

CONSTITUIÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM JUIZ DE FORA

Ana Maria Ferreira¹

Resumo: A Política Nacional de Assistência Social nos rumos dos últimos três governos brasileiros, assume relevância como um dos principais mecanismos no enfrentamento das expressões da questão social, no quadro da ampliação das desigualdades sociais, resultado das mudanças e reestruturação da economia, das reformas do Estado e suas implicações no sistema de proteção social. Neste contexto faz necessário traçar as particularidades percorridas pela constituição histórica da política de assistência social em Juiz de Fora. Refletir sobre o papel da Associação Municipal de Apoio Comunitário – AMAC - o contexto de implementação e consolidação do SUAS, a partir da experiência do município, com o intuito de compreender os entraves, retrocessos e dificuldades no contexto da assistência social, que não pode ser tratado por nós como um quadro dado natural e irreversível e sim como um desafio na constituição da assistência como direito.

Palavras-chave: Assistência Social; Juiz de Fora; Associação Municipal de Apoio Comunitário - AMAC; Sistema Único de Assistência Social- SUAS.

CONSTITUTION OF SOCIAL ASSISTANCE IN JUIZ DE FORA

Abstract : In the past three brazilian governements, the Politica Nacional de Assistencia Social (National Politic of Social Assistance) became more relevant as one of the main mecanisms against social fragmentation and the ampliation of social desiguallity cenario, two of the principals economic reestruturation, state reforms and its implications in the social protection system results. In this context is necessary let particularities of the social assistent historic constitution trajetory in Juiz de Fora indicated. Thinking over Associação Municipal de Apoio Comunitário (Municipal Association Comunnity Suport) – AMAC - role, Sistema Único de Assistência Social (Social Assistance Single System) implementation and consolidation context,

¹ Professora do Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Ouro Preto-UFOP. Doutoranda em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

starting from city experience, intendig problems, difficulties and setbacks in social assistance context understand, which one can't be treated as a natural and irreversible cenario, but as a constitution of assistance as a right challenge.

Keywords : Social Assistance ; Juiz de Fora ; Municipal Association Comunnity Suport – AMAC ; Social Assistance Single System- SUAS.

INTRODUÇÃO

Vive-se hoje no país um momento decisivo para a Política Nacional de Assistência Social², enfrentando os desafios de sua difícil consolidação num patamar de prioridade da política pública de proteção social, na perspectiva constitutiva de direitos que lhe é atribuída desde a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, afirmação tardia como parte da Seguridade Social brasileira.

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

A instituição do Sistema Único de Assistência Social, a partir de 2005, trouxe mudanças ao expandir os objetivos da política, através da estruturação organizativa, dos mecanismos de gerenciamento e controle, racionalizando e padronizando os serviços a serem prestados. Define uma diretriz para os recursos humanos, criando parâmetros técnicos e competências para sua

² Este artigo é parte integrante da dissertação de mestrado intitulada “Política de Assistência Social e Programas de Transferência de Renda: particularidades da realidade de Juiz de Fora. E integra a pesquisa: A gestão pública da Política de Assistência Social: um estudo comparativo entre América Latina e Europa.

implementação. Aponta assim, a possibilidade de enfrentar as características históricas da assistência social: o assistencialismo, a ideologia do favor, as práticas fisiológicas e nepotistas, o clientelismo, o primeiro-damismo.

Entretanto, nenhuma política pública e estatal encontra-se desvinculada dos processos e relações econômicas, políticas e sociais da sociedade. A sua implantação é um processo marcado por contradições, ambigüidades e dificuldades, mas também de resistência, empenho e lutas, como nos lembrou Yazbek (2007) na IV Conferência Municipal de Assistência Social em Juiz de Fora: *”movimento em relação ao qual só podemos ter uma interferência relativa. Mas, podemos, sem dúvida, interferir na direção dos interesses e necessidades de nossos usuários”*.

A partir dessa compreensão, o presente artigo tem por objetivo tecer algumas aproximações com a constituição histórica da política de assistência social no município de Juiz de Fora. Refletir sobre o papel da Associação Municipal de Apoio Comunitário- AMAC -, o contexto de implementação e consolidação do SUAS, a partir da pesquisa realizada sobre a experiência de Juiz de Fora- MG. O trabalho se constitui como produto da dissertação de mestrado defendida na Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora/UFJF, sob o título: Política de Assistência Social e Programas de Transferência de Renda: Particularidades da realidade de Juiz de Fora, e é adensada pela pesquisa “A gestão pública da Política de Assistência Social: um estudo comparativo entre América Latina e Europa”.

