

O processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social no Município de Entre-Ijuís/RS junto à proteção integral das crianças e adolescentes^{•*}

(The Process of Implementation of the Unique Health System of Social Welfare in the municipality of Entre-Ijuís/RS along with the integral protection of children and adolescents)

Caroline Scherer^{**}

Resumo – Este artigo objetivou analisar o processo de implementação e implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, focalizando-se nas ações previstas em relação à proteção integral das crianças e adolescentes no município de Entre-Ijuís/RS (Pequeno Porte I). Com este direcionamento, estabeleceu-se o seguinte problema de pesquisa: Como vem sendo desenvolvido o processo de implementação do SUAS, no que se refere às ações previstas na proteção integral às crianças e adolescentes, no município de Entre-Ijuís/RS (Pequeno Porte I)? O estudo foi realizado tendo como embasamento para a leitura da realidade o Método Dialético-Crítico – com sua concepção de homem e de mundo – utilizando-se as categorias teórico-metodológicas: Historicidade, Totalidade e Contradição. Para a coleta de informações, além da revisão bibliográfica, foi realizada também a análise documental dos seguintes documentos: Plano Plurianual de Assistência Social do Município de Entre-Ijuís; Leis Municipais referentes ao Programa Primeira Infância Melhor; Projetos; Política Nacional de Assistência Social; e Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Também foi realizada observação simples da realidade pesquisada que envolve o Centro de Orientação à Criança e ao Adolescente e Programa Primeira Infância Melhor, sendo relatado em um diário de campo. Posteriormente foi desenvolvida a análise das informações coletadas, utilizando a técnica de análise de conteúdo baseada em Bardin. Constatou-se por meio desta pesquisa que o SUAS rompe com a organização dos serviços com base nos segmentos populacionais e articula em redes de proteção social, estabelecendo a garantia de seguranças que devem perpassar pelas ações desenvolvidas pela Política de Assistência Social.

Palavras-chave – Política de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. Redes de Proteção Social Básica. Criança e Adolescente.

Abstract – This article had as intention to analyze the implementation process and implantation of the Unique System of Social Attendance – USSA –, focusing in the actions foreseen in relation to the children's integral protection and adolescents in the municipal district of Entre-Ijuís/RS (Small size I). With this direction it settled down the following research problem: how has the implementation process been developed of USSA, in what concern to the actions foreseen in the integral protection to the children and adolescents, in the municipal district of Among-Ijuís/RS (Small size I)? THE study was accomplished having as base the reading of the reality the Dialético-Critical Method – with its man's conception and of world – being used the theoretical-methodological categories: Historical, Totality and Contradiction. For the collection of information, besides the bibliographical revision, it was also accomplished the documental analysis of the following documents: Plan Plurianual of Social Attendance of the municipal district of Entre-Ijuís, referring Municipal Laws to the Program First Better Childhood, Projects, National Politics of Social Attendance and Basic Operational Norma –

• Artigo recebido em 29.04.2008. Aprovado em 01.10.2008.

* Artigo advindo de Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu*, orientado pela professora da UNIPAMPA e Doutoranda em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação da PUCRS Caroline Goerck, apresentado à Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Serviço Social.

** Assistente Social da Prefeitura Municipal de Entre-Ijuís, Entre-Ijuís/RS – Brasil. Especialista em Serviço Social. E-mail: ascarolinescherer@yahoo.com.br

NOB/USSA. It was accomplished simple observation of the reality researched that involves the Center of Orientation to the Child and the Adolescent and Programs First Better Childhood, being told in a field diary. Later the analysis of the collected information was developed, using the technique of content analysis based on Bardin. It was verified through this research that USSA break up with the organization of the services with base in the population segments and it articulates in nets of social protection establishing the warranty of safeties that they must undergo for the actions developed by the Politics of Social Attendance.

Key words – Politics of Social Attendance. Unique System of Social Attendance. Nets of Basic Social Protection. Child and Adolescent.

1 Contextualização da Política Pública de Assistência Social

A Constituição Federal de 1988 constitui um marco importante à medida que reconheceu como direito a Assistência Social, inovando a sua concepção, ao incluir a mesma no âmbito da Seguridade Social, junto com a Saúde e a Previdência Social. A Assistência Social foi regulamentada em 1993, por meio da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, a qual preconiza, em seu artigo primeiro:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

As diretrizes estabelecidas pela LOAS apontam para a descentralização político-administrativa, participação da população por meio de organizações representativas, formulação das políticas e controle das ações em todos os níveis, e primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. A partir dessa perspectiva, cabe perguntar por que a assistência social, reconhecida legalmente como direito social desde 1988, submetida, portanto, a tais princípios, apresenta dificuldades para superar a visão de simples auxílio aos pobres e, como Política de Seguridade Social brasileira, ainda alcança uma baixa efetividade.

Para Raichelis (2000), a resposta pode ser encontrada no paradigma muitas vezes adotado na prática da assistência social, de pobreza absoluta, que tem orientado a definição dos programas e serviços. Essa autora também destaca que as consequências de tal definição podem ser visualizadas na efetivação de ações segmentadas, emergenciais e de reduzido impacto diante das situações de extrema vulnerabilidade social que atingem os segmentos sociais alcançados por essas ações.

