



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

LUCIANO DA SILVA

**Retrato das Políticas Públicas de Enfrentamento a Exclusão Social nos
Municípios da Região do Vale do Paraíba no período de 2017-2022**

Maceió - 2023

LUCIANO DA SILVA

**Retrato das Políticas Públicas de Enfrentamento a Exclusão Social nos
Municípios da Região do Vale do Paraíba no período de 2017-2022**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso Ciências
Economicas da Universidade Federal de
Alagoas, como requisito parcial para a
obtenção do grau de Bacharel em
Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Arnóbio Cavalcanti
Filho

Maceió – 2023

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecária: Taciana Sousa dos Santos – CRB-4 – 2062

S586r Silva, Luciano da.

Retrato das políticas públicas de enfrentamento à exclusão social nos municípios da região do Vale do Paraíba no período de 2017-2022 / Luciano da Silva. - 2023.

72 f. : il. color.

Orientador: Arnóbio Cavalcanti Filho.

Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Maceió, 2023.

Bibliografia: f. 71-72.

1. Assistência social. 2. Políticas públicas. 3. Política de assistência social. 4. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). I. Título.

CDU: 364

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer a Deus por me dá a graça de chegar até aqui, concedendo-me força e saúde e a certeza de que tudo podemos, confiando sempre em seu amor incondicional. Que mesmo diante de muitas dificuldades não me permitiu desistir. Em segundo lugar a todos meus familiares e amigos que estiveram presentes durante toda minha jornada universitária, graças a eles tive o apoio e incentivo necessários para continuar, em especial minha esposa Audeane da Silva por sempre me ajudar a alcançar meus objetivos. Quero expressar também agradecimentos aos professores que com muita paciência souberam me conduzir para alcançar meu objetivo e em especial ao meu orientador Professor Arnóbio Cavalcanti Filho por seu apoio na orientação desse trabalho. Enfim a todos que diretamente ou indiretamente fizeram parte da minha formação, um muito obrigado.

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como objetivo analisar os programas e serviços executados nos municípios da região do Vale do Paraíba e seus efeitos na vida dos beneficiários e na economia destes municípios durante os governos dos presidentes Michel Temer e Jair Messias Bolsonaro, partindo de um resumo sobre a forma como era vista e tratada a Assistência Social antes da Constituição Federal de 1988, passando pela LOAS, PNAS e a implementação do SUAS. Foram analisadas as questões técnicas, políticas e administrativas que colaboraram para o desenvolvimento da política de assistência social e as perspectivas futuras do rumo a serem tomados para a melhoria destes serviços. A Política de Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988 passou a compor o tripé da Seguridade Social ao lado da Saúde e da Previdência Social. A promulgação da Lei Orgânica em dezembro de 1993, exigiu a organização e a estruturação da gestão dessa política que então passou a ser reconhecida como direito do cidadão e dever do Estado, compreendida como política pública. É preciso reconhecer que esses processos foram os grandes impulsionadores que levaram à Lei Orgânica da Assistência Social, que por sua vez proporcionou a formulação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e a aprovação em 2011 da Lei nº 12435 que integra plenamente o SUAS ao escopo da Lei Orgânica da Assistência Social. Para o desenvolvimento deste trabalho, utilizou-se de pesquisa documental descritiva e bibliográfica como forma de analisar as legislações e os documentos oficiais que trazem a tipificação/normatização dos serviços no âmbito da política de assistência social. A escolha do tema partiu da experiência de pouco mais de 2 anos como assessor técnico da Assistência Social do município de Cajueiro. Entendemos também que se faz necessário fortalecer mais a política de assistência social, bem como seus programas, projetos, benefícios e serviços para que haja uma melhor qualidade na oferta dos serviços prestados a quem mais necessita.

Palavras-Chave: Política de Assistência Social, Proteção Social, SUAS.

ABSTRACT

This course completion work aims to analyze the programs and services performed in the municipalities of the Vale do Paraíba region and their effects on the lives of the beneficiaries and on the economy of these municipalities during the governments of presidents Michel Temer and Jair Messias Bolsonaro, starting from a summary of how Social Assistance was seen and treated before the Federal Constitution of 1988, through the LOAS, PNAS and the implementation of SUAS. The technical, political and administrative issues that contributed to the development of the social assistance policy and the future perspectives of the direction to be taken for the improvement of these services were analyzed. The Social Assistance Policy from the Federal Constitution of 1988 started to compose the Social Security tripod alongside Health and Social Security. The enactment of the Organic Law in December 1993 required the organization and structuring of the management of this policy, which then came to be recognized as a citizen's right and a duty of the State, understood as public policy. It must be recognized that these processes were the main drivers that led to the Organic Law of Social Assistance, which in turn provided the formulation of the Unified Social Assistance System - SUAS and the approval in 2011 of Law No. of the Organic Law of Social Assistance. For the development of this work, descriptive and bibliographic documentary research was used as a way of analyzing the legislation and official documents that bring the typification/standardization of services within the scope of social assistance policy. The choice of theme came from the experience of just over 2 years as a technical advisor for Social Assistance in the municipality of Cajueiro. We also understand that it is necessary to further strengthen the social assistance policy, as well as its programs, projects, benefits and services so that there is a better quality in the provision of services provided to those most in need.

Key words: Social Assistance Policy, Social Protection, SUAS.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Principais Objetivos, Princípios e Diretrizes da LOAS	20
Tabela 2 População dos município de acordo com o censo demográfico do IBGE de 2010	50
Tabela 3 Valor anual destinado a Casa de Acolhimento	52
Tabela 4 População em extrema pobreza de acordo com estimativa do IBGE para o ano de 2021	54
Tabela 5 Total de famílias cadastradas, beneficiárias e total de recursos federais recebidos (novembro-2022)	56
Tabela 6 Número de pessoas cadastradas e Beneficiarias PAB	57
Tabela 7 Quantidade de beneficiários pelas variáveis do PAB	58
Tabela 8 Quantidades de crianças e gestantes atendidas pelo PCF	60
Tabela 9 Número de visitas de acordo com a faixa etaria	61
Tabela 10 Quantidade de Creas por município	62
Tabela 11 Orçamento e valor para a área da assistência social em nível nacional (2017-2022)	64
Tabela 12 Distribuição de valores destinados à Assistência Social (2019-2021)	65
Tabela 13 Valores recebidos para a Assistência Social na Proteção Básica (2019-2022).....	66
Tabela 14 Valores recebidos para a Assistência Social na Proteção Social Especial (2019-2022)	68
Tabela 15 Valores recebidos no Programa Criança Feliz (2019-2022)	70

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Percentual da população em extrema pobreza por Município	54
Gráfico 2 Percentual das famílias beneficiárias por município	56
Gráfico 3 Percentual das Pessoas Beneficiária x População Estimada 2021	57
Gráfico 4 Quantidade de beneficiários pelas variáveis do PAB	59
Gráfico 5 Orçamento e valores destinados para a área de assistência social em nível nacional (2017-2022).....	64
Gráfico 6 Distribuição dos valores autorizados para a assistência social (2019-2021)	65
Gráfico 7 Valores recebidos para a assistência social na proteção social básica (2019-2022)	67
Gráfico 8 Recursos da proteção social especial destinados aos municípios do vale do paraíba (2019-2022)	69
Gráfico 9 Valores recebidos pelos municípios do Vale do Paraíba no Programa Criança Feliz (2019-2022).....	71

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
1.1 METODOLOGIA	15
1.2 OBJETIVOS	16
2. O SISTEMA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	17
2.1 ESTRUTURA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS	24
2.2 ENTIDADES E ORGANIZAÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	27
2.3 SERVIÇOS E PROGRAMAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	27
2.3.1 PROTEÇÃO E ATENÇÃO À FAMÍLIA - PAIF	27
2.3.2 PROTEÇÃO E ATENDIMENTO ESPECIALIZADO A FAMÍLIA E INDIVÍDUOS.....	28
2.3.3 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....	29
2.3.4 SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VINCULO - SCFV.....	30
2.3.5 EQUIPE VOLANTE	31
2.3.6 ABORDAGEM SOCIAL	32
2.3.7 SERVIÇO DE ACOLHIMENTO.....	34
2.3.8 MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS	35
2.3.9 SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, IDOSOS E SUAS FAMÍLIAS	38
2.3.10 PLANO VIVER SEM LIMITE	38
2.3.11 BPC NA ESCOLA.....	40
2.4 UNIDADES DE ATENDIMENTO	41

2.4.1 CRAS – CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	42
2.4.2 CREAS – CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	43
2.4.3 CENTRO POP – CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA	44
2.5 CADASTRO ÚNICO	45
3. ANÁLISE COMPARATIVA DOS MUNICÍPIOS DO VALE DO PARAIBA.....	49
3.1 PROGRAMAS VINCULADOS AOS MUNICÍPIOS DO VALE DO PARAÍBA ..	51
3.1.1 UNIDADES DE ACOLHIMENTO - CAVP.....	51
3.1.2 PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL - PAB	52
3.1.3 PROGRAMA CRIANÇA FELIZ - PCF	59
3.1.4 CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTENCIA SOCIAL - CREAS	61
3.2 ASPECTOS FINANCEIROS	63
3.2.1 RECURSOS DO SUAS	63
4. CONCLUSÃO	74
5. REFERÊNCIAS	76

1. INTRODUÇÃO

A Política de Assistência Social foi incluída no tripé da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e Previdência, por meio da Constituição Federal de 1988. Entretanto, para compreender essa política no atual contexto de desmonte das políticas sociais, é necessário resgatar sua história e entender seus objetivos.

Inicialmente, as questões sociais no Brasil eram tratadas de acordo com o pensamento conservador, que responsabilizava cada indivíduo por sua própria vulnerabilidade econômica e social. Essas ideias estavam associadas a grupos moralizadores e comportamentais, e as expressões dessas questões eram abordadas por meio de ações filantrópicas e coercitivas.

O desenvolvimento econômico e social relacionado à força produtiva e à expansão do capitalismo contribuiu para o aumento da desigualdade social e, especificamente, da pobreza. De acordo com Marx, citado por Santos (2007), o surgimento da questão social deve-se em grande parte ao advento do capitalismo, especialmente da manufatura. A dinâmica do modo de produção capitalista intensifica o crescimento da pobreza, e os impactos do industrialismo do século XVII resultaram na crescente miséria da classe trabalhadora. Por isso, podemos entender que a questão social não se limita à pobreza, mas inclui também fome, desemprego, precarização da saúde e da educação, falta de saneamento básico, entre outros problemas.

Diante desse cenário, surgiram as políticas sociais como forma de enfrentar a questão social, resultado de um jogo de interesses, contradições e conflitos, com o objetivo de dar uma resposta relevante às frequentes mobilizações da classe trabalhadora por melhores condições de vida.

As políticas sociais se configuram uma estratégia de ação do

, tendo como objetivo amenizar os efeitos causados através da reprodução do capital avassalador do capitalismo.

“Entretanto, o que ocorreu nos países capitalistas desenvolvidos foi justamente a oposição do que os liberais defendiam, pois o surgimento das

políticas sociais revelou os limites da tese neoliberal em defender o livre jogo de mercado e a naturalização da pobreza como algo que o Estado não deveria intervir. As políticas sociais implementadas nos países centrais, sobretudo aqueles onde ocorreu o Welfare State, foram desenvolvidas justamente para reorganizar a vida econômica, por meio da intervenção do Estado na economia, controlar o mercado financeiro e combater o desemprego e a miséria”. (SANTOS; SOUZA, 2018, p.68)

Para compreender o enfrentamento da questão social brasileira partimos de duas vertentes que possui uma correlação:

“A superexploração do trabalho, ocorrida com o rebaixamento do salário, a ausência de regulação trabalhista rural e a instauração do FGTS; e a passivização dos movimentos sociais sindicais, controlados pelo Estado e pela burguesia. Esses elementos intrínsecos à formação econômica do Brasil se atualizam de acordo com as mudanças históricas, pois até os dias atuais todas as reformas ocorridas no país possuíram um caráter conservador. Por essas razões, não podem ser analisadas sob égide exclusiva da crise estrutural capitalista”. (SANTOS; SOUZA, 2018 p. 73)

A política de assistência social, assim como outras políticas sociais, surgiu para minimizar os impactos do sistema capitalista, como mencionado anteriormente. No entanto, antes de se tornar política pública de direitos do cidadão, a população era assistida por meio de práticas filantrópicas, clientelistas, filantrópicas e apadrinhamento político, o que evidencia a fragilidade do sistema de proteção social. No Brasil, a assistência social se consolidou como política pública com a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica de Assistência Social nº 8.742/93, que garantem o acesso à assistência social como um direito do povo e um dever do Estado.

No entanto, apesar dos avanços no aparato jurídico, a efetivação da política de assistência social enfrenta obstáculos em decorrência da conjuntura política marcada pela contrarreforma conservadora em consonância com a agenda neoliberal. A propagação das propostas neoliberais nos anos 1990, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, resultou na adoção das orientações internacionais para a construção e realização da contrarreforma da seguridade social brasileira. Essa contrarreforma impôs restrições aos gastos com recursos públicos, afetando diretamente os serviços sociais, e evidencia a fragilidade do sistema de proteção social no Brasil. A aprovação da emenda constitucional na década de 90 também restringiu as ações do mercado e afetou a administração pública como um todo.

“Nessa direção, tal desempenho estatal tem como consequência o rebaixamento das políticas sociais de direito, transformando-as em programas focais, assistenciais e seletivos, destinados a parcela da população que se encontra na extrema pobreza, e esvaziando dessa maneira seu caráter universal, principalmente no tocante à execução da política de assistência social, que é a responsável pelos principais programas de caráter compensatório na atualidade”. (SANTOS; SOUZA, 2018, pg.76).

Para entender a trajetória da política de assistência social no Brasil, é importante destacar que ela é um dos componentes da seguridade social, resultado de diversas lutas dos diferentes segmentos sociais. Embora a seguridade social tenha sido constitucionalizada para viabilizar os direitos sociais e promover condições dignas de vida para a população, essas políticas muitas vezes não são executadas de maneira adequada devido à propagação das ideias neoliberais. Como resultado, essas políticas são promovidas de forma fragmentada, direcionadas principalmente à parcela mais vulnerável da população.

A política de assistência social, que é um direito do cidadão e dever do Estado, rompeu com práticas clientelistas e assistencialistas que eram comuns no passado. Embora tenha sido inserida na seguridade social, sua regulamentação só ocorreu em 1993 através da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), estabelecendo seus objetivos, princípios e diretrizes e permitindo que a assistência social iniciasse um processo efetivo de posicionamento e ocupação de espaço no campo da proteção social.

Ao analisarmos a intervenção da política de assistência social nas estratégias de combate à pobreza, é possível perceber que, apesar da fragmentação e desarticulação entre as políticas da seguridade social, a política de assistência social consegue se sobressair nas ações de combate à pobreza. No entanto, é importante destacar que o objetivo real dessas políticas é amenizar as sequelas causadas pela questão social por meio de programas de transferência de renda.

“Dentre os avanços ocorridos no âmbito da política de assistência social no Brasil, neste período, podemos destacar a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004; neste mesmo ano ocorreu a aprovação, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), tendo como perspectiva a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); e ainda houve a criação dos programas de transferência de renda, dentre os quais se destaca o Programa Bolsa Família, que na realidade “resultou da unificação de quatro programas federais [legados do FHC]: Bolsa escola,

Vale Gás e Cartão Alimentação” (YAZBEK, 2012, p.307, apud SANTOS; SOUZA, 2018, pg.79).

Observa-se que, dentre as políticas que compõem o tripé da seguridade social brasileira, a política de assistência social sofreu mudanças significativas. A regulamentação do SUAS e a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2004, para implementação da Política Nacional de Assistência Social, impulsionaram essas transformações. Behring (2021) afirma que a política de assistência social foi a que mais sofreu mudanças na seguridade social, sendo o SUAS uma inovação que trouxe notáveis e bruscas mudanças para sua gestão e regulação. (SANTOS; SOUZA, 2018, p. 80).

Embora a política de assistência social tenha alcançado destaque nas ações de combate à pobreza, é importante destacar que essas estratégias estão vinculadas à dinâmica de expansão do capital no país. Em geral, as políticas sociais visam atender as exigências do capital e as demandas do trabalho, e as ações assumem um caráter focalizado, o que não tem sido suficiente para reverter as estatísticas da desigualdade social. Infelizmente, a seletividade nas ações voltadas à população mais vulnerável torna-se cada vez mais frequente, excluindo essas pessoas de quaisquer direitos.

“Mesquita e Freire (2013), dizem que o governo se mostra incapaz de garantir o direito ao trabalho, conforme dispõe a Constituição Federal, em seu Capítulo II: Dos Direitos Sociais, Art. 6, com a Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988). (SANTOS; SOUZA, 2018, p. 82).

É importante destacar que as ações da política de assistência social são resultado dos ajustes neoliberais. Com a restrição dos direitos sociais básicos destinados à classe trabalhadora, a política de assistência social precisa ser ampliada para atender aqueles que não conseguiram ingressar no mercado de trabalho ou que, apesar de estarem empregados, não conseguem suprir as necessidades básicas de suas famílias. Entretanto, enquanto a exploração do trabalho persistir, mesmo com adaptações em cada realidade para manter o sistema, as ações estratégicas adotadas pela política de assistência social não concretizam o princípio da igualdade disposto na LOAS. No Capítulo II: Dos

Princípios e das Diretrizes, Seção I: Dos Princípios, Art. 4º, Inciso IV, a LOAS preconiza "igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais" (BRASIL, 1993). (SANTOS; SOUZA, 2018, p.83)

Embora nesse trecho da LOAS se legitime o acesso aos direitos sociais para aqueles que necessitam, em tempos de avanço das ideologias neoliberais, isso se caracteriza como uma contradição. Segundo Santos (2021) citado por SANTOS; SOUZA (2018), mesmo com a queda na taxa de desemprego, a desigualdade tende a crescer devido ao processo de pauperização da classe trabalhadora. Para tentar amenizar esse impacto, o governo utiliza a política de assistência social no combate às expressões da questão social por meio de programas de transferência de renda. Entretanto, esses programas reduzem a política de assistência social a uma política de caráter emergencial e seletiva, cujos resultados não correspondem aos de longo prazo.