A ASSISTÊNCIA SOCIAL EM JUIZ DE FORA

A organização da assistência social em Juiz de Fora, na sua trajetória e consolidação nos últimos 40 anos, perpassa por diferentes organismos com atuação em programas e serviços diferenciados. Expressão de distintos rumos e planos da administração municipal e da concepção de “usos” da assistência social de vários gestores políticos partidários. Bem como expressão dos modos como a assistência social foi concebida em diferentes governos e conjunturas políticas.

A primeira organização pública, com um órgão em regime de administração, assumida pela gestão municipal com *locus* próprio, data de 1973 através da criação da Secretaria de

Trabalho e Bem-Estar Social (STBES).³ Passou a funcionar no dia 1º de maio de 1973 com as seguintes competências:⁴

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

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

Segundo Vera Faria, a STBES

foi um planejamento do governo Itamar Franco que, executado, deu certo, pela necessidade da relação governo-povo. A STBES mantinha funcionários auxiliares, assistentes sociais e um departamento do trabalho. (...). As assistentes sociais tinham contato direto com todas as obras sociais do Município e então, através de pesquisas, sentiam as dificuldades e planejavam ações, visando, sempre que possível e com a

³ A Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social (STBES) foi aprovada pela Câmara Municipal de Juiz de Fora e sancionada pelo prefeito em exercício Dr. Itamar Augusto Cautiero Franco; órgão em regime de administração direta, nos termos da Lei nº 3077, de 21 de novembro de 1968.

⁴ Estas informações foram coletadas com a Sra. Vera Faria Medeiros Ribeiro, primeira Secretária do Trabalho e Bem-Estar Social de Juiz de Fora, através de entrevista.

ajuda do Governo, torná-las mais eficientes e independentes possível. Além disso, faziam planejamentos, projetos e estudos que indicassem sempre a realização de ações necessárias a uma política que não fosse paternalista, mas que promovesse uma evolução social. (...). O departamento do trabalho, (...) através de pesquisas, tomava conhecimento das necessidades de cada setor comunitário e então nós solicitávamos à Secretaria de Educação, (...), cursos que capacitassem pessoal para suprir as necessidades apontadas. Isso resultou em muitos empregos com carteira assinada.

A STBES possuía a seguinte estruturação:

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

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

Ao Conselho Municipal do Trabalho e Bem-Estar Social, que era composto de representantes da STBES, do Legislativo, do povo através de representante de classes e de dirigentes de obras sociais, convidados por vez alguns e outros fixos, competia ajudar na solução dos problemas encontrados pela STBES e também pelos membros, considerando que podiam apresentar sugestões para a melhoria da prestação de nossos serviços. Esse Conselho, que se reunia mensalmente, funcionou muito

bem e a STBES também, a ponto de, ao terminar nossa gestão, recebermos do Prefeito (...) um elogio dizendo que a STBES foi uma das Secretarias que mais ajudou o seu governo.

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

O Departamento de Bem-Estar Social tinha por fim executar as diretrizes estabelecidas pelo COMTRABES, coordenar a aplicação de recursos no campo da assistência social; supervisionar, sugerir e executar convênios com órgãos públicos ou privados para execução de programas visando o bem-estar social; prestar assistência social. Este Departamento era composto por uma Seção de Coordenação de Recursos Sociais (SERES), que tinha por finalidade organizar, executar, supervisionar e avaliar os programas de coordenação de recursos sociais existentes e que viessem a existir na comunidade.⁵

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

No início da administração municipal que compreende o período de 1983 a 1988, vinculada ao PMDB, estava muito claro que a antiga STBES se concentraria no trabalho com os “programas sociais”, ou melhor, mutirões, atendimentos emergenciais na área de habitação, alimentação, urbanização precária nos bairros da cidade, que configuravam uma realidade de

⁵ Destacamos a constituição de uma política de assistência social em Juiz de Fora – como registrado -, demonstrando aspectos interessantes, quais sejam: a tentativa de articulação entre assistência social e trabalho, na perspectiva de uma inserção no mercado formal, ainda mais se considerarmos a conjuntura econômica do país – no contexto do milagre econômico – que apontava possibilidades de trabalho no mercado formal; e a idéia de ter um conselho, ainda que formado por indicação do executivo e não eleito. Esta experiência contém os traços gerais da gestão política partidária MDB autêntico, já demarcando o processo de crítica à ditadura militar e a transição democrática.