Nesse sentido, permanece muitas vezes a visão equivocada e confusa da Assistência Social associada ao clientelismo, ao assistencialismo, à caridade, ou com ações pontuais, que nada têm a ver com políticas públicas e com o compromisso do Estado com a sociedade (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2004).

Definida a assistência social como política que deve prover os mínimos sociais a fim de garantir o atendimento às necessidades básicas, segundo o artigo 1º, da LOAS, porém, regida pelo princípio da universalização dos direitos sociais, estabelecido no artigo 4º desta mesma lei, a assistência social defronta-se constantemente com o binômio seletividade *versus* universalidade. Muitas interpretações limitadas e equivocadas destas orientações levam a entender e restringir os direitos assistenciais ao mínimo vital à sobrevivência humana, focalizando-os em segmentos e parcelas da população, tidos como absolutamente vulneráveis.

Nesse caso, a assistência assume caráter absolutamente seletivo e a focalização acaba estimulando o jogo da discriminação, estigmatizando e excluindo usuários potenciais a quem o direito deveria estar sendo assegurado. Esta interpretação da seletividade é orientada por uma perspectiva que congrega assistência à pobreza absoluta, limitando-se a ações minimalistas, em geral pontuais, assistemáticas, descontínuas e inócuas do ponto de vista da redução das desigualdades sociais (PEREIRA, 1996).

Recentemente, a perspectiva prioritária no âmbito da Política Nacional de Assistência Social¹ é a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, o qual é constituído de elementos necessários à execução desta Política, abrangendo instâncias de gestão, financiamento, controle social e rede prestadora de serviços. Por meio do mesmo, se estabelece a normatização de padrões nos serviços, a qualidade no atendimento, incluindo a utilização de indicadores de avaliação e resultado, a nomenclatura de serviços e a reorganização da rede de atendimento (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2004).

O SUAS é instituído por meio da Política Nacional da Assistência Social (2004), sua estrutura de gestão e o sistema de financiamento são regulamentados por meio da Norma Operacional Básica – NOB/SUAS (2005), acompanhado pelo lançamento de alguns guias normativos, a exemplo do Guia de Orientação Técnica – SUAS nº 1, para a proteção básica de assistência social, entre outros.

¹ A Política Nacional de Assistência Social é um documento normatizador das ações de Assistência Social concebidas na LOAS. Ela define diretrizes, princípios, estratégias e formas de gestão da Assistência Social.

2 O Sistema Único de Assistência Social e sua Relação com a Rede de Proteção Social Básica no Município de Entre-Ijuís/RS

O trânsito da assistência social para o patamar de política pública no campo da Seguridade Social e também a implantação e a plena efetivação deste Sistema Único de Assistência Social (SUAS), constituem um grande desafio ao povo brasileiro por contrapor-se à concepção histórica do assistencialismo, das ações emergenciais, compensatórias e da troca de favores. A trajetória a ser percorrida é fazer da assistência social um espaço de conquista de direitos e de cidadania, contrapondo-se a sua utilização como um instrumento para fortalecer a dependência e a subalternidade.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – (Censo realizado em 2000), o município de Entre-Ijuís² possui uma população de aproximadamente 9.702 habitantes, sendo categorizado pela Política Nacional de Assistência Social como de Pequeno Porte I.³ Desta população estima-se que 2.657 pessoas vivem com renda *per capita* abaixo da linha de indigência (1/4 do salário mínimo) (PNAS – 2004). No Gabinete de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Entre-Ijuís, integrando a Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente, há o Centro de Orientação à Criança e ao Adolescente e o Programa Primeira Infância Melhor – PIM.

O Centro de Orientação à Criança e ao Adolescente, mantido pela Administração Municipal, atende aproximadamente 60 crianças e adolescentes na faixa etária de 7 a 14 anos que se encontra em situação de risco e/ou vulnerabilidade social. Também são atendidas pelo município 344 crianças, com o envolvimento de 311 famílias pelo Programa PIM, o qual tem como objetivo orientar as famílias, a partir de sua cultura e experiências, para que possam estimular adequadamente o desenvolvimento pleno das capacidades e potencialidades de suas crianças.⁴

Diante desta realidade, este estudo teve como objetivo analisar o processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social, focalizando-se nas ações previstas em relação à proteção integral das crianças e adolescentes no município de Entre-Ijuís/RS (Pequeno Porte I). A relevância desta investigação justifica-se pela importância em

Constitui um instrumento de gestão, que traduz em ações os pressupostos legais, estabelece as competências e os fluxos entre as três esferas de governo.

² Este município constitui-se enquanto delimitação geográfica deste estudo.

³ De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (2004), são classificados como “Pequeno Porte I”, municípios com até 20.000 habitantes, de “Pequeno Porte II”, municípios com 20.001 a 50.000 habitantes, “Médio Porte”, com municípios de 50.001 a 100.000 habitantes, de “Grande Porte”, municípios com 100.001 a 900.000 habitantes e, por fim, “Metrópoles”, com mais de 900.000 habitantes.

⁴ Segundo informações contidas no Plano Plurianual de Assistência Social para os anos de 2006-2009.

desenvolver pesquisas que estejam acompanhando a implementação do SUAS, para contribuir neste processo com produções teóricas e científicas sobre o tema.