As autoras Santos e Souza (2018) ressaltam que os investimentos em políticas de assistência social estão sendo direcionados apenas para programas de transferência de renda, o que demonstra que o crescimento econômico do país está sendo financiado pela seguridade social. No entanto, apesar do aumento no orçamento e da alocação de recursos, esses investimentos não são eficazes para alcançar o objetivo principal da política de assistência social, que é garantir os direitos sociais de forma universal.

É notório que a política de assistência social tem se afastado do objetivo de universalidade do acesso, tornando-se seletiva e focada, e o processo burocrático dificulta o acesso da população a esses direitos. Para compreender melhor as contrarreformas adotadas pelo Estado na execução das políticas sociais, é preciso analisar a conjuntura política atual. Durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva, o modelo econômico favoreceu a distribuição de renda, sendo denominado de neo-desenvolvimentismo pelas autoras Santos e Silva (2018). Nesse contexto, a política de assistência social estabeleceu ações vinculadas aos programas sociais de transferência de renda.

No entanto, com a ascensão das propostas ultra neoliberais a partir de 2013, durante o governo de Dilma Rousseff, houve uma avalanche de desestruturação dos direitos sociais, concretizando-se com a adoção de medidas mais duras contra os trabalhadores e os serviços públicos, durante o governo de Michel Temer e mantido pelo atual Presidente Jair Messias Bolsonaro. Em 2016, foram adotadas medidas regressivas em relação aos direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora, de acordo com Araújo.

“Alguns impactos desta crise política e econômica, que se alastra desde 2013, o que se tornam os mais críticos após o “golpe parlamentar, judiciário e midiático” que retirou a presidente Dilma Rousseff do poder. Destacamos alguns dados registrados por órgãos oficiais internacionais, como: o aumento entre 2,5 milhões a 3,6 milhões de pessoas vivendo na pobreza no Brasil em 2017, segundo estudos do Banco Mundial, o crescimento exponencial do desemprego, chegando a 14 milhões em abril de 2017, segundo os dados do IBGE; bem como o alerta do retorno do país ao mapa mundial da fome da ONU, segundo relatório produzido por um grupo de mais de 40 entidades a sociedade civil, que monitora o cumprimento de um plano de ação com objetivos de desenvolvimento sustentável acordado entre os Estados – membros da ONU, a chamada Agenda 2030”. (NOBRE , 2004, p. 04 e 05).

Durante o início do governo de Michel Temer, a recessão na viabilização dos direitos sociais para a população já demonstrava impactos regressivos para a política de assistência social. O corte do orçamento da União por meio da PEC 95 comprometeu os repasses para os municípios, afetando negativamente a implementação de ações da assistência social, como o programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada e serviços de proteção social básica e especial. Esses cortes orçamentários vão de encontro ao conceito estabelecido na Constituição Federal e na LOAS, demonstrando um comprometimento com a efetivação dos direitos sociais.

1.1 Metodologia

Este é um estudo teórico e documental descritivo, de base qualitativa e quantitativa, que se propõe a analisar criticamente a interface entre a gestão da política de Assistência Social no SUAS e as demandas dos usuários, a partir de documentos oficiais do Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social (Rede SUAS). A escolha dos documentos analisados levou em consideração a experiência de mais de 2 anos na Assistência Social, o que proporcionou uma proximidade e amplo contato com as normativas e documentos

orientadores. A Rede SUAS tem a função de suprir as necessidades de comunicação e acesso a dados sobre a implementação da Política Nacional de Assistência Social em todo o território brasileiro.

A análise foi realizada com base nas informações dos municípios com Porte I e Porte II na Região do Vale do Paraíba, que incluem Atalaia, Capela, Cajueiro, Viçosa, Paulo Jacinto e Quebrangulo, partindo do pressuposto de que todos enfrentam problemáticas semelhantes.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo desta pesquisa é analisar os impactos dos programas e serviços de transferência de renda condicionada executados nos municípios da região do Vale do Paraíba durante os governos de Michel Temer e Jair Messias Bolsonaro entre 2017 e 2021, bem como explorar alguns indicadores de 2022. A pesquisa buscará avaliar tanto os efeitos dessas políticas na vida dos beneficiários quanto na economia dos municípios, a fim de entender a sua efetividade e contribuição para o desenvolvimento regional.

1.2.2 Específicos

- Compreender os principais fatores históricos e sociais que influenciaram e possibilitaram o surgimento e a transformação da Assistência Social no Brasil;
- Identificar os tipos de serviços ofertados ao público atendido pelo SUAS;
- Realizar levantamento de indicadores relacionados aos programas sociais direcionados aos municípios.

2. O SISTEMA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Apesar da importância histórica da Constituição Federal de 1988 para a consolidação da Assistência Social como política pública no Brasil, é importante destacar que a luta pela efetivação do direito à Assistência Social como política pública ainda continua. Ainda existem desafios significativos a serem enfrentados, como a ampliação do acesso aos serviços e benefícios, a melhoria da qualidade dos serviços prestados, a ampliação da participação popular na gestão das políticas e a garantia de recursos suficientes e estáveis para a área.

Além disso, é importante ressaltar que a assistência social não pode ser vista apenas como uma política compensatória ou de combate à pobreza. Ela também tem um papel fundamental na garantia de direitos e na promoção da cidadania, atuando em áreas como o acolhimento de crianças e adolescentes em situação de risco, o atendimento a pessoas em situação de rua, a proteção a idosos em situação de vulnerabilidade, entre outros. Dessa forma, é necessário continuar lutando pela efetivação do direito à Assistência Social como uma política pública de direitos, capaz de garantir a dignidade e o bem-estar das pessoas em situação de vulnerabilidade social. “A Constituição de 1988 consagrou os novos princípios de reestruturação do sistema de políticas sociais, segundo as orientações valorativas então hegemônicas: o direito social como fundamento da política; o comprometimento do Estado com o sistema, projetando um acentuado grau de provisão estatal pública e o papel complementar do setor privado; a concepção da seguridade social (e não de seguro) como forma mais abrangente de proteção e, no plano organizacional, a descentralização e a participação social como diretrizes do reordenamento institucional do sistema”. (DRAIBE, 2003:69).

O art. 203 da Constituição Federal de 1988 determina que a assistência social seja prestada a quem dela necessitar, independente se o indivíduo tenha contribuído ou não, com a seguridade social. Entre seus objetivos estão a proteção a família, maternidade, infância, adolescência e a velhice. Como também busca amparar crianças e adolescentes em risco, a promoção da integração ao mercado de trabalho, a habilitação e a reabilitação das pessoas com deficiência e a sua integração na sociedade, por fim, a garantia de um mínimo de benefício mensal á

pessoa com deficiência ou idoso, na qual não conseguem prover sua própria manutenção seja por si mesmo ou pela família.

O art. 204 dispõe sobre as ações governamentais na área da assistência social são organizadas com recursos do orçamento da seguridade social (conforme art. 195), sendo organizada da seguinte forma:

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

II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

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

I - Despesas com pessoal e encargos sociais;

II - Serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. "(NR)"

*Acrescentado pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. (BRASIL, 1988).

Em 1989, tem-se a criação do Ministério do Bem Estar Social, entretanto, isto não se convalidou a condição de Assistência Social como política pública, nem como integrante da Seguridade Social, pelo contrário, fortaleceu o antigo modelo da LBA (Legião Brasileira de Assistência) enquanto a presença da gestão patrimonial e baixa valorização dos programas já experimentados de proteção básica, inclusive produtiva, entre outros.

Nos anos de 1990, no governo de Fernando Collor de Melo, a LBA entra em decadência devido aos desmandos políticos, ocasionando a extinção da organização. Para Soares (2001), o período Collor se compôs da desmontagem do padrão de proteção social, sem uma efetiva substituição do mesmo.

Neste mesmo ano, tem-se a primeira redação da LOAS, apresentada a Câmara com o auxílio da Comissão Técnica do IPEA-Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, porém, a mesma foi vetada. Entretanto, neste contexto, os municípios já se articulavam na busca de seu novo protagonismo na Assistência Social, por meio da Frente Social dos Estados e Municípios da Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência (ANASSELBA) dos órgãos da categoria dos assistentes sociais como Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS), sindicatos, organizações Não governamentais (Ong's) e movimentos sociais.

Em 1993 é aprovada finalmente a Lei Orgânica de Assistência Social, caracteriza-se como um conjunto de normas que sistematiza e organiza a estrutura da assistência social, e define uma estrutura descentralizada para a Política Nacional de Assistência Social. Esta estrutura constitui-se de fundos públicos para financiamento das ações; conselhos Municipais, do Distrito Federal, Estadual e Nacional; e os planos de assistência social elaborados nas três esferas de governo: Municipal, Estadual e Nacional. A LOAS utiliza os objetivos fixados pela CF/88 (art. 203-204). Assim, considera como entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como a defesa e garantia de seus direitos.

Tabela 1: Principais Objetivos, Princípios e Diretrizes da LOAS

	Objetivos	Princípios	Diretrizes
Lei Orgânica e Assistência Social - LOAS	Proteção social, garantir a vida, a redução de danos, proteção à família a criança, adolescente, a maternidade e a velhice. Visa também a habitação integração e reabilitação, promoção de bens e serviços em prol do bem-estar de todos.	Supremacia ao atendimento, universalização, respeito à dignidade, autonomia, igualdade e uma divulgação ampla de acessos e direitos dos benefícios aos cidadãos.	Descentralização político-administrativa, participação da população na formulação e no controle das ações em todos os níveis. Responsabilizando o Estado na condução da política de Assistência Social em cada esfera do governo.

Fonte: Elaboração própria.

Contudo, os preceitos, valores e normatizações da LOAS, apenas ganham materialidade a partir da implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Este se configura enquanto um sistema organizacional da política de Assistência Social que regula e organiza em todo o território nacional os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Pressupõe a constituição de uma rede de serviços, com eficácia nas suas ações específicas e nas ações em que se relacione com as demais políticas públicas setoriais; e uma gestão compartilhada e com financiamento da política pelas três esferas de governo, representando assim, a consolidação de uma estrutura descentralizada, participativa e democrática.

No ano de 1995 o presidente Fernando Henrique Cardoso extingue a LBA por decreto, sendo o fim da agência de clientelismo e assistencialismo por excelência (DRAIBE, 2003). Em seguida, nenhuma outra organização foi criada com o objetivo de substituí-la. Com a finalização da LBA, elabora-se o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), ligado à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), que assumiria o papel da LBA e do também extinto Ministério do Bem-Estar Social. Ainda no ano de 1995 acontece em Brasília a 1ª Conferência Nacional de Assistência Social, que conta com ampla participação da sociedade. Neste movimento a Política de Assistência ganha seus primeiros contornos como direito e não como favor. Sua implantação iniciou-se no primeiro mandato do governo FHC.

Somente no ano de 1996 a LOAS começa a ser implantada, com o início de concessão dos benefícios para os idosos, pessoas com deficiência, crianças e

adolescentes. Neste período, ocorreu também à implantação do processo de descentralização, iniciado nas esferas estaduais e depois nas municipais. Esta descentralização das ações ocorreu voltada para a ótica de “eficiência e da eficácia”, com isto, as três esferas de governos (União, Estado e Município) assumem funções bem definidas, com recursos não compatíveis para o enfrentamento das necessidades sociais. Por isto, como estratégia, assumem parcerias com as organizações não governamentais no que se refere ao financiamento das políticas sociais. O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) unificou os programas sociais que estavam dispersos em vários ministérios.

“No plano da relação com o setor privado e o Terceiro Setor, se bem que de forma menos generalizada que as orientações anteriores, duas outras linhas de ação revelaram também as preferências governamentais na condução da área social. De um lado, uma visão positiva das parcerias com as organizações não governamentais (ONGs), nem tanto em relação à prestação de serviços sociais – uma antiga tradição no país, especialmente na área de assistência social –, antes pelo seu reconhecimento como interlocutor legítimo na formulação da política social. De outro lado, a modernização e o reforço dos mecanismos da ação regulatória do Estado, em relação ao setor privado lucrativo e às próprias organizações do Terceiro Setor, envolvidos na provisão social por meio de mudanças legislativas ou da criação de órgãos destinados a tais funções”. (DRAIBE, 2003:76).

Nos anos seguintes, até o final do mandato do governo do FHC, foram também implantadas, em todo o país, as instituições e os órgãos do novo sistema LOAS: Conselho Nacional da Assistência Social (Conanda), Fundo Nacional da Assistência Social, os conselhos e os fundos estaduais e municipais. Segundo Draibe (2003) neste contexto o país já contava com um sistema nacional de assistência social de forte institucionalidade, apoiado em fundos, órgãos e conselhos estaduais e municipais e periodicamente mobilizado por conferências nacionais, foro privilegiado da formação da política.

No segundo mandato do governo de FHC, foram implantados outros programas de combate à pobreza, como o Programa de Comunidade Solidária; Programa Comunidade Ativa, atuava em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). O Projeto Alvorada iniciou no ano de 2000, foi denominado Plano de Apoio aos Estados de Menor Desenvolvimento Humano, agindo por meio de um conjunto de programas federais nas áreas de saúde, educação e geração de renda; e a Rede de Proteção Social, são programas

de transferência monetárias para pessoas com baixa renda, nas áreas de saúde, educação, previdência e trabalho, destinados à prestação de serviços sociais básicos, destinado a protegê-las nas distintas circunstâncias de risco e vulnerabilidade social, incluindo o Bolsa-Escola (MEC), Bolsa-Alimentação (MS), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) (MPAS), Programa do Agente Jovem (MPAS), Bolsa-Qualificação (MT), Benefício Mensal – Idoso (MPAS), Benefício Mensal – Portadores de Deficiência (MPAS), Renda Mensal Vitalícia (MPAS), Bolsa-Renda (seguro-safra) (MA), Auxílio-gás (MME), Aposentadorias Rurais (MPAS), Abono Salarial PIS/PASEP (CEF), Seguro-desemprego (MT). (DRAIBE, 2003:88-89).

No governo de Luís Inácio Lula da Silva, precisamente no dia 30 de janeiro de 2003, lança-se o programa Fome Zero, que tinha como objetivo inicial acabar com a fome no Brasil em quatro anos, resgatando 50 milhões de pessoas que vivam no nível abaixo da linha da pobreza. Para gerir este programa cria-se o MESA “Ministério Extraordinário para a Segurança Alimentar e o Combate a Fome no Brasil” que foi coordenado pelo ministro Jose Graziano, e envolvia todos os ministérios e as três esferas de governo (federal, estadual e municipal), e a sociedade civil. No mesmo ano, em dezembro, ocorre a extinção do MESA e posteriormente a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que incorporou o Programa Fome Zero, e ficou responsável pelo Apoio a Comunidades Quilombolas; Cisternas; Cozinhas Comunitárias; Programa de Restaurantes Populares; Programa Nacional de Banco de Alimentos; Carteira Indígena; Programa Cartão Alimentação; Programa de Aquisição de Alimentos; Agricultura Urbana e Programa de Educação Alimentar e Nutricional (FREITAS, 2007).

O Programa Bolsa Família (PBF) elaborado através da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.836, sendo que o Fome Zero foi por ele incorporado, assim como os programas criados no governo FHC. Este é um programa de transferência direta de renda, com condicionalidades, que beneficia famílias que vivem em situação de pobreza que tenham na sua composição crianças e adolescentes de 0 à 17 anos, com renda

mensal, por pessoa, de R\$ 77,01 a R\$ 154, e famílias com renda mensal, por pessoa, de até R\$ 77,01. Segundo Freitas (2007) o Bolsa Família pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza:

1- Promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;

2- Reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio dos cumprimentos das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;

3- Coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

Em dezembro de 2003, na cidade de Brasília/DF, aconteceu a IV Conferência Nacional de Assistência Social, embasada pela LOAS, deliberou-se a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que apenas teve suas bases de implantação consolidadas em 2005, por meio da Norma Operacional Básica do Suas (NOB/SUAS). Neste mesmo avanço, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por intermédio da Secretária Nacional de Assistência Social-SNAS e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), elaboraram uma proposta para a Política Nacional de Assistência Social com o intuito de materializar as diretrizes da LOAS, na qual se obteve contribuições de todos os Estados brasileiros. Como resultado deste movimento, foi gerado um resultado preliminar em 23 de junho de 2004, posteriormente à aprovação unânime pelos Conselheiros em 22 de setembro de 2004, sendo então publicada a Resolução nº 145 em 15 de outubro de 2004 (PNAS, 2004).

A PNAS/2004 realiza um exame da realidade brasileira, buscando identificar quantos são, quem são e que circunstâncias demandam os serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social. Com isto, a leitura da realidade deve confrontar aspectos macro social (abrange uma área maior da sociedade) com

aspectos micro social (pequena área da sociedade), ou seja, conhecer as situações de pobreza, privações e exclusões que atingem as parcelas da população brasileira, assim como também compreender diferenças, particularidades e potencialidades que cada segmento da população apresenta, assumindo a centralidade sócio familiar no âmbito de suas ações, tendo como foco o cotidiano das pessoas, pois é nele que os riscos se constituem.

A PNAS/2004 se configura na perspectiva sócio territorial, pois se acredita que ao agir nos territórios, tornam-se visíveis setores da sociedade brasileira, tradicionalmente considerados invisíveis, alguns deles excluídos das estatísticas, como a população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, pessoas com deficiência, indígenas, quilombolas, idosos, etc.

A PNAS/2004 tem como referência de análise os mais de 5.561 municípios brasileiros, respaldando-se no Censo Demográfico de 2000 e a Síntese de Indicadores Sociais de 2003, elaborados a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2002, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como o Atlas de desenvolvimento Humano 2002.

2.1 Estruturação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS

Destarte, a política de Assistência Social é gerida pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS), constituído pelas entidades e organizações de assistência social, que articula meios, esforços e recursos; compõem-no também as instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área. O SUAS é responsável por dar vida aos objetivos da política, quais sejam: proteção social, vigilância socioassistencial e defesa e garantia de direitos (LOAS, 2011).

A vigilância socioassistencial diz sobre a produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, e trata: das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios; do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial (LOAS, 2011). A defesa de direitos diz sobre pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. Refere-se a fazer com a demanda da assistência social seja

atendida, mediante a divulgação, defesa pela efetivação e ampliação dos direitos (LOAS, 2011).

