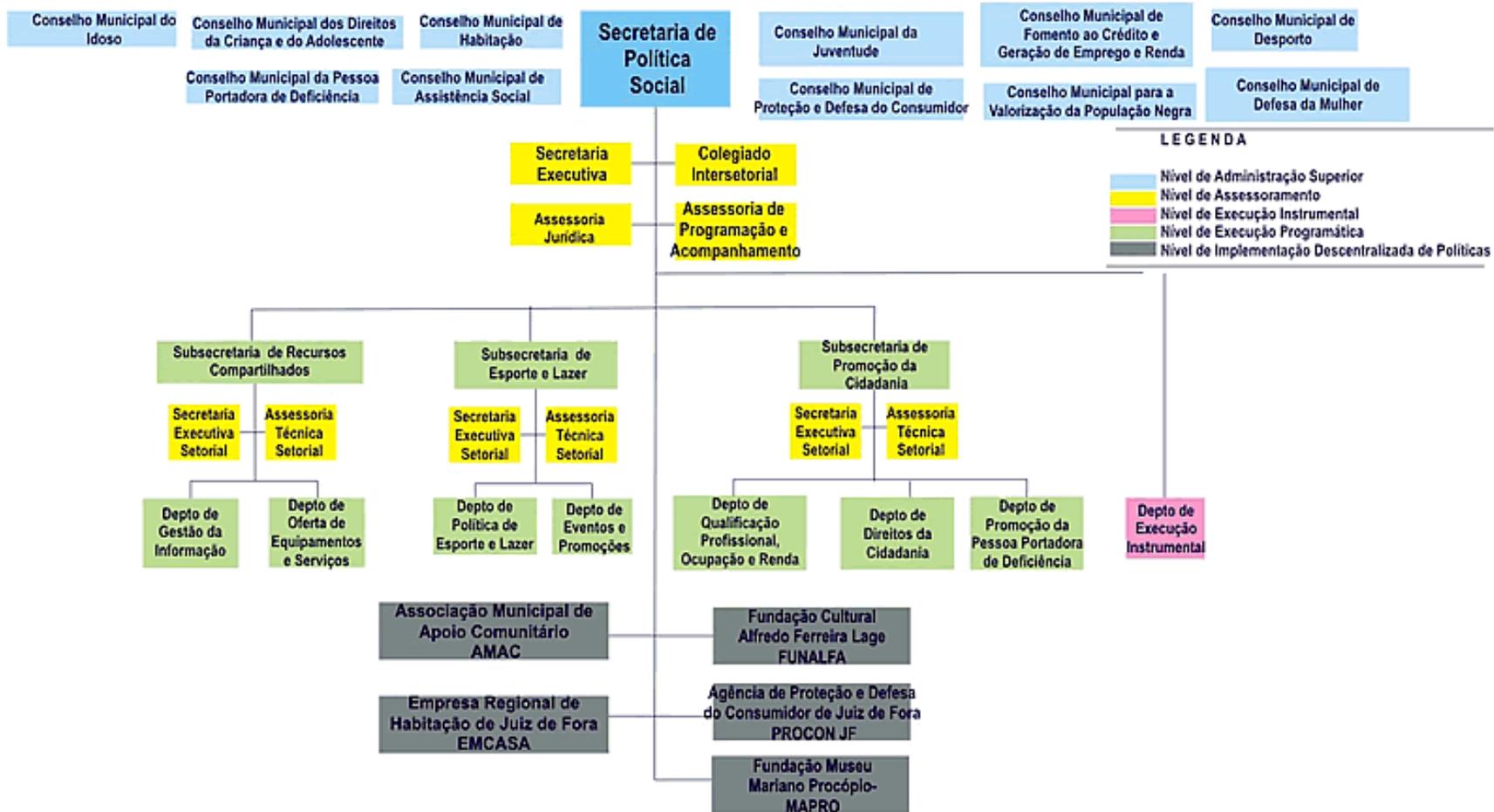
Anexo 2

Organograma da Prefeitura de Juiz de Fora/2006



Anexo 3

Organograma da Secretaria de Política Social – PJF/2006



Anexo 4



Associação Municipal de Apoio Comunitário - Juiz de Fora

ORGANOGRAMA

Órgão de Direção Superior

Assembléia Geral

Órgão de Gestão Executiva

Diretoria

Conselho Fiscal

Assessores

Superintendência

Assessoria Jurídica

Assessora Jurídica
Assessora de Licitações
Chefia de Setor
Convênios

Assessoria Executiva

Assessoria de Comunicação

Assessora de Comunicação
Assessora de Promoções e Eventos

Depto. da Infância e da Adolescência

Depto. da Pessoa Adulta

Departamento de Inclusão Produtiva

Departamento de Planejamento

Departamento de Gestão de Pessoas

Departamento Administrativo e Financeiro

Coord. Creches
Coord. I. Esport.
Coord. Sócio-Educ.
Coord. Prot. Especial

Coord. BLH
Coord. At. Com.
Coord. Pop. Rua
Coord. 3ª Idade

Coord. Adolesc.

Gerência de Oc. e Renda

Gerência de Qualificação Profiss.

Gerência de Plan. e Projetos

Gerência Desenv. de RH

Gerência de Adm. de RH

Chefia de Setor Recr./ Seleção
Chefia de Setor Folha de Pagto.

Chefia de Serviços Copa

Gerência de Apoio
Gerência de Suprimentos
Gerência de Contabilidade
Gerência Financeira
Gerência Instal./Manut. (Pró-Energia)
Gerência Acomp. e Coordenação

Chefias de Setor (Transp, Segur. Patr. Manutenção, Abast. e Almox, Compras)

Chefia de Serviços (Mercearia)
Chefia de Serviços Prest. Contas
Chefia de Serviços (Manut. Elétrica)
Chefia de Serviços (Manutenção)
Chefia de Serviços (Obras)

Gerência Suporte Técnico

Coordenador de Unidade
Chefia de Setor PETI

Chefia de Serviços Secretária CMDCA

Gerência Suporte Administrativo

Coordenador de Unidade

Chefia de Serviços Secretária CMAS

Chefia de Serviços STI-Informática