De outra parte, a presente pesquisa, orientada a dar visibilidade à organização da proposta para o segmento populacional criança e adolescente, através do Centro de Orientação à Criança e ao Adolescente e Programa Primeira Infância Melhor, do município de Entre-Ijuís, justifica-se pela importância da temática “criança e adolescente” no âmbito das políticas públicas, considerando que a Constituição Federal de 1988 e a Lei 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – asseguram prioridade absoluta no tratamento da questão. Também contemplando o que estabelece a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/Lei 8.742/93) em relação ao amparo e à proteção, afirmados como objetivos a este segmento populacional.

Igualmente, através deste estudo, buscou-se contribuir com a produção de conhecimento em Serviço Social, visto que esta profissão tem como objeto de trabalho profissional as múltiplas expressões da questão social. De acordo com Iamamoto (2000), a questão social pode ser compreendida como a expressão das desigualdades sociais no contexto de acumulação de capital e as particularidades das formas de luta, de resistência material e simbólica acionada pelos indivíduos a essas desigualdades.

De acordo com esta mesma autora, é importante considerar as características específicas que assumem as expressões da questão social nos diferentes níveis (regional, estadual e municipal) e as alterações socio-históricas que nelas vêm se processando, também atreladas às formas coletivas com que possam estar sendo enfrentadas pelos sujeitos envolvidos (IAMAMOTO, 2000, p. 100).

Sposati assinala, em relação à assistência social, que a mesma perdurou por muito tempo como mecanismo essencial no trato da questão social, definindo esta questão como uma síntese “do conjunto de resultantes estruturais e conjunturais decorrentes das desigualdades sociais produzidas no interior dos regimes político-econômicos que a história mais recente conheceu” (1995, p. 7). A partir disso, pode-se perceber a direta relação entre as manifestações da questão social, a partir das expressões de desigualdade social que envolve o contexto da criança e do adolescente, e de como a Política de Assistência Social responde a demanda à proteção integral a este segmento. Nesse sentido, é relevante o desenvolvimento de pesquisas que venham contribuir para a produção de conhecimento no sentido de subsidiar ações que contribuam para a redução dessas manifestações.

2.1 Procedimentos metodológicos utilizados no estudo

A efetivação de políticas públicas voltadas à construção da cidadania e de inclusão social tem-se colocado como um grande desafio aos governos e à sociedade civil. Tal desafio se dá não só pela complexidade que significa hoje a estruturação de uma política pública de qualidade, mas também devido às concepções tradicionais de políticas assistenciais fortemente arraigadas no poder público brasileiro e até mesmo em determinadas organizações da sociedade civil. Dentre as diversas dificuldades de se estruturar políticas públicas sociais de qualidade, há que se discutir e dar maior atenção à forma como elas são implantadas e gerenciadas e quais os sentidos estratégicos que visam alcançar.

Assim, esta investigação buscou interrogar o processo de consolidação da Assistência Social como política pública, a partir das modificações que o SUAS propõe nas modalidades de gestão e administração, no gerenciamento dos recursos, na reorganização da rede de atendimento a partir dos níveis de complexidade propostos (Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade), no monitoramento e avaliação de programas e projetos; delimitando o estudo às ações desenvolvidas com o segmento populacional crianças e adolescentes priorizados pela Lei Orgânica da Assistência Social, e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no município de Entre-Ijuís.

A partir desta contextualização, tornou-se possível formularmos o seguinte problema de pesquisa: Como vem sendo desenvolvido o processo de implementação do SUAS, no que se refere às ações previstas na proteção integral às crianças e adolescentes, no município de Entre-Ijuís/RS (Pequeno Porte I)? Este estudo foi realizado tendo como embasamento e leitura da realidade o Método Dialético-Crítico – com sua concepção de homem e de mundo – utilizando-se as seguintes categorias teórico-metodológicas: Historicidade, Totalidade e Contradição. Estas categorias metodológicas nortearam a pesquisa tanto na coleta das informações, como também na análise das mesmas. O enfoque qualitativo foi predominante neste estudo, embora se tenham levado em consideração, também, os dados quantitativos (pois compreende-se que os dados qualitativos e quantitativos se complementam).

Para a coleta de informações, além da revisão bibliográfica, foi realizada também a análise documental dos seguintes documentos: Plano Plurianual de Assistência Social do Município de Entre-Ijuís; Leis Municipais referentes ao Programa Primeira Infância Melhor; Projetos; Política Nacional de Assistência Social; e Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Também foi realizada observação simples da realidade pesquisada que envolve o Centro de

Orientação à Criança e ao Adolescente e Programa Primeira Infância Melhor, sendo relatada em um diário de campo.

Posteriormente, foi desenvolvida a análise das informações coletadas, utilizando a técnica de análise de conteúdo baseada em Bardin, “a intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou, eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (qualitativos ou não)” (BARDIN, 1977, p. 38).

3 A Concepção da Política de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social em Relação às Garantias de Proteção Social

Uma visão abrangente da literatura sobre política de assistência social permite identificar uma diversidade de aspectos e dimensões abordados a partir dessa política, que apresentam, conseqüentemente, influência direta no processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social.⁵

A Política Pública de Assistência Social marca sua especificidade no campo das políticas sociais, pois configura responsabilidades de Estado próprias a serem asseguradas aos cidadãos brasileiros. Marcada pelo caráter civilizatório, presente na consagração de direitos sociais, a LOAS exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e a garantia de direitos e acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2004).