Para a PNAS/2004 a proteção social deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência, de acolhida, de convívio ou vivência familiar. A segurança de sobrevivência é a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir mínimo para reprodução. A segurança de acolhida trabalha com a autonomia na provisão das necessidades humanas que começa com os direitos a alimentação, vestuário e aos abrigos próprios à vida humana em sociedade. Outras situações de acolhida também são a necessidade de separação da família ou da parentela por múltiplas situações, como violência familiar ou social, drogadição, alcoolismo, desemprego prolongado, criminalidade, desastres ou acidentes naturais, e profunda destituição e abandono. A segurança da vivência familiar ou convívio requer a não aceitação de situações de reclusão e exclusão, de situações de perda das relações.

“O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um sistema público que organiza os serviços de assistência social no Brasil. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e os recursos dos três níveis de governo, isto é, municípios, Estados e a União, para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), envolvendo diretamente estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal”. (BRASIL, MDS, 2016).

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas.

O SUAS reorganiza os serviços, programas, projetos e benefícios de acordo com as funções que desempenham, o universo de pessoas que deles necessitam e sua complexidade, os serviços socioassistenciais no SUAS são organizados segundo as seguintes referências: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional.

A Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009, aprova a Tipificação Nacional de Serviços Sócio Assistenciais, que organiza por níveis a complexidade

do SUAS, sendo então os serviços classificados em Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média e Alta complexidade, conforme podemos verificar abaixo:

Proteção social básica e especial de média e alta complexidade:

“O Suas organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social. A primeira é a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A segunda é a Proteção Social Especial de média e alta complexidade, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros”. (BRASIL, MDS, 2016).

A proteção social básica tem por objetivos contribuir para a prevenção de situações de riscos social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que se encontra em situação vulnerável em decorrência da pobreza, privação (ausência de renda e precário acesso aos serviços públicos) e da fragilidade dos vínculos afetivos e de pertencimento social (discriminações etárias, por deficiência, entre outros). Prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos. Os benefícios de prestação continuada, como os eventuais, integram a proteção social básica e devem ser articulados aos demais programas e serviços ofertados pelas três esferas de governo.

A proteção social especial classifica-se entre média e alta complexidade, é uma modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e a indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outros; ou seja, tiveram seus direitos violados e, ou, ameaçados e cuja convivência com a família de origem seja considerada prejudicial a sua proteção e ao seu desenvolvimento. A proteção social de média complexidade realiza intervenções nas famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. A proteção social especial de

alta complexidade visa garantir a proteção integral, moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situações de ameaça necessitando ser retirados de seu núcleo e, ou, comunitário.

2.2 Entidades e Organizações de Assistência Social

Instituições são tanto estruturas organizacionais com capacidade legal e política de produzir e fazer valer mecanismos de incentivos e punições, como valores, regras e normas que pautam a vida social. Na formulação e implementação de políticas públicas e sociais, elas orientam concepções, definem estratégias, alocam recursos e influenciam valores. Ou seja, as instituições têm forte influência na produção, reprodução ou alteração da direção do Estado nos problemas públicos.

As entidades e organizações de assistência social são aquelas sem fins lucrativos e parceiras da administração pública no atendimento às famílias, indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, que integram a rede socioassistencial junto aos entes federativos (órgãos gestores) e os conselhos de assistência social, formando o Sistema Único de Assistência Social.

2.3 Serviços e Programas da Assistência Social

A Rede SUAS oferece um conjunto de programas e serviços para garantir que a população não fique desamparada quando ocorram situações inesperadas, nas quais a sua capacidade de acessar direitos sociais fica comprometida. Esses serviços são ofertados para fortalecer as famílias e desenvolver sua autonomia, apoiando-as para que superem eventuais dificuldades e acessem os direitos sociais, evitando o rompimento de laços. Também apoia o fortalecimento da comunidade, incentiva sua mobilização e ainda oferta benefícios e abrigos, garantindo a sobrevivência em momentos críticos.

2.3.1 Proteção e Atenção à Família – PAIF

Antes de adentrarmos no debate acerca da matricialidade sociofamiliar iremos resgatar algumas questões importantes para pensar a questão da família, pois embora a Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 avance no

reconhecimento sobre a diversidade de arranjos familiares, é necessário ir além e pensar a família em bases críticas.

Problematizando especificamente a concepção de família identifica-se que, apesar da existência de diferentes arranjos familiares, percebe-se que ainda existe um modelo de família idealizado: a chamada família nuclear burguesa. Reis (1989) coloca que esse modelo dominante de família teve suas origens em meados do séc. XVIII no interior da burguesia europeia, e no século XIX tornou-se modelar se mantendo quase que inalterado até meados do século XX. Deriva de um padrão pautado na privacidade, domesticidade, cuidados maternos, e relações íntimas entre pais e filhos.

Reis (1989) aponta que este modelo familiar burguês é caracterizado: pelo fechamento da vida doméstica, havendo uma separação entre trabalho e vida familiar, ou seja, entre o público e o privado; clara divisão de papéis entre o homem e a mulher, o homem responsável pela reprodução material e a mulher pela organização doméstica e educação dos filhos.

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) consiste no trabalho social com famílias, de forma continuada, com o objetivo de fortalecer a função protetiva da família, prevenir a ruptura de seus vínculos além de ajudar na melhora de qualidade de vida e no fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. Esses serviços são oferecidos em todos os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

2.3.2 Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)

Conforme o disposto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o PAEFI é um serviço de apoio, orientação e acompanhamento voltado para famílias e pessoas com um ou mais de seus membros em situação de ameaça, risco social ou que tiveram seus direitos violados. Esse serviço compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento

da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social.

O serviço deve ser ofertado exclusivamente no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Que por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) o Ministério da Cidadania financia o desenvolvimento das ações do PAEFI e o funcionamento dos CREAS e são aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social.

O atendimento fundamenta-se no respeito à heterogeneidade, potencialidades, valores, crenças e identidades das famílias. O serviço articula-se com as atividades e atenções prestadas às famílias nos demais serviços socioassistenciais, nas diversas políticas públicas e com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos. Deve garantir atendimento sistemático, continuado e providências necessárias para a inclusão da família e seus membros em serviços socioassistenciais e/ou em programas de transferência de renda, de forma a qualificar a intervenção e restaurar direitos.

Esse serviço tem como objetivos principais: Contribuir para o fortalecimento da família no desempenho de sua função protetiva; a inclusão das famílias no sistema de proteção social e nos serviços públicos, dependendo das suas necessidades; contribuir para romper com padrões violadores de direitos no interior da família e prevenir a reincidência de violações de direitos.

2.3.3 População em Situação de Rua

Para a construção de uma base teórica que reflita sobre o fenômeno população em situação de rua é necessário transitar por alguns campos e/ou disciplinas, bem como por alguns elementos que o contextualizem, oferecendo mais sustentabilidade para a realização do estudo proposto. Esse é um serviço voltado para pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Busca oferecer atendimento e acompanhamento especializado, com atividades direcionadas para o fortalecimento de vínculos sociais e/ou familiares, mobilização e participação social, bem como a construção de novos projetos de vida.

Rua sempre foi habitada e podemos afirmar que sempre será, seja para alguns como lugar de passagem ou para outros como lugar de referência/vivência contínuas muitas vezes acompanhadas de movimentos de idas e vindas. Ser morador de rua ou estar nas ruas, não pressupõe uma identidade fixa, estanque ou irredutível. As famílias moradoras deste espaço são consideradas fenômeno recente, e em geral, não permanecem muito tempo fora de casa, sendo recolhidas por entidades ou organizações que as levam para moradias populares.

Tratando-se de família, casa e rua, Damatta afirma que são abundantes os dramas nos quais o espaço da casa é violado, e como forma de penalização, alguém da família, habitante da casa, é atirado à rua, e somente depois de mil peripécias e sofrimentos poderá voltar ao lar.

Ao reconhecer a linha tênue que separam incluídos e excluídos, podemos considerar que:

“Não há como definir um limite preciso entre o “incluído” e o “excluído”. Não se trata de um conceito mensurável, mas de uma situação que envolve a informalidade, a irregularidade, a ilegalidade, a pobreza, a baixa escolaridade, o oficioso, a raça, o sexo, a origem, e principalmente, a falta de voz”. (MARICATO,1994, p.51)

Discutir os processos de inclusão e exclusão social torna-se bastante complexo tendo em vista uma gama de autores brasileiros que estudam o tema, elencando cada um, diferentes condicionantes sobre esses processos.

2.3.4 Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo

Ao falar do Serviço de Convivência e fortalecimento de Vínculos faz-se necessário abrir um espaço importante e essencial na análise, para discutir sobre uma dimensão “central” da Constituição brasileira, Lei Orgânica da Assistência Social e do Estatuto da Criança e do Adolescente, que tem na família a centralidade para a formulação das políticas sociais públicas. Porém, precisamos compreender esses conceitos de centralidade para que haja justiça social nas intervenções da Política de Assistência Social e conseqüentemente no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

O serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo (SCFV) é um conjunto de serviços da Proteção Social Básica do SUAS que é ofertado de forma complementar ao trabalho social com famílias realizado por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF) e do Serviço de Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI). São serviços realizados em grupos, de acordo com o seu ciclo de vida, e que busca complementar o trabalho social com as famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social. Fortalecendo também as relações familiares e comunitárias, promovendo a integração e a troca de experiências entre os participantes.

2.3.5 Equipe Volante

A Equipe Volante (doravante EV) faz parte da equipe do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e tem como objetivo principal prestar serviços de assistência social a pessoas que vivem em territórios e áreas de difícil acesso como áreas rurais, comunidades indígenas, quilombolas, calhas de rios, assentamentos, dentre outros.

A EV conta com um assistente social, um monitor de nível médio e um motorista para atender as demandas das comunidades que o município dispõe. No cenário da pandemia da covid-19, percebeu-se uma mudança no cotidiano profissional do assistente social, assim como no dos demais membros da EV, principalmente no que se refere à demanda espontânea de pessoas que, no momento, passaram a necessitar de proteção social, em virtude da condição de vulnerabilidade econômica que o Brasil enfrenta até hoje.

A equipe volante, como consta na Portaria 303, 8 de novembro de 2011, deveria ser composta por, no mínimo: I - dois técnicos de nível superior, sendo um assistente social e outro, preferencialmente, psicólogo; e II - dois técnicos de nível médio. Trata-se de um cenário de precarização do serviço público. Entre as atividades desenvolvidas pela assistente social, estão as visitas domiciliares, acompanhamento familiar, mediação para demais políticas públicas, busca ativa para inclusão em serviços como CADÚNICO, aporte nutricional, planejamento e intervenção nos serviços de convivência grupal. Contudo, por causa da pandemia,

esses serviços ficaram limitados, por exemplo: as visitas domiciliares passaram a ocorrer somente em situação de urgência, visto que foi adotado o tele atendimento. O problema é que são poucas as comunidades do interior dos municípios que usufruem de sinal telefônico, internet e até mesmo aparelho telefônico. Vale destacar a importância do investimento em políticas digitais nas zonas rurais, que acabam tendo deficiência no acesso, como tratam Vieiro e Silveira (2011), quanto à ausência de políticas públicas dirigidas à inclusão digital, uma vez que o incremento da população rural à inclusão digital é estratégico para o desenvolvimento econômico e permanência das novas gerações em zonas rurais. No entanto, a tecnologia no contexto da pandemia torna-se o instrumento padrão na operacionalização dos serviços e contato com os usuários, sendo uma ferramenta que, ao mesmo tempo que auxilia na situação atual, também pode impossibilitar o diálogo aprofundado com os usuários.

“Processo potencializado pelo uso intensivo das tecnologias de informação e comunicação, que intensificam e precarizam ainda mais as condições de trabalho, provocam a fusão entre tempo de trabalho e tempo de não trabalho, desencadeando desgastes físicos e mentais, sofrimentos e adoecimentos”. (YAZBEK; RAICHELIS; SANT’ANA, 2020, p. 207).

Outro ponto a ser referenciado foi o aumento espontâneo pelo benefício eventual – com recorte no aporte nutricional, um indicador do aumento do desemprego –, que gerou o agravamento da pobreza e maior busca pelo trabalho informal. A liberação desse benefício é realizada por meio de atendimento individual no espaço físico da EV, que se inicia no tele atendimento ou vinda espontânea do usuário para acesso do benefício junto ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Para as pessoas idosas, com deficiência ou que não dispõem de condições para se deslocar até o CRAS, é realizada a visita domiciliar e entrega do alimento, diante da situação de vulnerabilidade social. A demanda profissional aumentou consideravelmente na pandemia, assim como a polivalência do profissional, que acaba atendendo muitos usuários, devido à demanda de benefícios eventuais. Torna-se óbvia nesse contexto a necessidade de maiores investimentos em recursos humanos e infraestrutura nos serviços públicos, pois políticas públicas são ferramentas-chave ao desenvolvimento e garantia dos direitos sociais.

2.3.6 Abordagem Social

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), a abordagem social é ofertada de forma continuada e programada com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, como: trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, uso abusivo de crack e outras drogas, dentre outras.

A abordagem social se configura como um meio de identificação de situação de risco pessoal e social. O serviço é oferecido no âmbito da Proteção Social especial de média Complexidade, ele garante atenção às necessidades mais imediatas das pessoas, com o objetivo de promover o acesso à rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas na perspectiva da garantia de direitos, buscando sempre novos projetos de vida das pessoas atendidas.

Os locais de intervenção do serviço podem ser ofertados no CREAS, em Unidade Específica Referenciada ao CREAS ou no Centro Especializado para População em Situação de Rua – CENTRO POP. E as equipes profissionais devem ter participação proativa nesse processo, a partir da vivência nos territórios.

Conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), as ações desenvolvidas no serviço devem ser orientadas pelos seguintes objetivos:

- Identificar as famílias e os indivíduos que estejam em situação de risco pessoal e social com seus direitos violados, a natureza das violações, as condições em que vivem, estratégias de sobrevivência, procedência, projetos de vida e relação estabelecidas com as instituições;
- Construir o processo de saída das ruas e possibilitar condições de acesso à rede de serviços e a benefícios assistenciais;
- Promover ações para a reinserção familiar e comunitária;
- Promover ações de sensibilização para divulgação do trabalho realizado, direitos e necessidades de inclusão social e estabelecimento de parcerias.

Conforme dispõe o Art. 6º. – E da Lei no. 8.742, de 1993, incluído pela Lei no. 12.435 de 2011, e estabelecida pela Resolução no. 32/2011 do CNAS, os Estados, o Distrito Federal e os municípios poderão utilizar até 60% dos recursos oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social, destinados a execução dos serviços socioassistenciais, no pagamento dos profissionais que integrem as equipes de referência do SUAS, definidas nas Resoluções CNAS nrs. 269, de 2006 e 17 de 2011.

2.3.7 Serviços de Acolhimento

São serviços especializados que oferecem acolhimento e proteção a pessoas e famílias afastadas temporariamente do seu núcleo familiar e/ou comunitários de origem e se encontram em situação de abandono, ameaça, violação de direitos ou pela impossibilidade de cuidado e proteção por sua família.. Tais serviços funcionam como moradia provisória até que a pessoa possa retornar à família de origem.

O afastamento da criança ou do adolescente da família deve ser uma medida excepcional, aplicada apenas nas situações de grave risco à sua integridade física e/ou psíquica. O objetivo é viabilizar, no menor tempo possível, o retorno seguro ao convívio familiar, prioritariamente na família de origem e, excepcionalmente, em família substituta.

Por conseguinte, para a efetivação do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente é preciso que sejam avaliadas as dificuldades atuais das famílias, oferecendo dispositivos de acolhimento que estejam de acordo com suas necessidades, inserindo-as nesse processo e ajudando-as a entender as medidas aplicadas. Conclui-se pela necessidade de pensar e desenvolver outras modalidades de proteção à infância e juventude que valorizem a família e evitem a aplicação do acolhimento institucional como primeira opção de medida de proteção. Compreendemos que outras pesquisas devem ser realizadas explorando a dinâmica de trabalho existente, mapeando problemas e soluções encontradas. Dessa maneira será possível contribuir para a melhoria das políticas públicas voltadas para o ordenamento e o

financiamento dos serviços destinados a crianças e adolescentes de acordo com as diretrizes tanto do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) como da lei 12.010 de 2009 que “dispõe sobre o aperfeiçoamento da sistemática prevista para a garantia do direito à convivência familiar a todas as crianças e adolescentes, na forma prevista pela lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente” (art. 1º).

2.3.8 Medidas Socioeducativas

O medo e a insegurança implantados no senso comum dos sujeitos lhe são reais e eles clamam por medidas imediatas – dentre as quais, a que tem adquirido maior propagação é a de punir criminalmente os atos infracionais cometidos pelos menores de 18 anos de idade. É a tão propalada “Redução da Maior Idade Penal”, compreendida como uma das principais soluções para as situações de violência no país.

Historicamente, adjetivações estigmatizantes, a discriminação e o preconceito social, racial, entre outros, estiveram presentes na vida de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidades. Em sua tese, Oliveira e Silva (2005) destacam que as bases sociojurídicas e históricas para o controle penal de crianças e adolescentes sempre estiveram presentes, oscilando entre a “compaixão / proteção” e a “sanção / punição”, sendo que o momento de destaque desse processo, no Brasil, foi à aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o qual instituiu um sistema de responsabilidade penal do adolescente autor de ato infracional. Behring & Boschetti (2011) relatam que foi no movimento de ascensão do capitalismo, a partir da Revolução Industrial, que se gestaram as políticas sociais como processo social, pois, naquele momento, iniciaram as lutas de classes e, em consequência, a intervenção do Estado. No entanto, sempre existiram estratégias de intervenção junto à população. De acordo com as autoras, as legislações das sociedades pré-capitalistas eram restritivas e punitivas.

“Não privilegiavam as forças de mercado e assumiam algumas responsabilidades sociais, não com o fim de garantir o bem comum, mas com o intuito de manter a ordem social e punir a vagabundagem. Ao lado da caridade privada e de ações filantrópicas, algumas iniciativas pontuais com características assistenciais são identificadas como protoformas de políticas sociais” (BEHRING & BOSCHETTI, 2011, p. 47).