Anexo 5

Programas da AMAC - ASSOCIAÇÃO MUNICIPAL DE APOIO COMUNITÁRIO

1. Programas de Proteção Social Básica

1.1. Banco de Leite Humano

. Brincando com a Amamentação

. Anjos do Peito

. Bombeiro Amigo do Peito

Produto: Ações de incentivo ao aleitamento materno, coletando, tratando e fornecendo o Leite Humano ao recém-nascido prematuro e crianças em tratamento médico.

Público-alvo: Crianças de 0 a 6 anos

Periodicidade: 2ª a 6ª feira

Resultados: Leite Humano fornecido ao desnutrido e prematuro.

Meta física: 831

1.2. Creches Comunitárias

Produto: Ações sociopsicopedagógicas desenvolvidas com crianças no sistema de Creches.

Público-alvo: Crianças de 3 meses a 3 anos e 11 meses

Periodicidade: 2ª a 6ª feira

Resultados: Atendimento efetivado e crianças incluídas nos serviços.

Meta física: 2.450

1.3. Socioeducativo - Curumim

Produto: Ações desenvolvidas com crianças e adolescentes de ambos os sexos, em situação de vulnerabilidade. Interface com Conselhos de Direito e Diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Público-alvo: Crianças de 6 a 12 anos

Periodicidade: 2ª a 6ª feira

Resultados: Atendimento efetivado e crianças incluídas nos serviços

Meta física: 1.068

1.4. Socioeducativo - Casa do Pequeno Artista

Produto: Ações desenvolvidas com crianças e adolescentes de ambos os sexos, em situação de vulnerabilidade. Utiliza instrumentos da Arte, da Cultura e do Protagonismo Juvenil. Segue as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica de Assistência Social, com interface com os Conselhos Municipais, Tutelares e Juizado da Infância e Juventude.

Público-alvo: Adolescentes de 12 a 15 anos e 11 meses

Periodicidade: 2ª a 6ª feira

Resultados: Atendimento efetivado e adolescentes incluídos nos serviços.