A Lei 8.069/90 – Estatuto da Criança e Adolescente –, em diversas de suas passagens, enfatiza a necessidade da elaboração e implementação de políticas públicas, a cargo do Poder Público, como forma de solucionar os problemas que afligem a população infanto-juvenil, tendo como foco central a família. Esse atendimento aos interesses da infância e juventude deve ocorrer com absoluta prioridade (art. 227, da CF) – além dos deveres da família e da sociedade –, na obrigatoriedade para o Estado em, de maneira preferencial, formular e executar políticas públicas capazes de garantir às crianças e adolescentes Proteção Integral,

⁵ Dentro dessa diversidade, esta investigação estará focalizando eixos norteadores, organizadores das produções bibliográficas que trazem contribuições específicas para este estudo.

isto é, a possibilidade do exercício dos direitos fundamentais dos cidadãos, também daqueles especiais e inerentes à condição de pessoas em peculiar fase de desenvolvimento.

Paralelamente a esta realidade, consideram-se relevantes para esta pesquisa os estudos sobre a questão social. No Brasil, o Serviço Social tem contribuído na produção de conhecimento sobre a questão social, através de autoras vinculadas à tendência marxista. Destacam-se, entre outras, as produções de Yamamoto, Sposati, Yasbek e Pereira.

Yamamoto (2000) refere que a questão social pode ser compreendida como a expressão das desigualdades sociais no contexto de acumulação de capital e as particularidades das formas de luta, de resistência material e simbólica acionadas pelos indivíduos a essas desigualdades. A questão social é considerada por essa autora como parte constitutiva das relações sociais capitalistas, apreendida como expressão ampliada das desigualdades sociais.

A mesma autora afirma que é importante reconhecer que um dos aspectos centrais da questão social, na atualidade, é a ampliação do desemprego e a ampliação da precarização das relações de trabalho. Dessa forma, a questão social é apreendida como:

[...] o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade (IAMAMOTO, 2000, p. 27).

Sposati (1995, p. 7) conceitualiza a questão social como uma síntese “do conjunto de resultantes estruturais e conjunturais decorrentes das desigualdades sociais produzidas no interior dos regimes político-econômicos que a história mais recente conheceu”. Esta autora assinala, em relação à assistência social, que a mesma permaneceu por muito tempo como mecanismo fundamental no trato da questão social.

Segundo Yasbek (2004), a questão social assume atualmente novas configurações e expressões, destacando as transformações das relações de trabalho e a perda dos padrões de proteção social dos trabalhadores e dos setores mais vulnerabilizados da sociedade. A autora afirma que a pobreza e a exclusão social são resultantes da questão social e permeiam a vida das classes subalternas em nossa sociedade.

Pereira (2004) esclarece que a questão social é produto de fatores estruturais, sendo os mesmos independentes da ação política dos sujeitos e suas circunstâncias e de ações deliberadas e conscientes de sujeitos que querem transformar sua história, considerando a questão social como produto e expressão da contradição fundamental entre capital e trabalho.

As expressões da desigualdade social, como a pobreza, a vulnerabilidade e a fragilização, e a perda dos vínculos familiares devem ser atendidos pelo Estado, como

responsável pela execução das políticas públicas, instituindo ações para garantia dos direitos sociais. Diante desse quadro, Ayres (2002, p. 119) analisa a seletividade da política social que se instala no Brasil, a qual adquire um perfil cada vez mais seletivo e residual, marca visível do neoliberalismo, focalizada na população pobre, à qual se distribui arbitrariamente dinheiro e benefícios *in natura*,⁶ fragilizando-se enquanto política que cada vez menos se assenta sobre direitos sociais claramente definidos e universalmente respeitados.

O Brasil apresenta uma situação de acentuada desigualdade social, sendo este um dos países com maiores índices de desigualdade do mundo. De acordo com o Instituto de Pesquisas Aplicadas – IPEA, no ano de 2002, os 50% mais pobres detinham 14,4% do rendimento e o 1% mais ricos concentravam 13,5% do rendimento (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2004, p. 14).

A partir da Constituição Federal de 1988, regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS/ Lei 8.742/93 – a Assistência Social passou a vigorar no Brasil como direito de cidadania, com vistas a garantir o atendimento às necessidades básicas dos segmentos populacionais vulnerabilizados pela pobreza e pela exclusão social. A Constituição Federal lhe confere, nos artigos 203 e 204, o patamar de política pública – direito do cidadão e dever do Estado –, formando, junto com a Saúde e a Previdência, o tripé da Seguridade Social.

A Constituição Federal de 1988 constitui um marco importante na medida em que reconheceu como direito a Assistência Social, bem como se caracterizou pela democratização das diversas políticas sociais, através da descentralização, tanto na execução como no planejamento das mesmas. Assim, um dos grandes avanços contemplados foi a descentralização político-administrativa da AS. A mesma é referida em seu artigo 224 – inciso I:

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

A forma de gestão no sistema descentralizado e participativo proposto pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em seu capítulo III, artigo 6º, implica a participação popular, a autonomia da gestão municipal, potencializando a divisão de responsabilidades, e o cofinanciamento entre as esferas de governo e a sociedade civil.