Neste momento, tecem-se algumas considerações sobre as determinações emitidas pelo Sistema Nacional Socioeducativo (SINASE) e pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em relação à execução das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (MSE-MA). O SINASE é uma política pública que implantou o atendimento das Medidas Socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais (BRASIL, art. 2º, 2006a). A nova Lei do SINASE - Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012 – é fruto de um longo processo que envolveu diversos atores do Sistema de garantia de Direitos – “[...] diversas áreas de governo, representantes de entidades e especialistas na área, além de uma série de debates protagonizados por operadores do Sistema de Garantia de Direitos em encontros regionais que cobriram todo o País” (ROTONDANO, 2011, p. 162). Regulamentou pontos que não tinham sido tratados no ECA, inserindo, por exemplo, um capítulo exclusivo sobre a execução das Medidas Socioeducativas que estabeleceu, entre outros, os princípios da política socioeducativa (art. 35); os procedimentos relativos à manutenção, substituição ou suspensão das medidas socioeducativas de meio aberto ou fechado; os direitos individuais dos adolescentes em cumprimento de medidas (art. 49); a atenção integral à saúde (art. 60 a 65); a obrigatoriedade de elaboração de Planos Individuais de Atendimento (PIAs); o regime disciplinar, com regramento para imposição de sanções administrativas (art. 71 a 75) e hipóteses de extinção da medida imposta (art. 46)¹⁶ (ARAÚJO et al, s/a) e instituiu o Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento do Atendimento Socioeducativo.

Dentre as determinações acima citadas, abre-se um parêntese para tecer algumas considerações sobre o PIA – que servirá de norte durante o período de acompanhamento da medida, e que deve ser construído em conjunto com o adolescente e seu familiar/responsável legal, na perspectiva de superação da intervenção menorista, na qual se intervinha junto àqueles sujeitos a partir da conclusão que os operadores faziam sobre o que era melhor ou não para eles. O PIA deve definir as responsabilidades e direitos do adolescente, tendo a clareza de que há a possibilidade, de acordo com o seu art. 99 c/c 113, de a qualquer momento

ser revisado, a pedido deste, de seus responsáveis, do Ministério Público ou da autoridade judiciária:

“O PIA estabelece metas individuais e ações técnicas dos profissionais no sentido de acolher, dar apoio, facilitar, acompanhar e incluí-lo em programas, projetos, atividades ou serviços durante a execução do Plano. [...] deve, portanto, partir do rigoroso exame da situação pessoal, social e familiar do adolescente, seja para melhor conhecê-lo em todas as dimensões, seja para buscar as oportunidades melhores nos programas e serviços locais”. (FRASSETO et al, 2012, p. 46-47).

Ainda de acordo com a Lei, à direção do programa de prestação de serviços à comunidade ou de liberdade assistida compete selecionar e credenciar orientadores; receber o adolescente e seus pais ou responsável e orientá-los sobre a finalidade da medida e a organização e funcionamento do programa; encaminhar o adolescente para o orientador credenciado; supervisionar o desenvolvimento da medida e avaliar, com o orientador, a evolução do cumprimento da medida e, se necessário, propor à autoridade judiciária sua substituição, suspensão ou extinção (BRASIL, 2012, art. 13). A lei, também, destaca, em seu art. 14, que cabe:

“À direção do programa de medida de prestação de serviços à comunidade selecionar e credenciar entidades assistenciais, hospitais, escolas ou outros estabelecimentos congêneres, bem como os programas comunitários ou governamentais, de acordo com o perfil do socioeducando e o ambiente no qual a medida será cumprida. Parágrafo único. Se o Ministério Público impugnar o credenciamento, ou a autoridade judiciária considerá-lo inadequado, instaurará incidente de impugnação, com a aplicação subsidiária do procedimento de apuração de irregularidade em entidade de atendimento regulamentado na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), devendo citar o dirigente do programa e a direção da entidade ou órgão credenciado”. (BRASIL, 2012).

Conforme mencionado anteriormente, em concordância com a diretriz da política de atendimento contida no art. 88 do ECA, o SINASE inseriu, como um de seus princípios, a municipalização do atendimento socioeducativo 19, em que o Estado se responsabiliza pelo Regime Fechado (internação) e o Município pelo regime em Meio Aberto 20. Para Saraiva (s/d), a nova Lei avança em muitos pontos, dentre eles, na necessária interação com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Constata-se que, semelhante ao ECA, o SINASE guarda interface com outros Sistemas e Políticas Públicas, necessita da interlocução com estes para se efetivar. Na relação com o SUAS, destaca-se a municipalização das MSE-MA, priorizada pelo SINASE desde o ano de 2006, pois, visa à manutenção e à garantia

da preservação dos vínculos familiares e comunitários de adolescentes em cumprimento de MSE.

2.3.9 Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias.

Tendo em vista os apontamentos teóricos apresentados, nos interessa abordar como têm sido realizados os discursos do Governo Federal, considerado como propagador de conceitos e ideologias, e visto como uma instituição social hierárquica com maior poder/controlado discursivo – até mesmo pela possibilidade de criação e divulgação discursiva em relação a um grupo social específico, e minoritário: os portadores de deficiência no Brasil.

A Lei 13.146 de 06/07/2015 institui juridicamente deveres e obrigações em relação aos portadores de deficiência. Ela aborda, dentre outras temáticas, o da igualdade e da não discriminação; do atendimento prioritário; dos direitos fundamentais – direito a vida; direito a habilitação e reabilitação direito a saúde, educação, moradia; do direito ao trabalho, à assistência social, etc. Devido à extensão da lei, não será possível abordá-la em sua totalidade. Esse tipo de ação discursiva (a legislação) é considerado por Dijk (2011) como ação-processo. Destacamos a seguir, alguns itens das disposições gerais:

“Art. 1º É instituída a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), destinada a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania. Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas”. Grifo nosso.

O serviço pode ser ofertado no Centro-Dia, no Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), em Unidade referenciada ao CREAS e/ou no domicílio do usuário. O acesso ao serviço também pode ser feito por meio do encaminhamento de outros serviços socioassistenciais, de outras políticas públicas e dos órgãos do Sistema de Garantia de Direitos.

2.3.10 Plano “Viver Sem Limite”

O Plano Viver sem Limite, lançado em 2011, não pode ser considerado isoladamente, pois é fruto de décadas de organização política e social do movimento de pessoas com deficiência. Ao longo dos últimos sessenta anos foram criados centenas de instituições de atendimento e defesa de direitos da pessoa com deficiência, dezenas de conselhos de direito nos âmbitos municipais e estaduais, um conselho e uma secretaria nacionais, inúmeros trabalhos voltados à inclusão social desta população. No âmbito do direito, no Brasil, o principal marco é a Constituição de 1988, que contempla esta população de modo geral em todas as áreas de políticas públicas, se aprimorando através de legislações e planos especiais para nortear a implementação de serviços e benefícios ao público. Em 2008, com a ratificação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência pelo Brasil, a carta magna passa a assegurar de modo integral tais direitos, abordando especificamente as áreas de atenção e responsabilidade de cada setor do Estado.

A pessoa com deficiência encontra ainda infinitas barreiras enquanto artista, em qualquer modalidade. Não há orçamento voltado para este segmento e aqueles editais que contemplam esse público raramente escolhem projetos afins para financiamento de suas ações. O que leva esses sujeitos a recorrerem a outras formas de sobrevivência por ter o seu trabalho invisibilizado pelo Estado. Trabalho este que muitas vezes não é visto como profissional, mas como amador ou recreativo. Esses e muitos outros são desafios constantes para as pessoas com deficiência no país. O Plano Viver sem Limite poderia surgir como incentivador de mudanças ao redor do Brasil, mas sua organização nos aponta, mais uma vez, que o Estado não situa a Cultura como eixo central, ou se quer prioridade para as pessoas com deficiência, o que dificulta ainda mais a organização coletiva desses sujeitos nos espaços e debates culturais, seguindo como uma política complementar para esta parcela da população.

No Brasil existem cerca de 45,6 milhões de pessoas que apresentam algum tipo de deficiência, o que em valor relativo totaliza 23,9% da sua população (IBGE, 2010a). Este conjunto de pessoas possui impedimentos crônicos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com outros obstáculos, podem subtrair e/ou neutralizar sua participação plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com a população geral (BRASIL, 2015a). Especificamente a

deficiência físico/motora ocorre por afecção do sistema osteomuscular e/ou nervoso, e como consequência pode gerar déficits de funcionalidade e reciprocamente a necessidade de uso de Órteses, Próteses e Meios de Locomoção (OPML) (RIO GRANDE DO SUL, 2010).

Com advento do Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver Sem Limites e o surgimento da RCPD, a prática da assistência à pessoa com deficiência se fortaleceu e demonstra com o avançar dos anos uma tendência de crescimento e desenvolvimento favorável, porém ainda inacabada. Assim, considera-se que a política pública promovida pelo Plano Viver Sem Limites gerou resultados expressivos, e fomenta o avançar da universalidade, equidade e integralidade aos usuários com deficiência física no âmbito do SUS.

2.3.11 BPC na Escola

O Programa foi criado, por meio da Portaria Interministerial nº 18, de 24 de abril de 2007, com a finalidade de ampliar a proteção social dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC. Duas importantes diretrizes do Programa são: a identificação das barreiras que impedem ou dificultam o acesso e a permanência na escola, de crianças e adolescentes com deficiências beneficiárias do BPC, e o acompanhamento dos beneficiários e de suas famílias pelas equipes de referência dos serviços socioassistenciais e também, no que couber das outras políticas que integram o Programa.

Barreiras são obstáculos sociais que podem ser físicas (arquitetônicas ou ecológicas) ou culturais (expressas em atitudes, comportamentos de discriminação e preconceitos). É importante dizer que é considerada pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais em interação com diversas barreiras podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas (§2º, art. 20, LOAS). BPC na Escola se organiza intersetorialmente e envolve compromissos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Suas ações são desenvolvidas de maneira articulada entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), o Ministério da Educação (MEC), o

Ministério da Saúde (MS) e o Ministério da Justiça e Cidadania (MJC), envolvendo, inclusive, as respectivas instâncias estaduais, municipais e do DF.

O Programa BPC na Escola tem como premissa o desenvolvimento de ações intersetoriais, envolvendo, principalmente, as políticas de Assistência Social, de Educação, de Saúde e de Direitos Humanos, com vistas à superação das barreiras que impedem ou dificultam o acesso e permanência de crianças e adolescentes na escola. O trabalho intersetorial desenvolvido por meio do Programa constitui estratégia de fortalecimento das redes locais e faz-se essencial para eliminação das barreiras que restringem ou limitam a participação das pessoas com deficiência na família e sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, bem como para o fortalecimento da capacidade protetiva das famílias.

O Programa também possibilita a integração das ações desenvolvidas pelas Proteções Básica e Especial, principalmente por meio das unidades e técnicos de referência CRAS/PAIF e CREAS/PAEFI, respectivamente, e outros serviços ofertados nos territórios. É necessário ressaltar a importância da efetivação do acompanhamento dos beneficiários do BPC pelas equipes dos serviços socioassistenciais. Este acompanhamento consiste num processo contínuo de atenção integrada (garantia da segurança de renda, acolhida e convívio), que possibilita diferentes aquisições no campo da assistência social e de outras políticas públicas.

A implementação do Programa BPC na Escola ratifica o compromisso público dos entes federados com os direitos da pessoa com deficiência, garantido o acesso à educação numa perspectiva inclusiva, bem como a uma variedade de serviços públicos em igualdade de oportunidade com as demais pessoas, evitando processos de isolamento social.

2.4 Unidades de Atendimento

A Assistência Social tem em sua composição uma gama de unidades públicas, que oferecem serviços de atendimentos para pessoas ou grupos de crianças, de jovens, de mulheres, idosos, pessoas com deficiência e outros. Em

caso de dúvida procure a Secretaria Municipal de Assistência Social ou a Prefeitura de seu município.

Os serviços ofertados pela Assistência Social estão agrupados por tipos de necessidades dos usuários, há aqueles voltados para prevenir determinadas situações e aqueles voltados para apoiar pessoas que tiveram direitos violados. As pessoas ou famílias podem ir até uma unidade por conta própria ou encaminhadas por recomendação de órgãos ou entidades. Há casos em que as equipes da assistência social vão até elas, nas ações de Busca Ativa.

2.4.1 CRAS - Centro de Referência da Assistência Social

A proposição de políticas sociais de proteção estabelece no âmbito da relação Estado e sociedade no Brasil um tensionamento frente à responsabilidade de promoção de justiça social.

O CRAS atua de forma direta na elaboração e prestação de serviços socioassistenciais às famílias e indivíduos, que buscam por orientação e melhor adaptação ao convívio social, visando proporcionar a essa demanda um maior vínculo afetivo e social, a identidade grupal e a mediação das relações com seus membros e instituições (Silva & Corgozinho, 2011).

O desenvolvimento destas políticas necessita de um modelo de atuação com sustentabilidade teórico-prática que garanta a segurança e efetividade destas. Reis e Cabreira (2013) descrevem algumas das atividades realizadas nesse contexto: recepção e pré-atendimento, reunião da acolhida, escuta qualificada, visita domiciliar, elaboração de plano de ação familiar, acompanhamento familiar, ações socioeducativas, ações de capacitação profissional, ações de inserção produtiva, ações intersetoriais e monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas.

Os princípios e as políticas públicas que regem os serviços socioassistenciais descritos acima, somente são possíveis de serem postos em prática mediante a formação de uma equipe interdisciplinar, que é composta por: Coordenadores, Assistentes Sociais, Psicólogos, Estagiários, Auxiliar Administrativo e Educadores Sociais. Em relação ao planejamento das ações baseadas nas

políticas de assistência social em contextos de risco e vulnerabilidade social, o psicólogo, juntamente com o assistente social, é corresponsável pelo planejamento das ações baseadas nestas políticas. Suas intervenções devem ter caráter psicossocial, desenvolvendo projetos na perspectiva interdisciplinar (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009).

Segundo a PNAS (Brasil, 2005), “a proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”. O que chama a atenção é o fortalecimento dos vínculos como um dos objetivos a serem alcançados pelos serviços desenvolvidos nos CRAS.

2.4.2 CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) configura-se como uma unidade pública e estatal, que oferta serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos (violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto).

A oferta de atenção especializada e continuada deve ter como foco a família e a situação vivenciada. Essa atenção especializada tem como foco o acesso da família a direitos socioassistenciais, por meio da potencialização de recursos e capacidade de proteção.

O Creas deve, ainda, buscar a construção de um espaço de acolhida e escuta qualificada, fortalecendo vínculos familiares e comunitários, priorizando a reconstrução de suas relações familiares. Dentro de seu contexto social, deve focar no fortalecimento dos recursos para a superação da situação apresentada. Para o exercício de suas atividades, os serviços ofertados nos Creas devem ser desenvolvidos de modo articulado com a rede de serviços da assistência social, órgãos de defesa de direitos e das demais políticas públicas. A articulação no território é fundamental para fortalecer as possibilidades de inclusão da família em uma organização de proteção que possa contribuir para a reconstrução da situação vivida. Os Creas podem ter abrangência tanto local (municipal ou do Distrito Federal)

quanto regional, abrangendo, neste caso, um conjunto de municípios, de modo a assegurar maior cobertura e eficiência na oferta do atendimento.

2.4.3 CENTRO POP - Centro de Referência especializado para População em Situação de Rua

Neste tópico vamos apresentar algumas nuances da Política Nacional para a População em Situação de Rua como indicativo de ações voltadas a este seguimento da sociedade que historicamente foi excluída e rejeitada pelos poderes públicos. Como já mencionado, esta política é fruto de vários acontecimentos e mobilizações que culminaram na promulgação do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Além de várias representações institucionais dos variados ministérios e secretarias, a construção desta política contou com a participação de representantes da sociedade civil organizada e de movimentos como o MNPR, com destaque para o protagonismo do público-alvo da política em questão. Desta maneira, esta política apresenta como principal finalidade:

“Estabelecer diretrizes e rumos que possibilitem a reintegração destas pessoas às suas redes familiares e comunitárias, o acesso pleno aos direitos garantidos aos cidadãos brasileiros, o acesso a oportunidades de desenvolvimento social pleno, considerando as relações e significados próprios produzidos pela vivência do espaço público da rua. Para tanto, vale-se do protagonismo de movimentos sociais formados por pessoas em situação de rua, entre outras ações que contribuam para a efetivação deste processo”. (BRASIL, 2008, p.4).

Esta política se destaca por sua “verticalidade federativa”, ou seja, convocam as três esferas de poderes, a saber, os governos municipais, estaduais e o federal para trabalharem em conjunto a fim de atender as demandas e necessidades da população em situação de rua (BRASIL, 2008). Neste sentido, também convoca e desafia toda a sociedade para tomarem parte nas ações estratégicas que são executadas através dos planos, projetos e serviços voltadas a esta população. “Com a proposta de tirar das leis com seus artigos e portarias e ementas e outros do gênero teórico, para à práxis, que é tão necessária e urgente para atender as demandas da população em situação de rua” (KLAUMANN, 2016, p.10). Neste enfoque da complementaridade de atendimento nas demandas da população em situação de rua, a política ainda se assenta num importante eixo, trata-se da interdisciplinaridade e intersetorialidade da política, em que se ressalta,

novamente, o trabalho em conjunto, só que dessa vez, ela perpassa as pastas governamentais e não governamentais.

A Política Nacional para População em Situação de Rua se propõe a realizar ações e estabelece responsabilidades para as mais variadas políticas públicas, e esta política tem um significado histórico, uma vez que reconhece os direitos das pessoas que vivem em situação de rua que se encontram pelas ruas de todo país. Cabe ressaltar que essa política, em seus direcionamentos indica ações estratégicas com mecanismos de operacionalização, com o propósito de “conferir concretude aos princípios e diretrizes estabelecidos nesta Política são apresentadas ações concretas balizadas por debates realizados no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial sobre População em Situação de Rua” (BRASIL, 2008b, p.16) que se apresentam como propostas para que os órgãos gestores, em conjunto e com a fiscalização e acompanhamento da sociedade civil, efetivem essas ações em planos, projetos e programas voltados à população em situação de rua.