Meta física: 384

1.5. Socioeducativo - AABB Comunidade

Produto: Ações desenvolvidas com adolescentes de ambos os sexos, em situação de vulnerabilidade. Interface com os Conselhos Municipais e Tutelares, Juizado da Infância e da Adolescência. Ações embasadas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Público-alvo: Adolescentes de 12 a 17 anos e 11 meses

Periodicidade: 2ª a 6ª feira

Resultados: Atendimento efetivado e adolescentes incluídos nos serviços.

Meta física: 100

1.6. Socioeducativo- Salto para Cidadania

Produto: Ações desenvolvidas com adolescentes de ambos os sexos, em situação de vulnerabilidade. Interface com os Conselhos Municipais e Tutelares, Juizado da Infância e da Juventude. Ações embasadas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Público-alvo: Adolescentes de 12 a 17 anos e 11 meses
Periodicidade: 2ª a 6ª feira
Resultados: Atendimento efetivado e adolescentes incluídos nos serviços.
Meta física: 50

1.7. Inclusão Produtiva - Casa do Pequeno Jardineiro

Produto: Ações desenvolvidas com adolescentes do sexo masculino com baixa escolaridade e em situação de vulnerabilidade. Ações em Educação Ambiental. Segue diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei do Aprendiz 10.097/2000.
Público-alvo: Adolescentes de 14 a 17 anos e 11 meses
Periodicidade: 2ª a 6ª feira
Resultados: Atendimento efetivado e adolescentes incluídos nos cursos e no mercado de trabalho.
Meta física: 248

1.8. Inclusão Produtiva - Casa da Menina Artesã

Produto: Ações desenvolvidas com adolescentes do sexo feminino e em situação de vulnerabilidade. As ações priorizam o aprendizado do artesanato em papel, pano e outros materiais. Interface com Conselhos Municipais e Tutelares, Juizado da Infância e da Juventude. Segue diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente.
Público-alvo: Adolescentes de 14 a 17 anos e 11 meses
Periodicidade: 2ª a 6ª feira
Resultados: Atendimento efetivado e adolescentes incluídos nos serviços e nos cursos.
Meta física: 104

1.9. Inclusão Produtiva - Atendimento ao Adolescente

Produto: Ações desenvolvidas com adolescentes de ambos os sexos em situação de vulnerabilidade. Interface com os Conselhos Municipais, Tutelares, Juizado da Infância e Juventude. Segue diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei do Aprendiz.
Público-alvo: Adolescentes de 14 a 17 anos e 11 meses
Periodicidade: 2ª a 6ª feira
Resultados: Atendimento efetivado e adolescentes incluídos nos cursos e no mercado de trabalho.
Meta física: 466

1.10- Inclusão Produtiva - Casa do Adolescente

Produto: Ações socioeducativas desenvolvidas com adolescentes de ambos os sexos em situação de vulnerabilidade. Segue as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica de Assistência Social, com interface com os Conselhos Municipais, Tutelares e Juizado da Infância e Juventude.
Público-alvo: Adolescentes de 12 a 17 anos e 11 meses
Periodicidade: 2ª a 6ª feira
Resultados: Atendimento efetivado e adolescentes incluídos nos cursos.
Meta física: 628

1.11- Inclusão Produtiva - Novo Cidadão

Produto: Inserção de adolescentes em situação de rua e suas famílias na rede de serviços, através de Oficinas Profissionalizantes.
Público-alvo: Adolescentes de 15 a 17 anos e 11 meses e suas famílias
Periodicidade: 2ª a 6ª feira
Resultados: Inserção efetivada. Adolescentes e suas famílias incluídos na Rede de Serviços.
Meta física: 20

1.12- Inclusão Produtiva - CEM

Produto: Ações socioeducativas voltadas a jovens e adultos em situação de vulnerabilidade com vistas na inserção a cursos profissionalizantes. Segue as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica de Assistência Social, com interface com os Conselhos Municipais, Tutelares e Juizado da Infância e Juventude.
Público-alvo: Jovens e adultos a partir dos 18 anos
Periodicidade: 2ª a 6ª feira
Resultados: Atendimento efetivado a jovens e adolescentes incluídos nos cursos.
Meta física: 720

1.13- Inclusão Produtiva – Área Azul

Produto: Ações voltadas a jovens a partir dos 18 anos, advindos do Programa Municipal de Atendimento ao Adolescente, que atuam como Auxiliares de Controle Operacional.