⁶ Grifo do autor.

Outra questão importante, no âmbito das políticas públicas, diz respeito à prioridade absoluta às crianças e adolescentes, preconizada no Estatuto da Criança e do Adolescente, através da Lei 8.069/90, embasada na “Doutrina de Proteção Integral”. A partir deste, crianças e adolescentes são pessoas na condição peculiar de desenvolvimento, sujeitos de direitos e prioridade absoluta, sob responsabilidade do Estado, da Família, da Comunidade e da Sociedade. O artigo 86 do ECA, estabelece que “a Política de Atendimento far-se-á através de um conjunto integrado de ações governamentais e não governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA –, em consonância com as suas atribuições de deliberar e fiscalizar as políticas de atenção a crianças e adolescentes, propõe ao governo e à sociedade brasileira a imprescindível integração das políticas públicas e define diretrizes paradigmáticas, orientadoras e referenciais que devem ser incorporadas na concepção, planejamento e operacionalização do conjunto de ações de atendimento à criança e ao adolescente.

Igualmente, a Lei Orgânica de Assistência Social – Lei 8.742/93 – propõe um conjunto integrado de ações e iniciativas do governo e da sociedade civil para garantir proteção so-cial para quem dela necessitar.

Atualmente, a Política Nacional de Assistência Social (2004) aponta para a perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, como compromisso de materializar as diretrizes da LOAS. Trata-se de “um processo de reestruturação orgânica da política pública de assistência social na direção do SUAS, ampliando e ressignificando o atual sistema descentralizado e participativo” (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2004, p. 8).

A partir da instituição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS –, cujo modelo de gestão é descentralizado e inclusivo, deve-se implantar uma lógica de organização das ações socioassistenciais ofertadas mediante um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios. O foco prioritário da Política de Assistência Social é a atenção às famílias, seus membros e indivíduos, tendo o território como base de organização. As ações socioassistenciais deverão ser definidas pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que delas necessitarem e pela sua complexidade.

Dessa forma, a partir da implantação do Sistema Único de Assistência Social, através da Resolução 145 (CNAS – 15/10/04), os serviços de ação continuada foram agrupados por níveis de Proteção Básica e Especial, conforme Resolução 146 (CNAS).

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social – PNAS – (2004), a Proteção Social Básica tem caráter preventivo e processador de inclusão social, com objetivos de assegurar direitos e propiciar a construção da autonomia das famílias, seus membros e indivíduos. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivo-relacionais e de pertencimento social.

A Política de Proteção Social Especial prioriza a reestruturação dos serviços de abrigo, asilamento e confinamento dos indivíduos que, por uma série de fatores, não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias, para as novas modalidades de atendimento. A proteção especial é dividida em níveis de complexidade, sendo considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimento às famílias, seus membros e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos.

Já os serviços de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido – para as famílias, seus membros e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário (CNAS, 2004).

Considera-se então relevante a interrogação, a partir dessas discussões, das noções e conceitos utilizados na formulação e reorganização de ações da política de Assistência Social no processo de implementação e implantação do Sistema Único de Assistência Social, no que se refere às ações previstas na proteção integral às crianças e adolescentes no município de Entre-Ijuís, questão que compõe o universo desta investigação.

4 Gestão da política de assistência social no Município de Entre-Ijuís, na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social referente às práticas de atendimento a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social

O SUAS estava previsto para ser implantado nos municípios brasileiros, entre eles o município de Entre-Ijuís, a partir do primeiro semestre de 2005. Este processo, aliás, no referido município, ocorreu conforme a previsão – fato este que salienta a organização da política de assistência nesta localidade. Assim, a delimitação temporal deste estudo é de 2005 a 2007.

Nesse viés, o município de Entre-Ijuís, como os demais municípios, também se encontra num período de transição para o Sistema Único de Assistência Social. A Política de

Assistência Social no município é viabilizada através do processo descentralizado e participativo. Este processo se materializa através do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS); do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS); da elaboração do Plano Municipal de Assistência Social (PMAS); e da alocação na Lei Orçamentária dos recursos orçamentários próprios para a Assistência Social.

Atualmente a organização da Assistência Social no município de Entre-Ijuís ocorre no Gabinete de Assistência Social, criado através de Lei Municipal 612, de 8 de agosto de 1997, vinculado ao Poder Público Municipal, contando com o profissional de Serviço Social, no seu quadro de servidores, desde 9 de maio de 2001.

Outro aspecto importante refere-se à concentração dos maiores índices de indigência e pobreza, conforme a classificação dos municípios de acordo com o número total de habitantes: “em termos de percentuais, os municípios pequenos concentram mais população em condição de pobreza e indigência do que os municípios médios, grandes ou metrópoles” (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2004, p. 16). Diante desta realidade, utilizamos como referência para a pesquisa, município categorizado pela Política Nacional de Assistência Social (2004) como Pequeno Porte I, focalizando na organização da proposta para o segmento populacional criança e adolescente.