Esses princípios indicam uma definição de responsabilidades direcionadas aos poderes públicos que trabalhem na integralidade da política e favoreça as seguranças afiançadas, indicadas na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, às pessoas que estão em situação de rua, garantindo a integralidade deste cidadão e da cidadã que enfrenta cotidianamente as várias formas de exclusão da vida em sociedade. E em suas diretrizes a questão da intersetorialidade é um elemento bem destacado com a preocupação de que as pessoas em situação de rua atendidas pelos serviços recebam uma assistência integral e eficaz.

2.5 Cadastro Único

O Plano Brasil sem Miséria foi criado em junho de 2011 com o objetivo de superar a extrema pobreza no Brasil. Segundo, para saber quais são os bens fundamentais a serem supridos a fim de afirmar que foi superada a situação de pobreza em massa da população. Nos termos da Constituição Federal de 1988, a sociedade, por meio do Estado, deve assegurar o acesso adequado à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, enfim, a todo um conjunto de bens e serviços públicos.

A identificação de cidadãos em extrema pobreza a partir das condições de acesso a esses serviços pode se revelar demasiadamente complexa, incorrendo em significativos custos administrativos e políticos. Embora a pobreza seja indubitavelmente um fenômeno multidimensional, operacionalmente a representação escalar se faz indispensável. A construção de complexos índices multidimensionais incorre em juízos de valor que demandam consensos nem sempre fáceis de alcançar, além de comprometerem a transparência dos critérios de elegibilidade, tão cara em um país de democratização recente como o Brasil.

A utilização do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal como ferramenta de gestão apresentou-se como escolha natural. Além de estar sob a coordenação do próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que coordena o Plano Brasil sem Miséria, a ampla gama de informações referentes a milhões de pessoas de baixa renda qualificam-no como importante instrumento para as ações compreendidas no Plano.

Trata-se de um registro administrativo que traz informações detalhadas e atualizadas sobre as famílias de baixa renda em todo o país. São 24,1 milhões de famílias, das quais 87,3% têm renda abaixo de meio salário-mínimo per capita. Ele permite que o poder público conheça cada uma das 74,3 milhões de pessoas que compõem essas famílias, seus nomes, onde moram, quais as características dos seus domicílios, suas idades, escolaridades e informações sobre trabalho e renda, entre outras. O formulário de cadastramento reúne cerca de 100 variáveis que servem para identificar, com relativa acuidade, as carências às quais cada família está sujeita, permitindo ao poder público identificar os programas mais adequados para uma abordagem multidimensional da pobreza de cada família. Por meio do Cadastro Único, essas pessoas deixam de ser invisíveis aos olhos do poder público e podem, a partir de então, acessar vários programas e ações sociais. O Cadastro, “conhecer para incluir” evidencia a sua importância para o planejamento das políticas públicas que o utilizam.

Para assegurar a fidedignidade das informações, elas são coletadas por meio de entrevistas, durante as quais é preenchido um formulário padronizado. Esse procedimento de cadastramento é feito pela administração municipal, devido à maior

proximidade do poder local com as famílias. Os dados são transmitidos à base nacional do Cadastro, operado pela Caixa Econômica Federal. As informações compreendem aquelas referentes à família, às condições de moradia e também aquelas sobre cada pessoa individualmente. Assim, é possível identificar as características do domicílio (como número de cômodos, tipo de parede, de piso), se há calçamento na rua, as condições de acesso a serviços públicos (água, saneamento, eletricidade), a composição familiar (número de componentes, idades, relações de parentesco), as despesas mensais e se a pessoa faz parte de grupos tradicionais e específico. Em relação a cada um dos moradores do domicílio, as informações compreendem nome, data de nascimento, documentação, escolaridade, vinculação com o mercado de trabalho, rendimentos e existência de alguma deficiência.

Um aspecto muito positivo na construção do Plano foi o entendimento de que a superação da pobreza exige diversas etapas em termos de políticas públicas para além do enfrentamento da situação de extrema pobreza a partir da renda. Mesmo que com o ciclo de aperfeiçoamentos no Programa Bolsa Família o Brasil sem Miséria tenha alcançado seu objetivo do ponto de vista monetário, não houve arrefecimento na execução do Plano. Como lembra Dedecca:

“Superar a pobreza implica romper o estado de desigualdade econômica prevalecente, garantindo os bens e serviços públicos fundamentais à vida da população, especialmente a de baixa renda”. Esta população tem sua situação de bem-estar social dependente da política pública, pois não possui patrimônio mínimo que possa equacionar suas demandas via mercado”.

A unificação das bases de dados dos programas de transferência de renda, que teve início com a criação do Programa Bolsa Família, impulsionou o uso e o desenvolvimento de melhorias no Cadastro Único. Dentre os quatro programas (Auxílio Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação) que foram unificados, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação eram os únicos que já utilizavam o Cadastro Único. O Bolsa Escola, maior Programa de transferência de renda condicionada do governo federal entre 2002 e 2003, tinha um cadastro próprio que, além de ter limitações sistêmicas, somente permitia o registro de informações de parte da família – via de regra, da mãe e de três filhos de 7 a 15 anos – e tinha quantidade de campos bastante reduzida. Com a criação do Programa Bolsa

Família, os registros do Cadastro Bolsa Escola (Cadbep) foram incorporados fisicamente ao Cadastro Único, com marcação específica para que as informações pudessem ser complementadas, o que era essencial não só para qualificar a base de dados e permitir a visibilidade de todo o arranjo familiar, como também para possibilitar a migração dessas famílias para o Bolsa Família, em conformidade com a legislação vigente.

Dando sequência à proeminência alcançada pelas políticas sociais no país, a criação do Brasil sem Miséria representou um grande avanço no sentido de abordar a extrema pobreza em suas múltiplas dimensões. Para além do desafio de reunir esforços de diferentes parceiros responsáveis pela execução de diferentes programas, era imperioso conhecer o seu público, identificar suas condições de vida, necessidades e características, de forma a assegurar a escala necessária para atingir o objetivo proposto em toda sua magnitude sem, contudo, negligenciar as especificidades das famílias. A mobilização ocorrida a partir do lançamento do Plano, que trouxe como elemento central a Busca Ativa, contribuiu de forma determinante para que o Cadastro Único se consolidasse como retrato consistente e fiel da diversidade da população de baixa renda brasileira e como principal ferramenta de gestão do Brasil sem Miséria, tendo assumido múltiplas funcionalidades dentro do contexto do Plano. São elas: fonte de identificação e seleção de beneficiário para programas sociais; subsídio de dados para a formulação de políticas e serviços, com a identificação e o dimensionamento do público potencial; e instrumento auxiliar de avaliação da cobertura de políticas e serviços entre as populações pobres e extremamente pobres, por meio da análise de resultados de processos de cruzamento de dados realizados.

A escolha do Cadastro único como principal instrumento de gestão se revelou não só acertada como evidenciou o seu enorme potencial para as políticas públicas na esfera social. O Cadastro Único constitui, atualmente, uma importante ferramenta para a articulação da rede de proteção social, fundamental à integração das iniciativas de diversas áreas e níveis da federação para a promoção da inclusão social da população brasileira de baixa renda.

3. ANÁLISE COMPARATIVA DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO VALE DO PARAIBA

A falta de investimento e planejamento financeiro na operação da política de assistência social agravou a necessidade já posta em sua frágil organização. Apesar do montante financeiro assumido, a partir de 2013, com a política de atendimento mais robusta é notória a ampliação de recursos humanos, além de recursos materiais, reformas dos espaços físicos, ampliação e aquisição de equipamentos. Esses são fatores que, sem dúvida, incidiram diretamente na organização e gestão do Sistema Único de Assistência Social nos municípios de Atalaia, Capela, Cajueiro, Viçosa, Paulo Jacinto e Quebrangulo.

Tal cenário revela a exigência de esforços vultosos para a superação desta realidade, esforços que passam pela continuidade de recomposição do quadro de servidores, pela elevação do investimento orçamentário, pela melhoria da qualidade da assistência social ofertada, capacitação dos trabalhadores e avanços na gestão do SUAS com metas a serem cumpridas e bem monitoradas. Outro desafio diz respeito à reorganização da estrutura organizacional das Secretarias municipais que, atualmente, não contempla as áreas de gestão e de proteção social preconizadas pelo SUAS, bem como coordenações para os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), dentre outros.

O Índice de Vulnerabilidade Social dos municípios que contemplam a Região do Vale do Paraíba são em números muito próximos em que resume as situações de maior ou menor vulnerabilidade às quais a população se encontra exposta, a partir de um gradiente das condições socioeconômicas e do perfil demográfico. De uma maneira geral, quanto menores os rendimentos e a idade dos responsáveis pelos domicílios e quanto maiores à presença de mulheres chefes de família e crianças com menos de seis anos, mais alta é a vulnerabilidade.

A vulnerabilidade social, especialmente a que se aplica à realidade dos países menos desenvolvidos, como é o caso do Brasil, está associada também à ideia de risco frente ao desemprego, à precariedade do trabalho, à pobreza e à falta

de proteção social. A noção de risco social é a probabilidade de ocorrência de um evento que cause danos, geralmente de rupturas, como: familiar, violação de direitos, e está associada ao aumento da pobreza, das desigualdades e vulnerabilidades sociais. Nas palavras de Sposat (2007).

Com relação à representatividade geográfica, a amostra possui Unidades de Conservação em 6 municípios, distribuídas na região do vale do paraíba, como pode ser visto detalhadamente na tabela 2.

Tabela 2: População de acordo com o censo demográfico do IBGE de 2010

Município	População	Porte
Atalaia	44.322	Pequeno Porte II
Capela	17.077	Pequeno Porte I
Cajueiro	20.409	Pequeno Porte II
Viçosa	25.407	Pequeno Porte II
Paulo Jacinto	7.426	Pequeno Porte I
Quebrangulo	11.480	Pequeno Porte I

Fonte: SUASWEB - <https://aplicacoes.mds.gov.br/suasweb> Elaboração Própria.

- Pequeno Porte I – mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas;
- Pequeno Porte II – mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas;

Para iniciar a inversão deste cenário, não foi identificada nos municípios pesquisados a realização de concursos públicos para servidores, dos quais alguns se encontram em processo de apropriação tanto dos serviços como também das funções que envolvem o agente público. Segundo, e, sobretudo, reencontrar seu rumo dentro de si mesmo e recuperar o seu vigor técnico, ético e político o que requer uma gestão participativa, organizada de forma descentralizada e compartilhada com os diversos níveis hierárquicos, característica fundamental do Sistema Único de Assistência Social. Requer ainda recuperar um passado que também colocou em evidência a sobrecarga de tarefas ao insuficiente número de

servidores e responsabilidades públicas. Para atender as demandas de expansão do SUAS e, considerando-se a inexistência de concurso público, a administração municipal adotam como opção estratégica, a contratação de pessoal de forma temporária onde podemos enxergar nos planos municipais a solicitação de concursos exclusivo para atuarem na política de Assistência Social.

3.1 Programas e serviços existentes nos Municípios da região do Vale do Paraíba.

3.1.1 Unidades de Acolhimento – CAVP

Em conformidade com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009), elenca quatro serviços para a proteção especial de alta complexidade: (i) Serviço de Acolhimento Institucional; (ii) Serviço de Acolhimento em República; (iii) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; (iv) Serviço de proteção em situação de calamidades públicas e de emergência (BRASIL,2009).

Em atendimento a uma TAC – Termo de Ajuste e Conduta, o serviço de Alta complexidade é executado de forma de parceria entre os municípios da região: Atalaia, Capela, Cajueiro, Viçosa, Mar Vermelho, Paulo Jacinto, Quebrangulo, Chã Preta e Maribondo. A Casa é fruto do projeto “Acolher para proteger” do Ministério Público do Estado de Alagoas, por meio da atuação da Procuradoria Geral de Justiça, do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça e dos Promotores de Justiça naturais, em parceria com os Gestores municipais. Assim tendo 2 Unidades de acolhimento denominadas Casa de Acolhimento do Vale do Paraíba, uma localizada no município de Cajueiro e a outra no município de Atalaia (exclusiva para meninas).

Conforme o Termo de ajuste e Conduta, realizado entre os municípios do Vale do Paraíba, informamos na tabela a seguir os repasses de recursos definidos para cada município.

Tabela 3: Valor anual destinado a Casa de Acolhimento

Município	Recurso (R\$) (Mês)	Total (ano)
Atalaia	4.000	48.000
Capela	4.000	48.000
Cajueiro	4.000	48.000
Viçosa	4.000	48.000
Paulo Jacinto	4.000	48.000
Quebrangulo	4.000	48.000

Fonte: Elaboração própria com base nas informações da secretaria de assistência social de cajueiro

Com base nas informações da tabela acima, verificamos que o financiamento da Casa de Acolhimento Vale do Paraíba, não estabelece a quantidade de atendimentos por município, uma vez que o Termo de Ajuste e Conduta limita o atendimento de 12 crianças ou adolescentes acolhidos.

Assim percebemos uma falta de observação na hora da elaboração da TAC, por normativas do Governo Federal a modalidade executada pelo município seria de 20 acolhidos entre crianças e adolescentes, em outra dimensão do atendimento, verificamos que a Casa de Acolhimento de Cajueiro se encontra com 23 crianças e adolescentes em acolhimento institucional, mesmo com o aumento no número de atendimento os recursos para financiamento são os mesmos.

3.1.2 Programa Auxílio Brasil – PAB

O Brasil tem pela frente uns dos maiores desafios que vem acompanhando sua estrutura social e econômica: combater a desigualdade social e a pobreza. Segundo estimativa do Censo Demográfico 2010 do IBGE cerca de 16,2 milhões de brasileiros ou 8,5% do total da população, são extremamente pobres e tem uma renda de até 70 reais per capita (ESTADÃO, 2011).

O primeiro governo de Lula (2003-2006) foi marcado por mudanças quantitativas e qualitativas no que diz respeito às políticas de Transferência de

Renda. Já no seu discurso de posse em 01 janeiro de 2003, Lula indica o Programa Fome Zero como a política que vai conduzir o combate à pobreza no seu governo.

Assim, desde sua criação o Programa Bolsa Família tomou grandes proporções e passou a impactar não somente os beneficiários do programa, mas a economia brasileira como um todo. Paulo Kupfer (2009), em matéria para O Estado de São Paulo, ressalta o impacto econômico do Bolsa Família e afirma que os programas de transferência de renda vem produzindo relevantes efeitos multiplicadores no conjunto da economia. Em 2010, mais de 14 bilhões de reais foram transferidos para as famílias beneficiárias do Bolsa Família. Todo esse recurso, em conjunto com as condicionalidades impostas para o recebimento do benefício, tem surtido impactos importantes e muito discutidos pelos políticos e estudiosos.

Como uma das exigências para ser beneficiário do PAB é esta no Cadastro Único para Políticas Sociais do Governo Federal, as informações aqui apresentadas são provenientes deste Cadastro. De acordo com os gestores, o programa PAB tem um grande potencial de fazer a diferença no cotidiano das famílias, mas para isso, o programa necessita realmente dar foco, e vir acompanhado de informação, capacitação e de cursos futuros para as famílias, acompanhando as atividades e monitorando. Da forma como é feito atualmente, só a adesão ao Programa, não tem efetividade para a emancipação da família.

A emergência dos programas de transferência de renda foi alvo de estudos e debates dos mais diferentes autores. Na verdade, se se pensar a transferência de renda como toda e qualquer destinação de recursos monetários feita do Estado para determinados segmentos populacionais, então é possível apontar já no século XVI experiências de tal natureza. Não obstante, é fato que nunca tais programas desempenharam papel tão fundamental na rede de proteção social de tantos países como se observa no contexto atual.

Podemos dizer que os programas de transferência de renda condicionada foi uma alternativa importante no conjunto de políticas sociais no Brasil. O PAB está amparado num sistema de cumprimento das condicionalidades em que o Estado

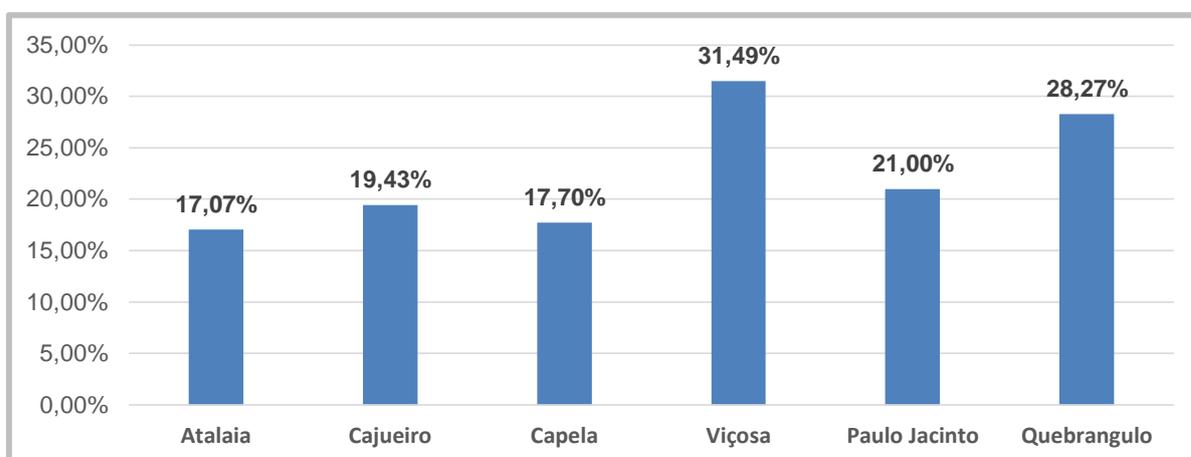
está proporcionando o rompimento no ciclo de pobreza entre as gerações. As condicionalidades miram um objetivo de longo prazo, o qual visa à ruptura do ciclo da pobreza, por meio da elevação do capital humano das populações mais pobres e excluídas conforme diz Currello et. al. (2010). As crianças e os adolescentes vão pra escola aprender e quando saem tem a oportunidade de conseguir um melhor emprego e uma melhor condição de vida.