pobreza e abandono. Nesta passagem, os esforços estavam concentrados na Secretaria de Governo através do GAC (Grupo de Ação Comunitária) que reunia vários trabalhadores da assistência municipal. Como havia muitas divergências de direcionamento político por parte dos integrantes do trabalho, o executivo municipal resolveu então criar uma Secretaria específica reunindo estes "programas" e ações.

Inspirado na disseminação da idéia do voluntariado, da ação dos grupos comunitários e da participação social, como solução para os problemas sociais, o governo municipal cria a Associação Municipal de Apoio Comunitário – AMAC em 1985, uma associação civil, nutrida pelo dinheiro público, para atacar os problemas da pobreza e da falta de infra-estrutura dos bairros de Juiz de Fora.⁶ O primeiro Superintendente foi o irmão do então prefeito, o que configura seu caráter comprometido e clientelista que marca esta instituição.

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

Assim, desde então o principal órgão responsável pelo atendimento às demandas da assistência social pública no município de Juiz de Fora era a Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC).

Uma das características mais instigantes em relação a AMAC é com respeito a sua personalidade jurídica.⁷ A instituição é regulamentada como uma organização civil com objetivos

⁶ Destacamos a colaboração da Prof^a. Dr^a Margarida Salomão, ex-Reitora da UFJF, vinculada àquela administração, que gentilmente nos forneceu dados necessários para a construção desta passagem, dada a ausência de registro público governamental ou acadêmico a cerca deste processo histórico de construção da assistência em Juiz de Fora.

⁷ A entidade tem natureza de ente de cooperação – pessoa jurídica de Direito Privado, disposta paralelamente à Administração Pública Municipal, para prestação de serviços de interesse público. Este tipo de entidade não integra a administração Pública Municipal Direta ou Indireta – mesmo porque, nos termos do parágrafo único do art. 6º da Lei Orgânica Municipal, são entidades da Administração Indireta do Município apenas autarquias, a empresa pública, a sociedade de economia mista e a fundação pública. (Mensagem do Executivo – Projeto 003601/2007).

assistenciais. Sua condição, portanto, “não integra o rol de entes” da administração pública direta ou indireta, ainda que seu financiamento e subordinação sejam diretamente vinculados à gestão municipal. Esta instituição representava, na prática, a ação governamental na política de assistência local, considerando que quase todos os programas e projetos municipais, estaduais e federais, da área eram geridos e executados por ela. (PEREIRA, 2004).

A Associação Municipal de Apoio Comunitário – AMAC tem suas competências definidas em torno da promoção e proteção da família, da maternidade, da infância, da adolescência, da juventude, da pessoa adulta e da pessoa idosa. Segundo suas competências, o trabalho deve ser desenvolvido de forma a:

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

A instituição iniciou-se com a implantação dos Programas Pró-Creche, Pró-Criança, Pró-alimentação, Pró-Energia e Pró-Habitação, coordenados pelo Grupo Solidariedade. Dessa forma, a AMAC define o seu público-alvo de atendimento, identificados nos grupos mais vulnerabilizados da sociedade de Juiz de Fora - crianças, adolescentes, idosos e famílias em situação de exclusão alimentar.

Com base nos dados registrados no Atlas Social (2006) sua diretriz é *proteger e promover o cidadão pela execução da Política de Assistência Social, articulando os setores público e privado com controle social*, e seu objetivo

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

Outro momento significativo dessa trajetória deu-se a partir da implantação da Reforma Administrativa da Prefeitura de Juiz de Fora, iniciada em 2000. O governo local assumiu um novo compromisso com a administração pública, reconhecendo que “*este deve liderar a Gestão coletiva da cidade, com a instauração de novas modalidades do exercício do poder e da Gestão pública.*” (Plano de Desenvolvimento Local, 2004: 01).

No ano de 2001, com a Reforma Administrativa em curso, a AMAC assumiu o compromisso de iniciar o processo de seu Planejamento Estratégico, numa iniciativa considerada pioneira dentro da administração municipal.