Como apresentado anteriormente, o município de Entre-Ijuís é categorizado pela Política Nacional de Assistência Social como de Pequeno Porte I. Desta população, 2.657 vivem com renda per capita abaixo da linha de indigência⁷ (27,39% da população municipal), sendo que a estimativa do número de famílias desse município nessa situação é de 664. Já os sujeitos que vivem com renda per capita abaixo da linha de pobreza⁸ (49,86% da população municipal), perfazem 4.837, totalizando 1.209 famílias nessa condição. Refere-se que a concentração de indigência e pobreza é da maior relevância em municípios de menor porte, justificando-se novamente a escolha da delimitação desta pesquisa.

O Centro de Orientação à Criança e ao Adolescente – localizado no Gabinete de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Entre-Ijuís – atende aproximadamente 60 crianças e adolescentes, na faixa etária de 7 a 14 anos, que se encontram em situação de vulnerabilidade social. O atendimento é realizado em duas turmas, em turno inverso ao escolar, durante quatro horas diárias, de segunda-feira a sexta-feira. O Centro de Orientação, segundo informações contidas no Plano Plurianual de Assistência Social (2006-2009), tem

⁷ Renda equivalente a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo *per capita*.

⁸ Renda equivalente a $\frac{1}{2}$ de salário mínimo *per capita*.

como objetivo “oportunizar à criança e ao adolescente em situação de risco/vulnerabilidade social acesso a melhores condições de vida e possibilidades de crescimento pessoal”.

Este espaço propõe às crianças e adolescentes participantes a garantia de alimentação diária (café da manhã ou lanche da tarde e almoço); atividades recreativas, que contribuem para a socialização, reforço pedagógico para estimular o aprendizado, e a realização de oficinas, a fim de desenvolver o universo informacional, cultural e lúdico da criança e do adolescente. O Centro de Orientação é mantido com recursos da esfera municipal e federal.

Também compondo a Rede de Atendimento, é desenvolvido no município de Entre-Ijuís o Programa Primeira Infância Melhor (PIM), o qual foi transformado em política pública permanente de promoção e desenvolvimento a crianças de zero a seis anos, no Rio Grande do Sul, a partir do projeto de lei 229 em 13 de junho de 2006.⁹ O Programa Primeira Infância Melhor tem a finalidade de promover o desenvolvimento integral da criança desde a gestação até os seis anos de idade, com ênfase na faixa etária de zero a três anos, complementando a ação da família e da comunidade, através da orientação às famílias, a partir de sua cultura e experiências.

São atendidas pelo município 448 crianças de zero a seis anos, com o envolvimento de 311 famílias (RELATÓRIO DO PIM, 1º TRIMESTRE/2007, DO MUNICÍPIO DE ENTRE-IJUÍIS). O Grupo Técnico Municipal (GTM), coordenado pelos órgãos da administração municipal, responsáveis pelas áreas da Saúde, Educação e Assistência Social, seleciona os visitantes para atendimento domiciliar das famílias, além da área a ser atendida.

O Programa Primeira Infância Melhor do município de Entre-Ijuís conta com um monitor e dezessete visitantes. O papel do visitante é orientar as famílias por meio de atividades específicas, quanto às formas adequadas de estimulação das crianças de zero a três anos, conforme suas necessidades. As crianças de três a seis anos são atendidas juntamente com seus pais, em grupo, na própria comunidade. O trabalho do monitor consiste em acompanhar, planejar, capacitar e avaliar o trabalho dos visitantes junto às respectivas famílias.

A aproximação com esta realidade, a partir da inserção da profissional no Gabinete de Assistência Social do Município de Entre-Ijuís como Assistente Social, desde março de 2007, possibilitou o conhecimento da operacionalização da Política de Assistência Social neste espaço e instigou-nos para, através da pesquisa, investigarmos a Política de Assistência Social

⁹ Aprovação no dia 13 de julho de 2006, na Assembleia Legislativa, do projeto de lei 229/2006 que transforma o Programa Primeira Infância Melhor (PIM) em política pública permanente de promoção e desenvolvimento

no processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social, focalizando a execução das ações previstas quanto a assistência preconizada na LOAS com relação à criança e ao adolescente.

Os atendimentos realizados pelo Centro de Orientação à Criança e ao Adolescente e Programa Primeira Infância Melhor correspondem ao número aproximado de 506 crianças e adolescentes de zero a quatorze anos. Deste universo, 58 crianças e adolescentes foram atendidos no mês de maio deste ano no Centro de Orientação à Criança e ao Adolescente, sendo que apenas 13 são adolescentes, estando na faixa etária dos 12 a 13 anos.

Além desse número bastante reduzido de adolescentes atendidos, percebemos que os adolescentes egressos do Centro de Orientação não dispõem de um espaço de atendimento continuado, que atenda suas necessidades, que possibilite sua permanência no sistema educacional e proporcione experiências práticas que o preparem para futuras inserções no mundo do trabalho.

O SUAS, criado pela Política Nacional de Assistência Social em vigor (2004), rompe com a organização dos serviços com base nos segmentos populacionais (criança, adolescente, pessoa com deficiência, idosos) e os articula em redes de proteção social (básica e especial), respondendo, ao lado dos benefícios, programas e projetos, à garantia das seguranças da acolhida, do convívio, da renda, do desenvolvimento da autonomia e da sobrevivência a riscos circunstanciais (NOB/SUAS, 2005).

Representando um grande avanço na superação da organização dos serviços socioassistenciais em torno da sua “clientela”, o SUAS incorporou – de acordo com a proposta de Sposati, apresentada já em 1996 – as seguranças que os serviços assistenciais devem proporcionar a determinadas necessidades ou situações de vulnerabilidade ou riscos sociais.