Tabela 4: População em extrema pobreza de acordo com estimativa do IBGE para o ano de 2021

Município	População Estimada	População em extrema pobreza
Atalaia	47.540	8.116
Cajueiro	21.397	4.158
Capela	16.907	2.993
Viçosa	25.655	8.079
Paulo Jacinto	7.556	1.587
Quebrangulo	11.202	3.167

Fonte: Elaboração própria com base no site do Ministério da Cidadania, Cadastro Único para programas Sociais. <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/index.php#>

Gráfico 1: Percentual da população em extrema pobreza por Município



Fonte: Elaboração própria com base no site do Ministério da Cidadania, Cadastro Único para programas Sociais. <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/index.php#>

Em análise verifica-se que os municípios possuem um quadro de famílias em extrema pobreza elevados, sinteticamente duas hipóteses, que merecem maior aprofundamento em estudos futuros, por meio de argumentos que geralmente são utilizados como tentativa de responder a este fenômeno, porém pretende-se também aqui refutá-las modestamente, no caso do município com maior percentual que é Viçosa com 31,49%, dar-se por ser um município com sua economia voltada para agropecuária não tendo muito emprego no município, já o município de Atalaia com 17,07% menor índice de famílias em extrema pobreza se dá por ter sua economia mais diversificada com o corte da cana de açúcar.

A definição das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Auxílio Brasil é feita a partir da renda familiar mensal por pessoa. Atualmente, no PAB, são consideradas famílias em situação de extrema pobreza aquelas com renda familiar mensal igual ou inferior a R\$ 105,00 (cento e cinco reais e um centavo) por pessoa. Já as famílias em situação de pobreza são aquelas com renda mensal por pessoa entre R\$ 105,01 (cento e cinco reais e um centavo) e R\$ 210,00 (duzentos e dez reais). Se possuírem em sua composição crianças, adolescentes, gestantes, nutrizes ou pessoas com idade entre 18 (dezoito) até 21 (vinte e um) anos incompletos desde que tenham a educação básica concluída ou que estejam nela matriculadas.

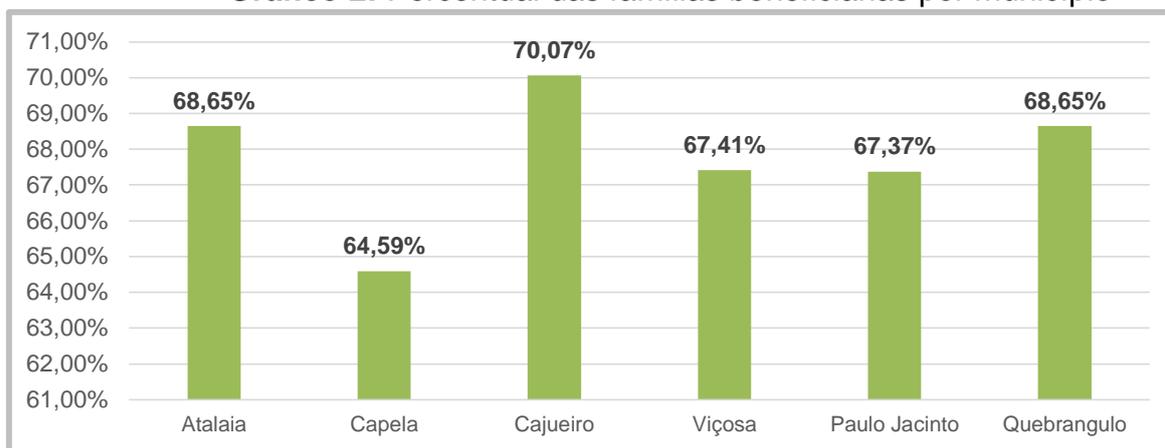
Em meio a este cenário, o Auxílio Brasil evoca a ideia de promoção da “emancipação cidadã” evidentemente, uma ideia vazia, sem sustentação prática, porque se fia no caminho das ações individuais como expressão do ato de responsabilização pelas baixas rendas, intuindo a compreensão de que a pobreza independe de ações e escolhas políticas governamentais.

Tabela 5: Total de famílias cadastradas, beneficiárias e total de recursos federais recebidos (novembro-2022)

Município	Famílias Cadastradas	Famílias Beneficiárias	Recursos recebidos
Atalaia	12.351	8.479	R\$ 5.168.288,00
Capela	3.748	2.421	R\$ 1.491.713,00
Cajueiro	5.881	4.121	R\$ 2.521.692,00
Viçosa	7.213	4.863	R\$ 2.979.889,00
Paulo Jacinto	2.293	1.545	R\$ 940.872,00
Quebrangulo	3.930	2.698	R\$ 1.678.861,00

Fonte: Elaboração própria com base no site do Ministério da Cidadania, Cadastro Único para programas Sociais. <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/index.php#>

Gráfico 2: Percentual das famílias beneficiárias por município



Fonte: Elaboração própria com base no site do Ministério da Cidadania, Cadastro Único para programas Sociais. <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/index.php#>

Analisando os dados do gráfico acima percebemos que o município de Cajueiro concentra o maior percentual de famílias beneficiárias quando comparados com as famílias cadastradas. O benefício, no valor médio de R\$ 607,20, chegará a lares de 4.121 famílias contempladas pelo Auxílio Brasil. Com um total de recursos recebidos do governo federal em torno de R\$ 2.521.692,00. Já o município de Atalaia concentra 68,65% das famílias beneficiárias quando comparadas com o total de 12.351 famílias cadastradas no programa, fazendo com que mais de R\$ 5.168.288,00 sejam injetados na economia local pelo governo federal no mês de novembro de 2022.

É possível que, próximo à implementação do programa, tenham ocorrido mudanças não observadas que afetam os três resultados de educação, Saúde e

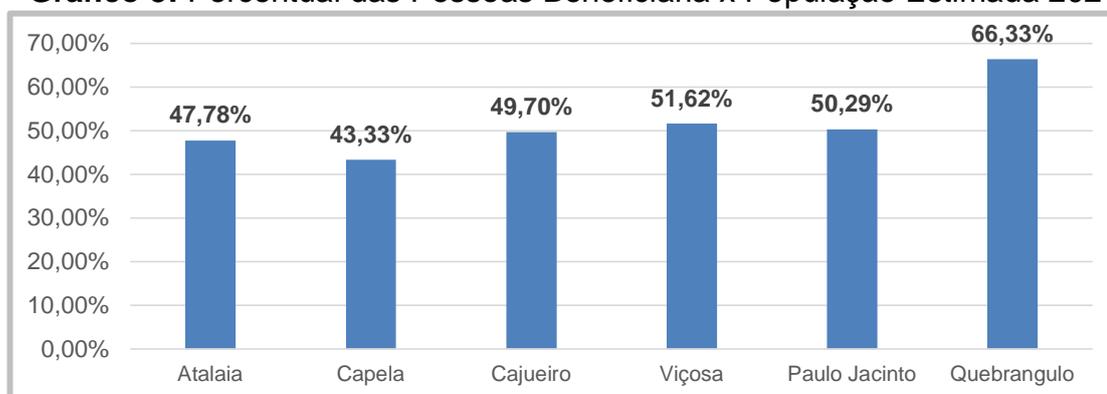
Assistência Social e que não estejam sendo adequadamente captadas pelas variáveis de controle utilizadas na Tabela abaixo, o que pode levar a estimativas enviesadas. Para verificar essa possibilidade, devem-se considerar os três primeiros anos de dados, de 2018 a 2021.

Tabela 6: Número de pessoas cadastradas e Beneficiárias do PAB

Município	População Estimada	Pessoas Cadastradas	Pessoas Beneficiárias
Atalaia	47.540	29.335	22.717
Cajueiro	21.397	13.725	10.635
Capela	16.907	10.129	7.327
Viçosa	25.655	17.473	13.245
Paulo Jacinto	7.556	5.256	3.800
Quebrangulo	11.202	9.816	7.431

Fonte: Elaboração própria com base no site do Ministério da Cidadania, Cadastro Único para programas Sociais. <https://aplicacoes.mds.gov.br/saqi/ri/relatorios/cidadania/index.php#>

Gráfico 3: Percentual das Pessoas Beneficiária x População Estimada 2021



Fonte: Elaboração própria com base no site do Ministério da Cidadania, Cadastro Único para programas Sociais. <https://aplicacoes.mds.gov.br/saqi/ri/relatorios/cidadania/index.php#>

É possível notar que os municípios passaram a ter mais pessoas inseridas no Programa pela rotatividade dos benefícios e a flexibilização das análises de pobreza e extrema pobreza, com a mudança do cálculo de extrema pobreza.

A Medida provisória do Programa Auxílio Brasil, institui vários tipos de auxílios, com diferentes condicionalidades que se somam quando as famílias atendem aos critérios são: **Benefício da Primeira Infância (BPI)** para famílias com crianças de 0 a 3 anos incompletos, pagos por cada criança nessa idade no valor de R\$ 130,00, **Benefício Composição Familiar (BCF)**, para famílias com gestantes ou

crianças de 3 anos completos a 21 anos incompletos que recebem um valor de R\$ 65,00 mensais (Para as gestantes serão pagas nove parcelas) e **Benefício de Superação à Extrema Pobreza (BSP)**, para famílias que permanecem na condição de extrema pobreza, fixada em R\$ 105, mensais por pessoa, mesmo depois de receberem o BPI e BCF.

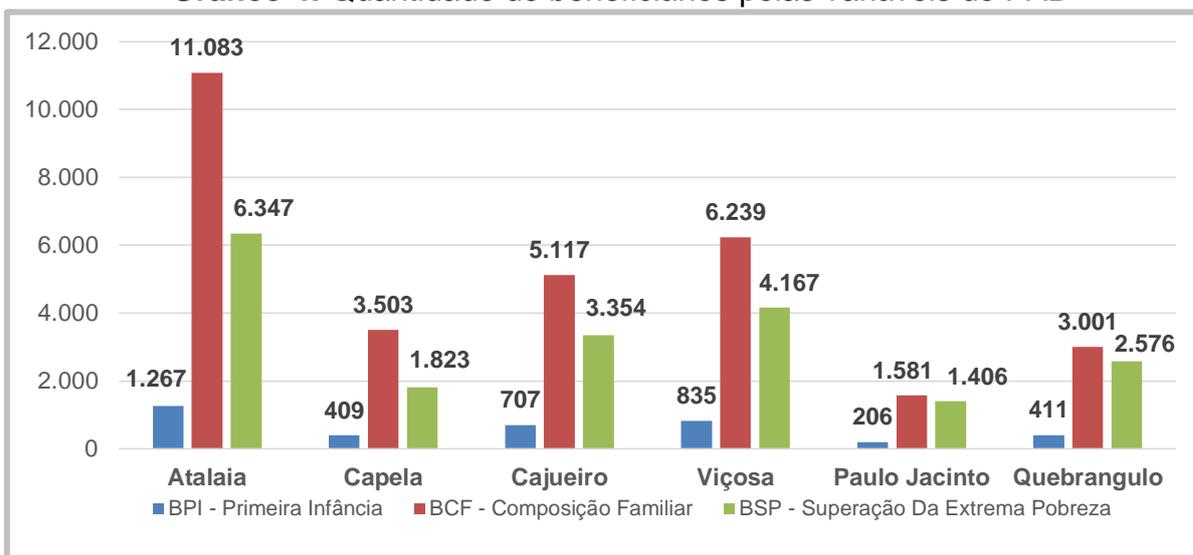
Para ter direito a esses benefícios, as famílias precisam atender aos seguintes critérios gerais de elegibilidade do Auxílio Brasil.

- Ter renda familiar mensal por pessoa igual ou inferior à linha de extrema pobreza.
- Ter renda familiar mensal por pessoa superior à linha de extrema pobreza e igual ou inferior à linha de pobreza, desde que haja na família: gestantes, crianças, adolescentes ou jovens de até 21 anos incompletos.
- As famílias em situação de extrema pobreza são aquelas que possuem renda familiar mensal por pessoa de até R\$ 105,00, e as em situação de pobreza renda familiar mensal por pessoa entre R\$ 105,01 e R\$ 210,00.

Tabela 7: Quantidade de beneficiários pelas variáveis do PAB

Município	BPI - Primeira Infância	BCF - Composição Familiar	BSP - Superação da Extrema Pobreza
Atalaia	1.267	11.083	6.347
Capela	409	3.503	1.823
Cajueiro	707	5.117	3.354
Viçosa	835	6.239	4.167
Paulo Jacinto	206	1.581	1.406
Quebrangulo	411	3.001	2.576

Fonte: Elaboração própria com base no site do Ministério da Cidadania, Cadastro Único para programas Sociais. SUASWEB - <https://aplicacoes.mds.gov.br/suasweb>.

Gráfico 4: Quantidade de beneficiários pelas variáveis do PAB

Fonte: Elaboração própria com base no site do Ministério da Cidadania, Cadastro Único para programas Sociais. SUASWEB - <https://aplicacoes.mds.gov.br/suasweb>.

Este último merece nossa atenção. De acordo com a Medida provisória, auxílio concedidos as famílias cuja renda per capita, calculada após o acréscimo dos benefícios Primeira Infância e Composição Familiar, forem igual ou inferior à linha da extrema pobreza – linha essa que não é definida. Há uma inversão importante aqui, que poderá retirar de muitas famílias que estejam no limiar entre extrema pobreza e a pobreza o direito a uma parcela importante do benefício, diminuindo, portando, o valor que receberão.

3.1.3 Programa Criança Feliz – PCF

O Decreto nº 8.869, de 05 de outubro de 2016 lançou o Programa Criança Feliz, de caráter intersetorial, com a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida.

A política de Assistência Social é uma das políticas que integra o Programa Criança Feliz, que é um programa intersetorial. A participação do SUAS no Programa Criança Feliz foi regulamentada por intermédio das Resoluções CIT nº 4 e nº 5, de 21 de outubro de 2016 e Resoluções CNAS, nº 19 e nº 20, de 24 de

novembro de 2016, aprovadas, respectivamente pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

O trabalho com a promoção do desenvolvimento infantil deve, necessariamente, estar voltado à família e à potencialização de suas competências para o cuidado, proteção e promoção do desenvolvimento infantil. Para que a família possa exercer suas funções é importante que suas necessidades sejam também compreendidas e atendidas. Viabilizar acessos que possam atender suas demandas e reduzir tensões e estresse decorrentes de suas próprias condições de vida constitui elemento importante para apoiar a construção de vínculos afetivos e de um ambiente acolhedor e responsivo às necessidades da criança. Este conjunto de atenções favorecerá o fortalecimento de vínculo e a construção de um ambiente positivo para a promoção do desenvolvimento infantil.

Tabela 8: Quantidades de crianças e gestantes atendidas pelo PCF

Município	Quantidade de Crianças e Gestantes Atendidas no Programa
Atalaia	150
Capela	200
Cajueiro	600
Viçosa	300
Paulo Jacinto	200
Quebrangulo	200

Fonte: Elaboração própria com base no site do Ministério da Cidadania, Cadastro Único para programas Sociais. SUASWEB - <https://aplicacoes.mds.gov.br/suasweb>.

As visitas domiciliares compreendem ação planejada e sistemática, com metodologia específica considerando orientações técnicas para sua realização no SUAS, atuação em rede e o referencial teórico metodológico cedido ao Brasil pelo UNICEF/OPAS - “Cuidados para o Desenvolvimento da Criança (CDC)” As visitas domiciliares têm como objetivo: a atenção e o apoio à família, o fortalecimento de vínculos e o estímulo ao desenvolvimento infantil. Cada município precisa realizar a meta de atendimentos mensais para receber os recursos do Programa. Não existem números maiores de visitas por partes dos municípios, apenas a quantidade de crianças a serem visitadas, assim cada visitador tem uma meta de atendimento de 30 beneficiários entre crianças até 03 anos e gestantes.

Tabela 9: Número de visitas de acordo com a faixa etária

Público	Número de visitas mensais
Crianças beneficiárias do PAB (0 a 36 meses)	4 visitas por mês
Gestantes beneficiárias do PAB	2 visitas por mês
Crianças beneficiárias do BPC (0 a 72 meses)	2 visitas por mês

Fonte: Elaboração Própria. Ministério da Cidadania – SAGI – Sistema de Avaliação e Gestão da Informação.

Os profissionais que realizam as vistas domiciliares são responsáveis pelos registros das ações desenvolvidas e situações observadas no domicílio das famílias, em instrumentos específicos.

O supervisor deverá, com base nos registros da(s) situação (ões), discutir o caso na supervisão com o visitador e realizar os devidos encaminhamentos – ou articulá-los por meio da coordenação do CRAS.

3.1.4 Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS

As principais expressões da questão social que foram possíveis detectar nos atendimentos do CREAS referem-se à violência sexual, psicológica, física, financeira ou patrimonial, violência contra idosos e mulheres, entre outras. Nesses termos, constata-se o quanto o trabalho realizado pelos técnicos do CREAS pode ser desgastante, pois trata diariamente com as sequelas da questão social. De acordo com Yamamoto (2008), a questão social é resultado de um conjunto de desigualdades sociais, que são produzidas e reproduzidas num movimento contraditório das relações sociais, que alcançam a plenitude de suas expressões em tempo de capital fetiche. Nesse contexto, as mudanças que vêm ocorrendo no mundo do trabalho têm gerado consequências drásticas à população mais carente e à classe trabalhadora menos favorecida, fortalecendo mais uma vez o sistema capitalista.

O CREAS é formado por uma equipe técnica multiprofissional, com a finalidade de atender aos inúmeros casos que chegam ao serviço por demanda espontânea, por meio da Delegacia do Idoso, disque 100, Ministério Público e do Conselho Tutelar. Durante o acolhimento realizado nessa unidade de trabalho ou por meio de visita domiciliar, identificam-se as principais necessidades dos usuários

que serão encaminhados pela equipe técnica para atendimento no próprio local. E alguns casos são encaminhados à Rede de Serviços de Proteção Social, na perspectiva de inclusão social e de atendimento às necessidades da população usuária dessa política.

A Rede de Serviços de Proteção Social é definida pelo Ministério de Desenvolvimento Social, como:

“O conjunto de instituições mediadoras na defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais, de programas, projetos e benefícios na perspectiva de incluir as famílias, seus membros e indivíduos mais empobrecidos e excluídos da sociedade. Considera-se esse apoio fundamental para o enfrentamento da discriminação e da subalternidade econômica, cultural e política em que vive grande parte da população brasileira”. (BRASIL, 2005).