Neste momento o Superintendente da AMAC publicou a Portaria 06/2001, instalando o Conselho Diretor de Planejamento Estratégico. Este Conselho foi constituído por uma equipe de doze profissionais da instituição que seriam responsáveis por coordenar as discussões e direcionar os trabalhos.

Este desejo de mudanças e de redefinição das diretrizes institucionais aconteceu num cenário nacional caracterizado por importantes mudanças no campo da assistência social, como reflexo da globalização emergente nos países capitalistas, e profundas alterações nas relações sociais e no mundo do trabalho.

A instituição, neste período, então como gestora da assistência social municipal, contava com dezesseis anos de funcionamento e desenvolvia *programas que promoviam o atendimento as crianças e adolescentes, à população de rua, aos idosos e às famílias com dificuldades resultantes da fome e do desemprego; atuando ainda nas áreas de qualificação profissional, cooperativas, geração de emprego e renda e no combate ao trabalho infantil* (Planejamento Estratégico da AMAC, 2002:09).

A intenção do Planejamento Estratégico foi, portanto, instituir o desafio do planejamento como instrumento capaz de garantir transparência às ações e qualidade aos serviços oferecidos, ou seja, de vital importância no contexto de mudança da Prefeitura.

A discussão relativa à então nova missão da AMAC envolveu os funcionários numa ampla discussão e representou a necessidade institucional de se promover mudanças profundas na estrutura organizacional e no modelo de gestão vigente, ficando definida como *promover a inclusão social, através da execução da política de assistência social, articulando os setores público e privado e com controle social* (Planejamento Estratégico da AMAC, 2002: 51)

Entre os resultados produzidos pela Reforma Administrativa destaca-se a criação da Secretaria de Política Social (SPS), acompanhando o novo desenho de reestruturação administrativa do município. Esta Secretaria se tornou a nova gestora da Política de Assistência Social no município, estando a AMAC responsável pela execução da mesma e, institucionalmente subordinada a esta secretaria.

A Secretaria de Política Social possuía sua estrutura organizacional dada através da Lei 10.000 de 08 de maio de 2001, que trata também de seus objetivos e diretrizes. Segundo essa lei, compete à SPS:

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

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

Implementar políticas públicas que visem a promoção do indivíduo na sua complexidade e potencialidade. Trabalhando estruturada nos eixos

inclusão, promoção, geração de renda e empregabilidade, tendo como instrumento os programas pertinentes a cada subsecretaria.(2006:22)

Segundo consta no Atlas Social (2006), com o objetivo de minimizar as desigualdades sociais, e a vulnerabilidade decorrente do empobrecimento, a SPS buscava desenvolver ações articuladas intersetorialmente na implementação de políticas públicas de forma direta e indireta, onde atua através do planejamento, proposição e parcerias para alcançar seus objetivos. Entretanto, como mencionamos anteriormente, tais ações eram desenvolvidas pelas instituições parceiras, com preponderância e sob a coordenação direta da AMAC.

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

- **Subsecretaria de Recursos Compartilhados:** tinha um papel de articulador, fornecendo subsídios para a geração de dados e relatórios gerenciais os quais fundamentam as ações da SPS. Suas competências se definem desde a criação e coordenação de projetos definidos dentro da área de sua atuação, até a elaboração e coordenação de estudos em conjunto com outras secretarias, visando a melhoria e ampliação do atendimento ao cidadão. Possuía como ações diretas: o Programa Juiz de Fora Inclusiva – atendendo 10 instituições conveniadas; o Programa Bolsa-Família; o Programa de Atenção à Criança e ao Adolescente – Atendendo 23 instituições conveniadas; e o Programa Atenção à Terceira Idade – atendendo 01 instituição conveniada.
- **Subsecretaria de Promoção da Cidadania:** realizava e executava políticas públicas objetivando a promoção do cidadão. Nela se encontravam os programas estruturantes e ações adjacentes. Suas competências eram de planejar, propor e coordenar programas e projetos relativos aos direitos humanos, ao combate a discriminação, à habitação popular e ao aumento da empregabilidade, com prioridade para os cidadãos vulnerabilizados e discriminados.
- **Subsecretaria de Esporte e Lazer:** coordenava, planejava e executava ações direcionadas ao esporte e ao lazer. Além de suas competências relativas ao fomento do esporte e lazer no município, administrava em conjunto com a Subsecretaria de Recursos Compartilhados, prédios, centros esportivos e instalações e equipamentos destinados a eventos de lazer e à prática de esportes.