Assim, a *segurança de acolhida* opera com o provimento de necessidades humanas, desde o direito à alimentação, ao vestuário, ao abrigo, serviços de recuperação, reabilitação, possibilitando cobertura de vulnerabilidades próprias do ciclo de vida (infância e velhice), por invalidez, por deficiência, pela violência, ausência de parentesco, entre outros.

Já a *segurança do convívio social* tem como finalidade “criar oportunidades de encontro, de criação de vínculos, de desenvolvimento e decisão coletiva sobre a vida e qualificação do viver” (SPOSATI, 2001, p.71-75).

voltada a crianças de zero a seis anos, no Rio Grande do Sul. Projeto de Lei – 229/06 Institui o Programa Primeira Infância Melhor – PIM – e dá outras providências.

A *segurança de rendimentos*, por sua vez, constitui-se como garantia de sobrevivência digna para todos independentes de suas limitações para o trabalho ou pelo desemprego.

A *segurança do desenvolvimento da autonomia* objetiva oferecer um conjunto de condições básicas para que os sujeitos possam potencializar suas capacidades, para enfrentar as exigências que lhe são realizadas.

E, por fim, a *segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais* assegura os apoios em pecúnia e bens materiais, “necessários nas situações de urgência e emergência pessoais e sociais” (MUNIZ, 2006, p. 149).

O SUAS, na verdade, possui bases gerais que norteiam a efetivação da LOAS quanto às ações relacionadas às crianças e aos adolescentes, previstas também pela doutrina de proteção integral do ECA. Ou seja, em relação ao atendimento realizado no Centro de Orientação à Criança e Adolescente e o Programa Primeira Infância Melhor, o mesmo está sendo executado de acordo com as orientações da LOAS, no que se refere à proteção a este segmento populacional, firmado como objetivo no artigo 2º, inciso I da referida lei, também conforme chancela o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 87, inciso I e II, no que se refere às linhas de ação da política de atendimento, políticas sociais básicas e políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem.

Outro elemento importante nessa análise refere-se ao financiamento das ações da Assistência Social, que não correspondem mais à fixação de valores per capita, os quais atribuíam recursos com base no número total de atendimentos, e sim pela adequação do serviço às necessidades da população, com determinada capacidade instalada.

No Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, que toma corpo através da proposta de um Sistema Único, a instância de financiamento é representada pelos Fundos de Assistência Social nas três esferas de governo. No Município de Entre-Ijuís, o Fundo Municipal da Assistência Social foi criado pela Lei Municipal 514/95, de 22/12/1995, e Lei Orçamentária 875/2000.

O SUAS também adota o princípio da territorialização para a função da proteção social básica, representado pelo Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, unidade pública estatal que funciona como “porta de entrada” para a rede de serviços socioassistenciais do território. O CRAS é um equipamento físico que centraliza meios e recursos humanos e técnicos, assumindo de acordo com as normas estabelecidas pela Secretaria Nacional de Assistência Social a atribuição de “prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência; articular com a rede de proteção social local” (PNAS, 2004, p. 35);

encaminhar a família e indivíduos para a rede de serviços socioassistenciais (Guia SUAS nº 1, 2005, p. 17).

Nesse sentido, as dificuldades encontradas durante os anos de 2005 a 2007 (início da implantação do SUAS no município) também se referem ao caráter financeiro. O município de Entre-Ijuís, em 2005, não economizou esforços para conquistar o nível básico de gestão do Sistema Municipal de Assistência Social, instalar o CRAS e conseqüentemente conquistar junto ao Governo Federal o Programa de Atenção Integral às Famílias – PAIF –¹⁰ fundamental para a operacionalização dos serviços de Proteção Básica.

Apesar do município de Entre-Ijuís ter conquistado o nível básico da gestão e de ter organizado seu CRAS, não foi contemplado na expansão dos serviços de proteção deste nível, dificultando a execução das ações. A NOB/SUAS estabeleceu critérios de distribuição dos recursos, porém este volume ainda é extremamente escasso. Ainda são frágeis os incentivos para que os municípios implantem o sistema. Exemplo disso é o reduzido percentual de municípios contemplados com recursos do PAIF para a implantação da Proteção Social Básica.

Cabe aqui o desafio de organizar o Centro de Orientação à Criança e ao Adolescente e o PIM, de forma que estes integrem a provisão de atendimentos da rede de proteção social básica e que perpassem as garantias da proteção social que devem ser providas pela assistência social, sobretudo de acolhida, do convívio social e do desenvolvimento da autonomia às crianças e adolescentes atendidos.

Também se faz necessária a expansão dos serviços de proteção social básica, de forma que contemplem os adolescentes, seu grupo familiar, para prevenir situações de vulnerabilidade social pela pobreza, privação de renda ou de acesso aos serviços sociais básicos e/ou ainda pela fragilização dos vínculos familiares.

Um importante meio para consolidar tal proposição seria a contemplação do município de Entre-Ijuís na expansão dos municípios com recursos do PAIF para a implantação da Proteção Social Básica. Deve-se destacar que tivemos um grande salto no financiamento dos benefícios, mas para garantir a concretização do SUAS e das redes de proteção social (básica e especial), é fundamental que as esferas nacional e estadual passem efetivamente a cofinanciar os serviços de forma mais consistente.