Tabela 10: Quantidade de Creas por municípios

Município	Quantidade De Creas
Atalaia	1
Capela	1
Cajueiro	1
Viçosa	1
Paulo Jacinto	1
Quebrangulo	1

Fonte: Elaboração Própria. Ministério da Cidadania – Relatório de informações Sociais.
<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/>

Em análise para a unidade, notamos uma rotatividade de profissionais, percebe-se que a equipe técnica enfrenta muitas dificuldades e o quanto estas interferem nos aspectos da saúde/doença dos trabalhadores, bem como seus reflexos nas práticas cotidianas, visto que o número de profissionais também é reduzido e não atinge a composição de equipe. Além disso, os técnicos do serviço enfrentam outros problemas, como espaço físico inadequado, deficiência nos meios de locomoção para a realização das visitas domiciliares, pouco tempo para elaboração e entrega dos relatórios, casos que demandam atenção com urgência e muitas vezes não podem ser atendidos em função do excesso de demanda, entre outros aspectos. Sendo assim, a equipe técnica acarreta uma carga diária de preocupações e de acúmulo de trabalho, a qual vem resultando em adoecimento e sofrimento nos diferentes níveis psicossocial e físico. Nota-se, no

entanto, que os riscos e o adoecimento vêm se intensificando nos espaços de trabalho causados por diversas formas.

3.2 Aspectos Financeiros

3.2.1 Recursos do SUAS

Um impacto esperado sobre a assistência social ocorreu com emissão da Emenda Constitucional (EC) nº 95 de 2016, a qual apresentou novo regime orçamentário para a Seguridade Social, congelando os seus gastos públicos por um período de 20 anos. "Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, [...]" (BRASIL, 2016). Na prática, a EC 95 poderá inviabilizar a expansão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) assim como e outras políticas que poderiam atuar no combate à pobreza e às desigualdades no contexto brasileiro (OXFAM, 2017, p. 55).

Um aporte importante para a transferência de recursos fundo a fundo na assistência social ocorreu pela Portaria 2.601 de 2018, do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a qual dispôs sobre um incremento temporário de recursos para a estruturação da rede SUAS a ser previsto nos Planos Municipais de Assistência Social, que se encontram na fase final de vigência (em alguns municípios 2017-2020, em outros 2018-2021), quando os orçamentos e a previsão de estruturação do SUAS pelos recursos adicionais deverão ser replanejados para o próximo quadriênio.

Com a análise do quadro de valores orçados e executados foi possível constatar que no aporte financeiro para o exercício 2020, os investimentos foram realizados em um cenário pandêmico, o que exigiu resposta ao alto número de famílias em situação de insegurança devido ao isolamento social e proibição de atividades comerciais com objetivo de enfrentamento da infecção pela COVID-19 em todo o território brasileiro.

Acerca dessa afirmação, os valores de financiamento da assistência social foram expostos na tabela 11 e foram publicados pelo Portal da Transparência da

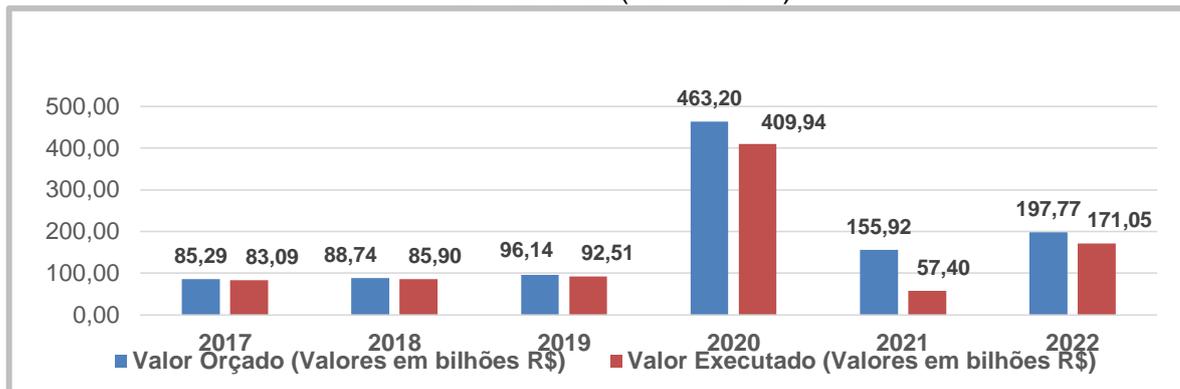
Controladoria Geral da União. Estes foram recursos destinados a essa política pública e chama atenção o valor relativo a 2020 que é quadruplicado por ter sido acrescido no orçamento federal da assistência social, as despesas com o auxílio emergencial, regulamentado pela Lei 13.982 de 2 de abril de 2020. A tabela a seguir foi apresentada e analisada para subsidiar as abordagens teóricas e conceituais acerca da complexidade do financiamento da assistência social.

Tabela 11: Orçamento e valor para a área da assistência social em nível nacional (2017–2022)

Ano	Valor Orçado (R\$)	Valor Executado (R\$)
2017	85,29 Bilhões	83,09 Bilhões
2018	88,74 Bilhões	85,90 Bilhões
2019	96,14 Bilhões	92,51 Bilhões
2020	463,20 Bilhões	409,94 Bilhões
2021	155,92 Bilhões	57,40 Bilhões
2022	197,77 Bilhões	171,05 Bilhões

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa (2022).
<https://portaldatransparencia.gov.br/funcoes/08-assistencia-social?Ano=2022>.

Gráfico 5: Orçamento e valores destinados para a área de assistência social em nível nacional (2017-2022)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa (2022).
<https://portaldatransparencia.gov.br/funcoes/08-assistencia-social?Ano=2022>.

Desde a emissão da Emenda Constitucional 95 os valores autorizados para a operacionalização da Política Pública de Assistência Social, a redução de recursos vem ocorrendo. Alerta-se para a ação Proteção Social Básica com um corte expressivo o qual irá atingir a manutenção e/ou a ampliação desse nível do SUAS, cuja atribuição é o atendimento direto às demandas das populações vulneráveis e em risco pela pobreza em especial. Notadamente se configurou avanço evidente das medidas adotadas pelo governo federal para a retomada

a lógica de desproteção social. Para ilustrar a consecução das medidas de restrição do orçamento na assistência social, a tabela 12 apresenta os dados relativos aos anos de 2019 a 2021.

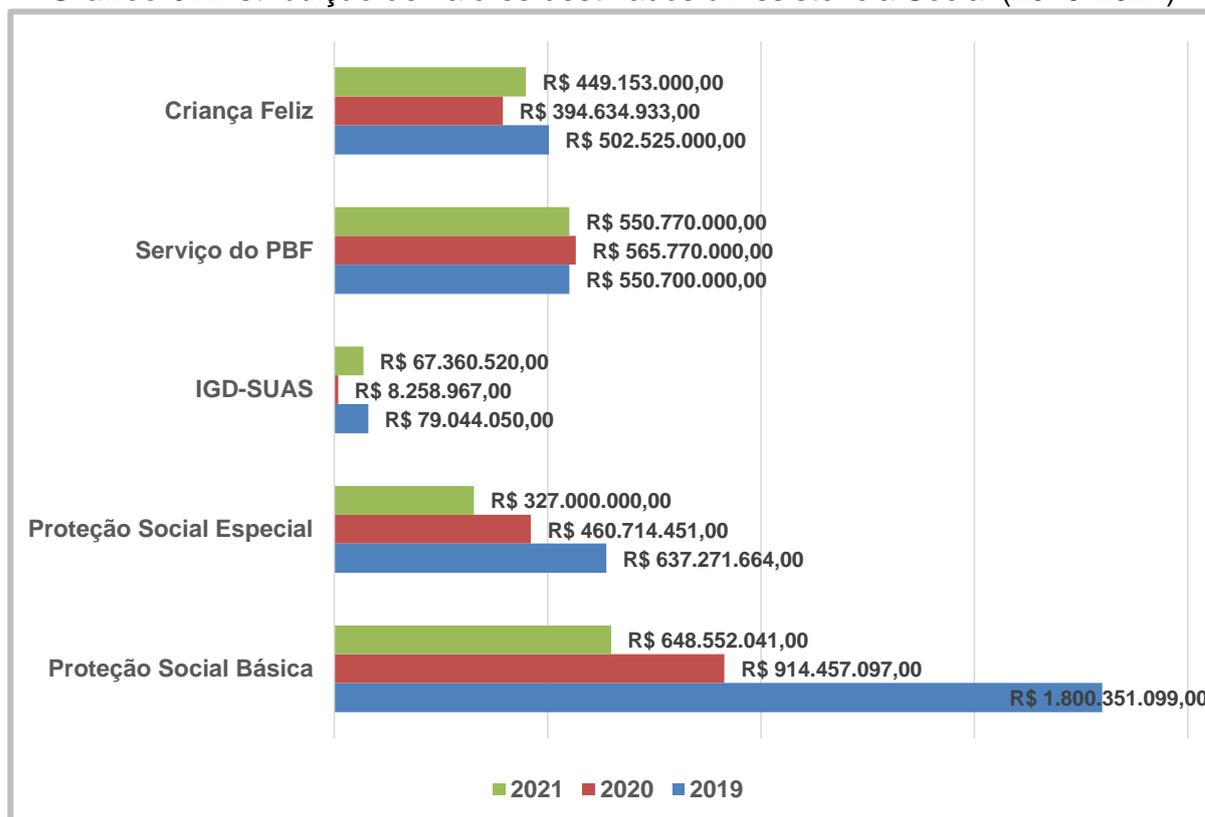
Tabela 12: Distribuição de valores destinados à Assistência Social (2019-2021)

Nome Ação	2019	2020	2021	Corte no Orçamento
Proteção Social Básica	1.800.351.099	914.457.097	648.552.041	63,98%
Proteção Social Especial	637.271.664	460.714.451	327.000.000	48,69%
IGD-SUAS	79.044.050	8.258.967	67.360.520	14,78%
Serviço do PBF	550.700.000	565.770.000	550.770.000	00,00%
Criança Feliz	502.525.000	394.634.933	449.153.000	10,62%

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados da pesquisa (2022).

<https://portaldatransparencia.gov.br/funcoes/08-assistencia-social?ano=2022>.

Gráfico 6: Distribuição de valores destinados à Assistência Social (2019-2021)



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados da pesquisa

(2022). <https://portaldatransparencia.gov.br/funcoes/08-assistencia-social?ano=2022>.

O que se percebe é que a manutenção do SUAS, como o maior sistema social não contributivo da América Latina, corre o risco de regressão de benefícios e serviços aos seus usuários, justamente numa conjuntura de avanço da pobreza,

quando há uma demanda ampliada pela universalização da Seguridade Social pública (RAICHELIS *et al.*, 2019).

Na Proteção Social Básica, a porta de entrada dos serviços é o CRAS – Centro de Referência da Assistência Social que, de acordo com a Lei Orgânica da Assistência Social, lei nº 8.742/1993 (alterada pela lei nº 11.345/2011), em seu artigo 6º, § 1º, afirma:

“A unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias”.

É na Proteção Social Básica dirigida a famílias em situação de vulnerabilidade social que é realizado o trabalho social com famílias a partir do PAIF e dos Serviços de Fortalecimento de Vínculos. Aqui se materializa a segurança de convívio e vivência familiar.

Tabela 13: Valores recebidos para a Assistência Social na Proteção Social Básica (2019-2022)

Município	Nome Ação	2019	2020	2021	2022	Corte no Orçamento
Atalaia	Proteção Social Básica	712.500,00	527.989,29	180.073,31	174.286,66	75,53%
Capela	Proteção Social Básica	306.350,00	310.363,10	106.199,80	102.165,38	66,65%
Cajueiro	Proteção Social Básica	423.600,00	506.247,27	175.949,35	163.104,39	61,49%
Viçosa	Proteção Social Básica	476.986,11	365.195,40	121.273,81	111.463,06	76,63%
Paulo Jacinto	Proteção Social Básica	157.358,31	191.493,39	64.769,71	61.505,64	60,91%
Quebrangulo	Proteção Social Básica	221.550,00	254.760,77	87.559,15	323.008,48	00,00%

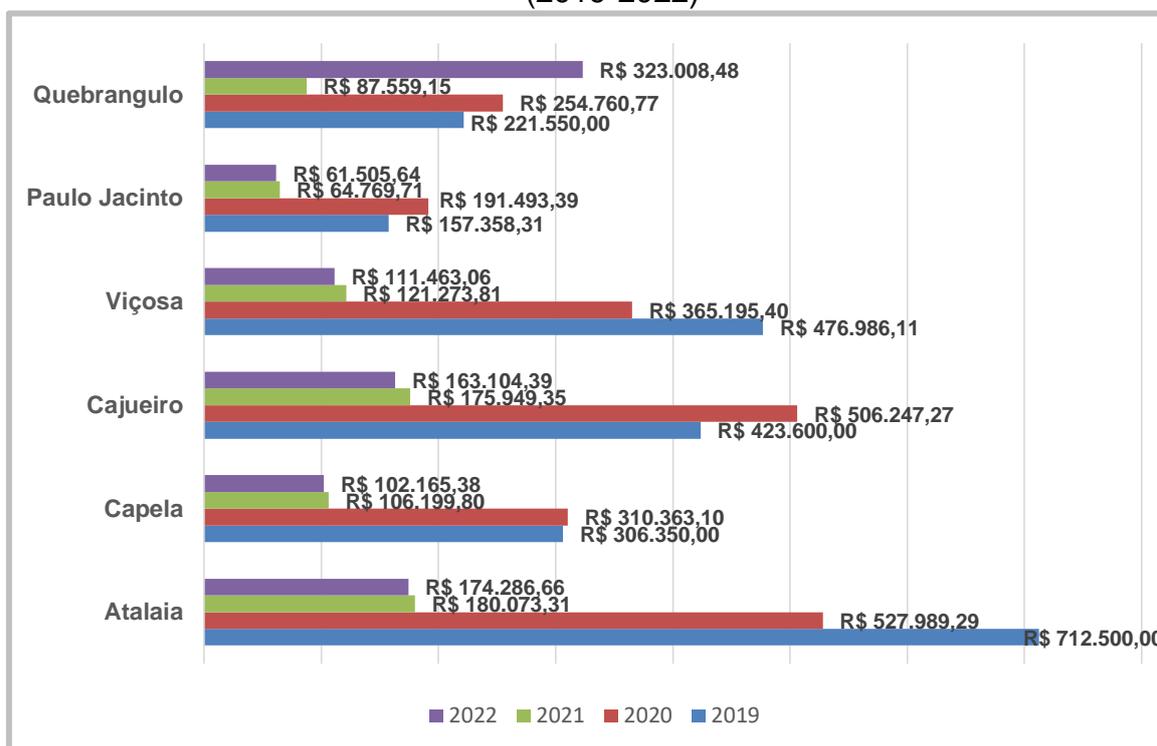
Fonte: Elaboração Própria com base nos dados da pesquisa (2022).

<https://portaldatransparencia.gov.br/funcoes/08-assistencia-social?ano=2022>.

A vulnerabilidade dos serviços do SUAS ocorre também pelas condições de trabalho insatisfatórias, quando o vínculo empregatício dos trabalhadores é temporário e investir na capacitação desses profissionais perde o sentido, visto que

deixarão de atuar na política pública em pouco tempo. Os governos desprezam a orientação constitucional para que seja efetivo o vínculo dos profissionais nas esferas do Estado e a assistência social é um desses setores no qual ocorre a insegurança de trabalho e intervenções. Outra situação que caracteriza a vulnerabilidade da assistência social se manifestou nas manifestações por parte de gestores públicos, tanto prefeitos como secretários, sobre o entendimento de que o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) é um equipamento desnecessário e obsoleto para a esfera municipal, posição que corrobora com a negligência na manutenção para a continuidade dos serviços com qualidade à população, levando ao fechamento injustificado de CRAS.

Gráfico 7: Valores recebidos para a Assistência Social na Proteção Social Básica (2019-2022)



Fonte: Elaboração própria, conforme dados extraídos do SUASWEB da representação de recursos da proteção social básica.

Para que os direitos socioassistenciais atendam as situações de desigualdade, violação e exclusão social, os instrumentos do SUAS deveriam acelerar a aproximação entre as ofertas e demandas das pessoas. Para tanto os custos e o financiamento da assistência social deveriam fazer parte do planejamento financeiro público dos municípios, Estados e do governo federal. Da mesma forma que a proteção Básica foi afetada pela portaria 2.362/2019.

Já na Proteção Social Especial de média complexidade, a unidade de referência para os Serviços é o CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social, que, segundo a Lei nº 8.742/1993 (alterada pela lei nº11.345/2011), em seu artigo 6º, § 2º, é:

“A unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial”.

No que diz respeito aos serviços de Proteção Social de Alta Complexidade, estes compreendem: Atendimento Integral Institucional em casalar; República; Casa de Passagem; Albergue; Família Substituta; Família Acolhedora; Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (Semiliberdade, Internação provisória e sentenciada) (MDS, 2009). É na proteção social especial que a segurança de acolhida se materializa, tendo como referência o risco social e pessoal e a fragilidade ou ausência de vínculos familiares e comunitários.

Delimitando ainda mais o foco de análise, será abordado a seguir o recursos repassados para as ações da Proteção Social Especial. Já foi constatado que este fundo apresentou um corte de recursos, mas é preciso identificar como se deu a distribuição dos mesmos entre as ações.