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

A Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora – EMCASA, voltada para o estudo, planejamento e execução de projetos para a habitação popular na cidade, planeja a produção e comercialização de unidades habitacionais, executa programas para a erradicação de favelas e trabalha para alcançar os objetivos do Plano Nacional de Habitação. A Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage – FUNALFA, voltada para democratizar o acesso à cultura, com 10 programas de incentivo em diferentes áreas. A Fundação Museu Mariano Procópio – MAPRO, voltada para a gestão de atividades do Museu e do Parque Mariano Procópio. Também faz parte do rol de parceiros a Agência de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON/JF, que promove o atendimento relativo às relações de consumo dos cidadãos do município.⁸

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

Desde 1995, quando do processo de implantação da LOAS no município, que se discute o papel da AMAC em referência a política de assistência em Juiz de Fora. A existência dessa instituição no município tornou-se, na verdade um complicador, pois uma questão constante era: “a que órgão municipal deveria se vincular o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social?” Visto que segundo as exigências da LOAS é necessário a vinculação destes a um órgão do Poder Executivo, para o controle da Política de Assistência Social. (BELGO, NASCIMENTO e ARANTES, 1997).

⁸ Hoje a EMCASA figura entre os entes da Administração indireta. Com a criação da Secretaria de Assistência Social em 2009 as demais instituições passam a ser vinculadas a esta secretaria. Para Visualização dos organogramas consultar a página: <http://www.pjf.mg.gov.br/administracao/estrutura.php>

Em Juiz de Fora, os conselhos, enquanto instâncias de participação da sociedade, tem sua primeira forma em 1983 com a criação do Conselho Comunitário Municipal. Já a partir dos anos 1990, de acordo com a nova conjuntura já explicitada, o município cria através da Lei 8925 de setembro de 1996 o Conselho Municipal de Assistência Social, localizado hoje no âmbito da estrutura organizacional da Secretaria de Assistência Social.

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

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

A AMAC se destaca no município pela sua atuação na Assistência Social. É, até este período, era concebida como uma instituição parceira da então Secretaria de Política Social (SPS), para atuação específica na assistência, até o ano de 2009. Entendemos que esta vinculação constituiu uma característica peculiar. A SPS consta como órgão que respondia pela gestão da política, porém, é público e notório que na verdade era a AMAC a responsável direta tanto pela gestão quanto pela execução da assistência social no município. Fato que se confirma na existência de um departamento específico de planejamento dentro deste órgão que elabora e direciona todas as suas ações, e também por ser este o responsável pela elaboração do planejamento e gestão do primeiro CRAS⁹ de Juiz de Fora que, de acordo com a PNAS 2004, deve ser gerido pela secretaria municipal de assistência social ou congêneres. Destacamos ainda, que de acordo com o seu estatuto a AMAC tinha seu cargo de Superintendente indicado pelo prefeito, o que acaba por configurar uma ação que reforça os padrões arcaicos da assistência, como o clientelismo, o primeiro-damismo e a primazia do direcionamento político em detrimento de ações efetivas. Diante das configurações assumidas por este órgão, como não entendê-lo como responsável direto pela gestão e execução da política pública de assistência social municipal?

⁹ Em 2006 foi implantado o primeiro CRAS no Bairro Linhares, destinado a atender à população em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação e fragilização de vínculos e de pertencimento social da região leste de Juiz de Fora

A implantação do SUAS em Juiz de Fora configurou-se no bojo de um processo histórico peculiar no que tange à trajetória da Política de Assistência Social. A gestão desta política no município, não se difere das demais cidades brasileiras no que concerne à implantação de programas segmentados e focalizados, principalmente nas áreas da criança, adolescente e idoso. Cabe salientar que este período da consolidação de diversos Programas Sociais através da AMAC, contribuiu para a formação de uma grande rede de atendimento na área de Assistência Social.

A partir da PNAS/2004 e da NOB/SUAS em 2004, o município de Juiz de Fora, já com uma estrutura organizacional de Assistência Social montada sob a ótica da descentralização dos serviços, passou a contar com recursos e equipamentos que vêm dar um novo desenho à política, baseado na divisão entre serviços de Proteção Social Básica e serviços de Proteção Social Especial. Esta modificação ocorreu no momento de criação da Secretaria de Assistência Social (SAS), em janeiro de 2009, em substituição à SPS.