A Prefeitura Municipal de Entre-Ijuís vem desenvolvendo as atividades designadas pelo SUAS – em relação à proteção social básica –, de acordo com suas possibilidades

orçamentárias e condições físicas. Refere-se também que as atividades no município poderiam ser mais bem qualificadas e ampliadas a partir do momento em que as demais esferas governamentais – Estado e União –, desempenhem os repasses financeiros previstos.

Considerações finais

Muitos e importantes passos foram dados, mas o processo continua. O SUAS e a normatização que o seguiu possibilitaram grandes avanços na Política Pública de Assistência Social, bem como no município de Entre-Ijuís. Mas muito trabalho ainda se faz necessário para a consolidação da Assistência Social e dos serviços socioassistenciais como política pública, como um campo de provisão próprio, afiançadora de direitos.

Por intermédio da análise das informações pôde-se perceber que emergiu desta etapa a categoria empírica referente a redes de proteção social. Por meio deste estudo realizado, pôde-se apreender que o SUAS rompe com a organização dos serviços com base nos segmentos populacionais – criança e adolescente, idosos, pessoas portadoras de deficiência, entre outros –, e os articula em redes de proteção social, estabelecendo a garantia de seguranças que devem perpassar pelas ações desenvolvidas pela Política de Assistência Social.

Destaca-se que o SUAS rompe com a organização dos serviços com base nos segmentos populacionais e articula em redes de proteção social estabelecendo a garantia de seguranças que devem perpassar pelas ações desenvolvidas pela Política de Assistência Social. No município de Entre-Ijuís, o SUAS está em processo incipiente de implantação – assim como na grande maioria dos municípios brasileiros –, sendo que se deve organizar o Centro de Orientação à Criança e ao Adolescente e o PIM, de forma que estes integrem a provisão de atendimentos da rede de proteção social básica e que perpassem as garantias da proteção so-cial que devem ser providas pela assistência social.

Considera-se esta pesquisa como uma importante estratégia para a aproximação e intervenção na realidade, em especial, ao Serviço Social, que é uma profissão que se caracteriza por ser interventiva e propositiva. Prospecta-se, por meio deste estudo, poder aportar subsídios que possam contribuir, de alguma forma, para a qualificação dos projetos e ações existentes, certos de que o Serviço Social tem muito a contribuir nesse processo de proposição.

¹⁰ O Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) é um serviço continuado de proteção social básica

Para tanto, não se considera finalizada a discussão sobre esta realidade, com inúmeras possibilidades de ampliação e aprofundamento. Portanto, as considerações apresentam-se como possibilidades para futuros estudos e pesquisas que tenham como intencionalidade aprofundar este tema, principalmente no referido município. Neste sentido, certamente as dúvidas permanecem, sendo possivelmente aprimoradas em outros momentos, pois instigam a realização de pesquisas sobre o Sistema Único de Assistência Social e as práticas de atendimento a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

Referências

ARYES, Lígia Santa Maria. Naturalizando-se a perda do vínculo familiar. In: NASCIMENTO, Maria Livia do. *Pivetes, a produção de infâncias desiguais*. Rio de Janeiro: Intertexto, 2002. p. 110-127.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1998.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Conselho Regional de Serviço Social – 10ª Região. *Coletânea de leis*. Porto Alegre, 2000. p. 237-309.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Conselho Regional de Serviço Social – 10ª Região. *Coletânea de leis*. Porto Alegre, 2000. p. 179-195.

_____. Política Nacional de Assistência Social. Aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social em 2004. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, nov. 2004.

_____. Norma Operacional Básica – NOB/Suas. Aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social em 2005. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, nov. 2005.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Diretrizes Nacionais para a política de Atenção Integral à Infância e a Adolescência para o período de 2002 a 2005. Disponível em: <<http://presidencia.gov.br/sedh>>. Acesso em: 21 jan. 2007.

IAMAMOTO, Marilda V. *Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.com.br>>. Acesso em: 21 jan. 2007.

MINAYO, M. C. S. (Org.) *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1993.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Guia de Orientação Técnica – SUAS n. 1. Proteção Básica de Assistência Social*. Brasília, out. 2005.

MUNIZ, Egli. SUAS e os serviços socioassistenciais. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortês, 2006.

PEREIRA, Potyara A. Perspectivas teóricas sobre a questão social no Serviço Social. *Revista Temporalis*, ano 3, n. 3, jan./jun. 2001.

_____. *A assistência social na perspectiva dos direitos*. Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Ed. Thesaurus, 1996.

_____. A metamorfose da questão social e a reestruturação das políticas sociais. In: *Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais, Módulo 1: Crise Contemporânea, questão social e Serviço Social*. CFESS, ABEPSS, CEAD, Unb, s.d.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ENTRE-IJUÍIS. Gabinete de Assistência Social. *Plano Municipal de Assistência Social*. Entre-Ijuís, 2006-2009.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SPOSATI, Aldaisa. *A Assistência social no Brasil 1983-1990*. São Paulo, Cortez, 1995.

_____. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, 2001.

YAZBEK, M. C. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social. *Revista Temporalis*, ano 3, n. 3, jan./jun. 2001, p. 9-32.