Tabela 14: Valores recebidos para a Assistência Social na Proteção Social Especial (2019-2022)

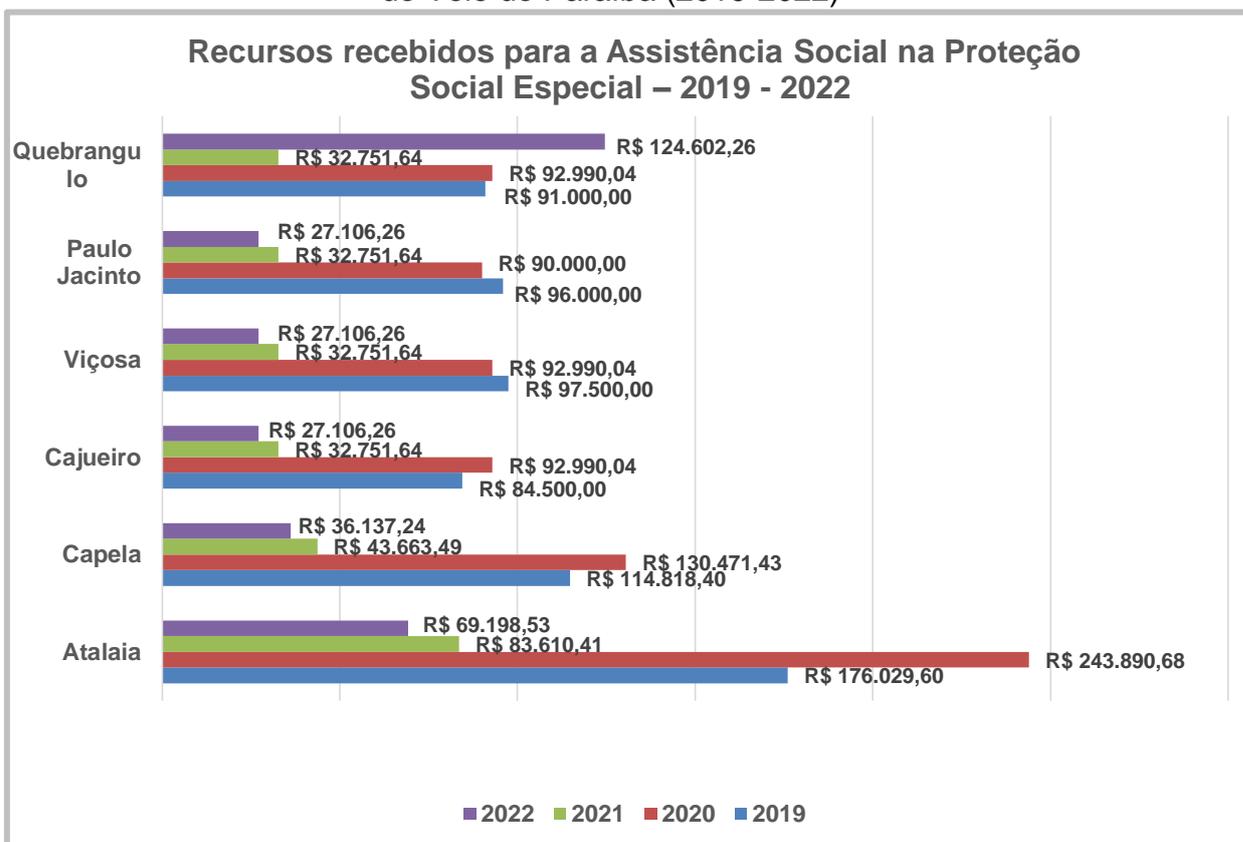
Município	Nome Ação	2019	2020	2021	2022	Corte no Orçamento
Atalaia	Proteção Social Especial	176.029,60	243.890,68	83.610,41	69.198,53	60,68%
Capela	Proteção Social Especial	114.818,40	130.471,43	43.663,49	36.137,24	68,52%
Cajueiro	Proteção Social Especial	84.500,00	92.990,04	32.751,64	27.106,26	67,92%
Viçosa	Proteção Social Especial	97.500,00	92.990,04	32.751,64	27.106,26	72,20%
Paulo Jacinto	Proteção Social Especial	96.000,00	90.000,00	32.751,64	27.106,26	71,76%
Quebrangulo	Proteção Social Básica	91.000,00	92.990,04	32.751,64	124.602,26	00,00%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa (2022).

<https://portaldatransparencia.gov.br/funcoes/08-assistencia-social?ano=2022>.

A Proteção Social Especial, por sua vez, se caracteriza como uma modalidade de atendimento destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, tendo por base o território, conforme a sua complexidade e respeitando adversidade local (BRASIL, 2005). A unidade de referência da Proteção Social Especial de média complexidade é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Gráfico 8: Recursos da Proteção Social Especial destinados aos municípios do Vele do Paraíba (2019-2022)



Fonte: Elaboração própria, conforme dados extraídos do SUASWEB da representação de recursos da Proteção social especial.

Em uma análise podemos observar que o município de Capela e Quebrangulo, com o mesmo porte, tiveram recursos diferentes, isso se deu devido a portaria 751 de 21 de fevereiro de 2022, que dispõe sobre repasse de recurso extraordinário do Sistema Único de Assistência Social para incremento temporário na execução de ações socioassistenciais nos municípios em situação de emergência ou estado de calamidade pública e que possui como finalidade

umentar a capacidade de resposta do SUAS no atendimento às famílias e aos indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social.

Por meio do Decreto 8.869 de 05 de outubro de 2016 (alterado pelo Decreto 9.579 de 22 de novembro de 2018), foi instituído o Programa Criança Feliz, para a promoção do desenvolvimento de crianças no período denominado primeira infância. Este programa deveria considerar a família e o contexto de vida das crianças na faixa definida para sua abrangência para a mesma fazer parte das intervenções da assistência social cumprindo a finalidade desse programa.

Tabela 15: Valores recebidos no Programa Criança Feliz (2019-2022)

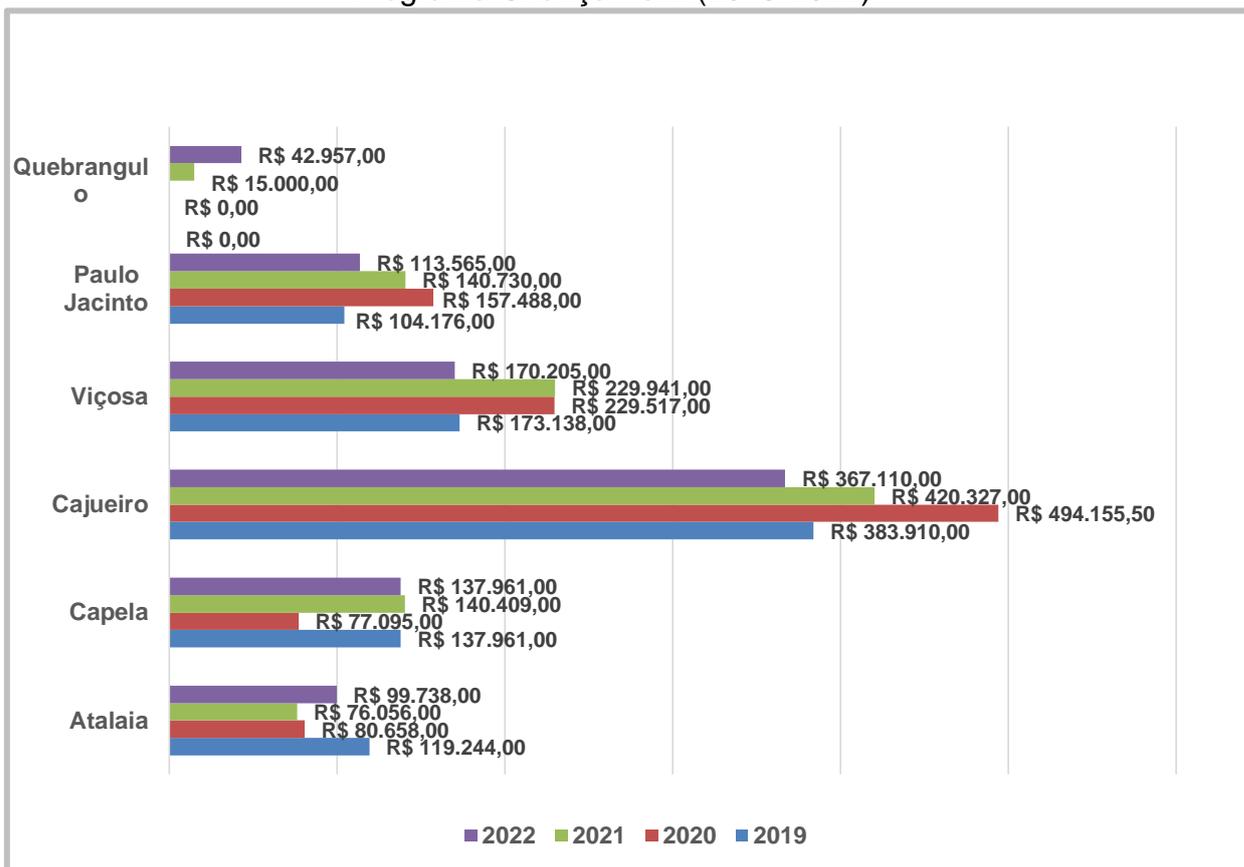
Município	Nome Ação	2019	2020	2021	2022
Atalaia	PCF	119.244,00	80.658,00	76.056,00	99.738,00
Capela	PCF	137.961,00	77.095,00	140.409,00	137.961,00
Cajueiro	PCF	383.910,00	494.155,50	420.327,00	367.110,00
Viçosa	PCF	173.138,00	229.517,00	229.941,00	170.205,00
Paulo Jacinto	PCF	104.176,00	157.488,00	140.730,00	113.565,00
Quebrangulo	PCF	0,00	0,00	15.000,00	42.957,00

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados da pesquisa (2022).

<https://portaldatransparencia.gov.br/funcoes/08-assistencia-social?ano=2022>.

O gráfico abaixo apresenta que temos os municípios com dificuldades de execução do Programa Primeira Infância no SUAS, apontamos abaixo os recursos recebidos por cada município com desempenho em sua execução.

Gráfico 9: Valores recebidos pelos municípios do Vale do Paraíba no Programa Criança Feliz (2019-2022)



Fonte: Elaboração própria, conforme dados extraídos do SUASWEB da representação de recursos da Proteção social especial.

Na análise podemos perceber dois pontos importantes a considerar, para a execução total das metas pactuadas no Programa, chamamos atenção para o município de Atalaia e Cajueiro, por terem o mesmo porte, visualizamos que existem dificuldades em execução do Programa. No período de 2019 a 2022, a representação deixa visível que o município de Cajueiro conseguiu realizar as pactuações de aumento de demanda em 2018 bem como o atendimento dessas pactuação.

Já por outro lado, vimos o município de Quebrangulo com parcelas zeradas entre 2019 e 2020, por mais que o programa tenha sido criado no final de 2016, percebemos que o município só conseguiu implantar o serviço em 2021 e só conseguiu atender a demanda em 2022.

Dificultando ainda mais o financiamento da política de assistência social, em dezembro de 2019, o Ministério da Cidadania publicou a Portaria nº 2.362, que reduziram substancialmente o valor do repasse mensal para os serviços, para que fossem equalizados ao orçamento disponível. Essa nova forma de financiamento do SUAS foi definida sem o aval dos representantes estaduais (Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social – Fonseas) e municipais (Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – Congemas), que se recusaram a aceitar essa portaria, em fevereiro de 2020, na instância de pactuação tripartite (Comissão Inter gestores Tripartite – CIT), diante da expressiva redução do volume de repasses. Adicionalmente, a proposta enviada pelo Poder Executivo para o financiamento dos serviços socioassistenciais em 2020 totalizou o montante inexpressivo de R\$ 1,3 bilhão, enquanto o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) havia aprovado a proposta da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) de R\$ 2,7 bilhões para aquele ano.

Aplicando-se o resultado da Portaria nº 2.362, passamos a perceber que a Proteção Social Básica nos municípios de pequenos porte I, no caso de Capela, Paulo Jacinto, Quebrangulo que recebiam parcelas fixas de R\$ 6.000,00 mensais, passaram a receber R\$ 2.686,74, em outra análise os municípios de Pequeno Porte II, no caso de Atalaia, Cajueiro e Viçosa que recebiam R\$ 8.400,00, passaram a receber R\$ 3.761,44.

No mesmo ponto da nova lógica de repasse de recursos para Proteção Social Especial com o mesmo parâmetro de análise por porte de município, constatamos que os de Pequeno Porte I que recebiam R\$ 6.500,00, passaram a receber R\$ 2.738,79, já os municípios de Pequeno Porte II que recebiam R\$ 6.500,00, passaram a receber R\$ 2.389,89.

Contudo, o financiamento da União está voltado, em maior volume de recursos, para o financiamento dos benefícios de transferência de renda direta aos cidadãos e em volumes bem menores para as demais modalidades de oferta da PNAS. Tal circunstância aliada à baixa participação no cofinanciamento pelo Estado não se mostra adequada para equiparar, em condições de igualdade, a heterogeneidade dos municípios que acabam por fazer frente ao maior volume de

investimentos alocados na rubrica da Assistência Social, de acordo com a capacidade fiscal de cada ente, o que certamente compromete a estruturação e a qualidade dos serviços, benefícios, programas e projetos ofertados pelos gestores locais.

4. CONCLUSÃO

O financiamento do SUAS já vinham se esvaindo ao longo dos últimos anos, por vários motivos como a falta de regularidade dos repasses, pela redução no montante destinado a política e Assistência Social, devido a crise econômica analisada desde 2015 e da adoção de políticas de austeridade fiscal, como o teto de gastos (emenda constitucional – EC nº 95/2016), que congelou as despesas primárias pelos próximos vinte anos, revelando o conflito redistributivo entre as políticas sociais. Os montantes destinados para os serviços socioassistenciais acabaram ficando em segundo plano, fazendo com que os repasses do cofinanciamento federal não garantissem a manutenção da oferta de serviços existentes.

Os desafios impostos a Política de Assistência Social são diversos, perpassam desde o financiamento insuficiente dos serviços que implica diretamente em uma gestão de qualidade, até mesmo a atual centralidade, que aumenta o desafio da construção da intersectorialidade, com as outras políticas garantidoras de direitos de uma forma geral. Não somente as de seguridade, mas também habitação, educação e trabalho.

No decorrer da pesquisa, foi identificado que com a Portaria nº 2.362, os municípios não conseguiram mais realizar a execução dos serviços pactuados com o Ministério da Cidadania devido aos cortes dos recursos transferidos, bem como atrasos das ordens bancárias, deixando a política de Assistência Social à mercê de repasses das Secretarias Municipais de Finanças, diante de tantos compromissos e demandas apresentadas, durante o período pós-pandêmico momento imprescindível para a continuidade dos serviços, programas, projetos e benefícios ofertados pela rede socioassistencial, apontando claramente a ausência de responsabilidade federativa no processo de fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Por outro lado, verificou-se nos últimos anos, um aumento no Programa de Transferência de Renda, valores que foram repassados a população no período da pandemia e que logo após não se houve uma política séria de continuidade de

recebimentos desses benefícios por parte do Governo Federal, assim a rede socioassistencial defronta com os desafios de demandas que são extremamente urgentes para uma pauta de política pública.

Retomar uma agenda de compromisso com as relações e estruturas presentes nas instituições responsáveis pela execução das políticas Assistência Social, será um grande desafio das câmaras técnicas.

O processo de planejamento da política entre os entes gestores não tem força suficiente para confrontar o emergencial, urgente. É preciso fortalecer o planejamento para que a política crie efetivas condições para ter um financiamento compatível com as metas que se deseja atingir.

Portanto não basta olhar quantidades de recursos financeiros ou orçamentários da política, é preciso analisar a alocação dessas quantidades, sua presença no Fundo, sua unidade ou fragmentação de gestão, o modo de gestão do fundo, a presença dos conselhos nas decisões, o caráter democrático do uso dos recursos, o modelo de gestão que é aplicado. Este conjunto de elementos é que poderá indicar se há ou não avanços no processo de financiamento da assistência social.

5. REFERÊNCIAS

AMAMOTO, Marilda, CARVALHO, Raulde. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: Esboço de uma interpretação histórico- metodológica. São Paulo: Cortez, 2005.

ARAÚJO, L. S. **Breves considerações sobre a trajetória da política de assistência social no Brasil**. 2021. Monografia – (Bacharelado em Serviços Social) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió-AL, 2021.

BARTHOLO, L., PASSOS, L., & FONTOURA, N. (2017). **Bolsa Família, autonomia feminina e equidade de gênero**: o que indicam as pesquisas nacionais? Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

BEHRING, E. R. **Trabalho e seguridade social**: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, E.; ALMEIDA, M. H. T. Trabalho e seguridade: percursos e dilemas. São Paulo: Cortez, 2008. p. 152-174.

BORÓN, A. A. **A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal**. In: SADER, e.; GENTILI, P.(Org.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BRASIL. **Ministério da Cidadania. Secretaria. Conferências da assistência social**. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/participacao-social/conferencias-de-assistencia-social>. Acesso em: 23 set. 2022.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social. Cofinanciamento do SUAS**. Portaria nº2.300, de 8 de junho de 2018. Brasília, DF, 2018. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/portarias/2018/PORTARIA_N_2300.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Fundamentos ético-políticos e rumos teórico-metodológicos para fortalecer o Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2016.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS** Brasília, DF, 2017.
Disponível em: file:///C:/Users/Evolute/Downloads/lei_organica_loas_4ed.pdf.
Acesso em: 15 set. 2021.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2 ed. Brasília: INB, 2003.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; JACCOUD, L. **Políticas sociais no Brasil**: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. p. 181-260.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **12ª Conferência Nacional da Assistência Social**. Disponível em: 2021. <https://www.blogcnas.com/12-conferencia-nacional>. Acesso em: 24 set. 2022.

COUTO, Elvis Paulo. **“As Raízes do Patrimonialismo de Estado no Brasil”**. Revista *Habitus: Revista de Graduação em Ciências Sociais do IFCS/UFRJ*, v. 14, n. 1, Rio de Janeiro, 2016, p. 100-112.

COSTA, Nátane Oliveira da. et al. **Cartografia social uma ferramenta para construção do conhecimento territorial**: reflexões teóricas acerca das possibilidades de desenvolvimento do mapeamento participativo em pesquisa qualitativas. *ACTA Geográfica, Boa Vista, Ed. Especial V CBEAGT*, 2016, p. 73-86.

LIMA, Sulamita B. - **Fontes para a História do Serviço Social**: revisitando as origens do Serviço Social no Rio de Janeiro (1937/45). RJ, FSS/UFRJ, Dissertação de Mestrado, 1992, mimeo.

MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Ângela S.; PERUZZO, Juliane Feix. **O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina**. *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, p. 153-78, 2012.

NETTO, J. P. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. 7ª ed., So Paulo: Cortez , 2005.

ROMAGNOLI, R.C. **Problematizando as noções de vulnerabilidade e risco social no cotidiano do SUAS**. In: Psicologia em Estudo, Maringá, v.20, n.3, 2015.

ROTTA, Edeimar; REIS, Carlos Nelson dos. **Desenvolvimento e políticas sociais: uma relação necessária**. Revista Textos &Contextos Porto Alegre v. 6 n. 2 p. 314-334. jul./dez. 2007.

SPOSATI, A. **Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil**. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 68,. p. 54-82, 2001.