Público-alvo: Jovens a partir dos 18 anos

Periodicidade: 2ª a 6ª feira

Resultados: Ações efetivadas. Jovens atuando como Auxiliares de Controle Operacional.

Meta física: 20

1.14- Inclusão Produtiva - Curso de Formação Profissional

Produto: Ações desenvolvidas com jovens e adultos de ambos os sexos em situação de exclusão social, oriundos do Projeto de Capacitação para o Trabalho. Ações em torno do Empreendedorismo como forma de inserção no mercado formal e informal.

Público-alvo: Jovens e adultos de 18 a 65 anos

Periodicidade: 2ª a 6ª feira

Resultados: Capacitação efetivada. Jovens e adultos incluídos no mercado formal ou informal de trabalho.

Meta física: 330

1.15. Inclusão Produtiva - Novo Passo

Produto: Ações desenvolvidas com jovens e adultos em situação de exclusão social, oriundos do Projeto de Capacitação para o Trabalho.

Público-alvo: Jovens e adultos de 18 a 65 anos

Periodicidade: 2ª a 6ª feira

Resultados: Ação desenvolvida, acompanhamento permanente e jovem ou adulto atuando como engraxate.

Meta física: 20

1.16. Inclusão Produtiva - Caminho Novo

Produto: Ações desenvolvidas com adultos em situação de exclusão social, a serem inseridos no mercado de trabalho.

Público-alvo: A partir de 18 anos

Periodicidade: 2ª a 6ª feira

Resultados: Ação desenvolvida, acompanhamento permanente do adulto atuando no mercado de trabalho.

Meta física: 50

1.17. Inclusão Produtiva - Inserção do Idoso no Mercado de Trabalho

Produto: Ações desenvolvidas com idosos em situação de exclusão social, a serem inseridos no mercado de trabalho.

Público-alvo: A partir de 65 anos

Periodicidade: 2ª a 6ª feira

Resultados: Ação desenvolvida, acompanhamento permanente do idoso atuando no mercado de trabalho.

Meta física: 08

1.18. Inclusão Produtiva - APARES

Produto: Cooperação técnica e financeira à uma Associação de Catadores de Papel.

Público-alvo: Catadores de Papel

Periodicidade: 2ª a 6ª feira

Resultados: Ação desenvolvida, acompanhamento permanente.

Meta física: 50

1.19. Terceira Idade - Centro de Convivência do Idoso / Regionalização

Produto: Ações desenvolvidas com idosos, em situação de vulnerabilidade. Objetiva a promoção da autonomia, independência e participação na comunidade. Estabelece diretrizes do Conselho Municipal de Assistência Social e Conselho Municipal do Idoso.

Público-alvo: Idosos a partir de 65 anos.

Periodicidade: 2ª a 6ª feira Resultados: Proteção e promoção efetivados.

Meta física: 400

1.20. Atendimento Comunitário

Produto: Ações voltadas às famílias de baixa renda, residentes em bairros periféricos e em situação de vulnerabilidade social.

Público-alvo: Famílias

Periodicidade: 2ª a 6ª feira

Resultados: Ações efetivadas.

Meta física: 5.372

2. Programas de Proteção Social Especial

2.1. Pessoa em Situação de Rua - Casa Aberta

Produto: Ações voltadas à criança e ao adolescente em situação de rua, contemplando a inclusão sócio-familiar.

Público-alvo: Crianças e adolescentes de 07 a 17 anos

Periodicidade: 24 horas

Resultados: Ações efetivadas

Meta física: 38

2.2. Pessoa em Situação de Rua - Núcleo do Cidadão de Rua

Produto: Ações voltadas à população de rua e aos migrantes. Preconiza os preceitos da LOAS

Público-alvo: Adultos em situação de rua e migrantes

Periodicidade: 24 horas

Resultados: Ações efetivadas

Meta física: 240

2.3. Pessoa em Situação de Rua - Casa da Cidadania

Produto: Ações voltadas à população adulta em vulnerabilidade social e pessoal e em situação de rua. Atendimento preferencial a idosos, portadores de deficiência, em tratamento de dependência química com indicação de repouso.

Público-alvo: Adultos em situação de rua e migrantes

Periodicidade: 24 horas

Resultados: Ações efetivadas

Meta física: 70

2.4. Pessoa em Situação de Abrigamento - Casa Abrigo

Produto: Ações voltadas a mulheres vítimas de violência sexual, física, doméstica e psicológica. Atendimento em regime de abrigo. Ações norteadas pela LOAS em parceria com o Conselho de Mulheres e Delegacia Especial de Mulheres.

Público-alvo: Mulheres a partir dos 18 anos em situação de violência

Periodicidade: 24 horas

Resultados: Ações efetivadas.

Meta física: 32

2.5. Pessoa em Situação de Abrigamento - Casa do Aconchego

Produto: Ações voltadas a crianças e adolescentes de ambos os sexos, vítimas de violência sexual, física, psicológica ou por negligência. Ações norteadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, diretrizes estabelecidas pelo CMDCA, Conselhos Tutelares, Juizado da Infância e da Juventude e ONG's.

Público-alvo: Crianças e adolescentes de 0 a 17 anos e 11 meses

Periodicidade: 24 horas

Resultados: Ações efetivadas.

Meta física: 20

2.6. Pessoa em Situação de Abrigamento - Política Municipal de Abrigo

Produto: Ações voltadas para assessoria técnica e financeira a entidades que prestam atendimento em regime de abrigo e questão conveniadas com o município. Estabelece interface com os Conselhos Municipais de Direito e as ações são norteadas pelo ECA.

Público-alvo: Crianças e adolescentes de 0 a 17 anos.

Periodicidade: 24 horas

Resultados: Assessoria Técnica e Financeira viabilizada
Meta física: 80

2.7. Liberdade Assistida

Produto: Ações desenvolvidas com adolescentes em situação de cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida. Encaminhamentos feitos pelo Juizado da Infância e da Juventude. Ações norteadas pelo ECA em seus artigos 118 e 119
Público-alvo: Adolescentes de 12 a 17 anos
Periodicidade: 2ª a 6ª feira
Resultados: Medidas aplicadas
Meta física: 120

2.8. Centro de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa

Produto: Ações desenvolvidas com idosos, vítimas de maus tratos, violência, violação dos seus direitos, e às suas famílias. Prevê ações integradas com órgãos oficiais e parcerias com entidades não-governamentais. Segue as diretrizes estabelecidas pelo estatuto do idoso.
Público-alvo: Idosos e seus familiares
Periodicidade: 2ª a 6ª feira
Resultados: Ações efetivadas
Meta física: de acordo com o percentual de denúncias

2.9. Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes

Produto: Ações desenvolvidas com crianças e adolescentes vítimas de exploração sexual. Prevê ações integradas com órgãos oficiais e parcerias com entidades não governamentais. A porta de entrada no projeto são as denúncias realizadas gratuitamente através de um disque-denúncias 0800 e encaminhamentos diversos.
Público-alvo: Crianças e adolescentes vítimas de exploração sexual
Periodicidade: 2ª a 6ª feira
Resultados: Ações efetivadas
Meta física: 80

2.10. Erradicação do Trabalho Infantil

Produto: Ações voltadas à criança e ao adolescente em situação de trabalho precoce, perigoso ou insalubre e às suas famílias com renda per capita de até meio salário mínimo. Estabelece interface com os Conselhos Municipais e Tutelares, Juizado da Infância e Juventude, UFJF, SEDESE, Pastoral do Menor e COMPETI.
Público alvo: Crianças e adolescente de 7 a 14 anos e 11 meses
Periodicidade: 2ª a 6ª feira
Resultados: Ações efetivadas.
Meta física: 200