Com a criação da SAS, que colocou em questionamento as funções da AMAC e seu papel enquanto órgão executor da política de Assistência Social do município, bem como seu caráter jurídico, não sendo mais considerada um órgão indireto pertencente à Administração municipal.

De acordo com a Lei 9.750, de 02 de janeiro de 2009, a Secretaria de Assistência Social (SAS) passou a ter autonomia administrativa, orçamentária e financeira e a ela compete:

“I – Coordenar a formulação, a implementação e articulação das diretrizes da Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social à Política de Assistência Social do Município de Juiz de Fora; II – definir os Programas, projetos e funções de caráter permanente afetos à Assistência Social; III- Coordenar as atribuições dos departamentos subordinados, visando ao cumprimento de seus objetivos; IV – gerir e manter atualizado o cadastro único dos programas sociais; V – atuar no controle interno e favorecer o controle externo das atividades da Administração Pública Municipal, na sua esfera de competência; VI – articular-se com Órgãos e entidades federais, estaduais e de outros Municípios com vistas à melhor realização dos seus objetivos; VII – assessorar o Prefeito em assuntos relativos à sua área de atuação.”

A distribuição dos serviços de Assistência Social em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, em Juiz de Fora, ocorreu em concordância com o contexto nacional.

Em 2008, foram implantados o segundo e terceiro CRAS no bairro Benfica, para atender à população da Região Norte e no bairro Ipiranga, para atender à população da Região Sul. E em 2009, foram implantados os CRAS nos bairros Poço Rico, Olavo Costa, São Benedito, São Pedro e Centro, para atender as regiões sudeste, leste, oeste e centro, sendo que o CRAS Centro ficou responsável também pelo atendimento às famílias da região Nordeste do Município.

Os CRAS têm equipes administrativas e técnicas. As equipes técnicas são compostas por Assistentes Sociais, Psicólogos e Pedagogos, e foram distribuídos contemplando as 09 microáreas de vulnerabilidade social apontadas pelo Atlas Social (2006).

Segundo a PNAS, a Proteção Social Básica prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização das famílias e dos indivíduos distribuídos sob a lógica da territorialização. Como os serviços de Proteção Social Básica são coordenados e organizados pelos CRAS, atuando com as famílias em seu contexto comunitário, pode-se dizer que em Juiz de Fora, a proposta de descentralização da Política de Assistência Social se efetivou a partir da implantação dos CRAS e CREAS. Estes atuam como sendo a porta de entrada para a Atenção Básica e Especial nas 70 unidades de atendimento, com equipamentos físicos localizados em diferentes regiões do município.

A definição das regiões no município para implantação dos CRAS seguiu os critérios de vulnerabilidade, na direção apontada pela NOB/SUAS e do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano que, desde 1998, já havia registrado as diretrizes da descentralização dos serviços.

Ainda em 2008, foi implantado o primeiro Centro de Referência Especializada de Assistência social (CREAS). Os CREAS devem articular os serviços de média complexidade e trabalhar a referência e contra-referência com a rede de serviços socioassistenciais da Proteção Básica e Especial, com as demais políticas públicas e instituições que compõem o Sistema Único de Assistência Social de garantia de direitos e movimentos sociais.

Os serviços de Proteção Especial estão alocados no Departamento de Proteção Especial da AMAC e são subdivididos por níveis de complexidade, executados através de duas coordenadorias: Média e Alta Complexidade.

Nessa direção, cabe a cada município verificar a possibilidade de ampliação gradual dos serviços, Juiz de Fora, direcionou a formação dos CREAS priorizando a referência dos serviços já existentes da Rede socioassistencial do município destinados à garantia dos direitos, por considerar que estes serviços já eram referência para a população de Juiz de Fora, contando com qualidade e formação técnica. Dessa forma, optou-se pela implantação dos CREAS Temáticos, como experiência inédita, assim definidos: CREAS idoso / Mulher; CREAS População de Rua; CREAS Infância e Juventude; e CREAS Norte – O único CREAS regionalizado em Juiz de Fora.

Embora a AMAC, não integre o rol de entes da Administração Pública Municipal, estão concentrados em seus setores os serviços oferecidos pelo município no que tange a Proteção Social Básica e Especial, de Média e Alta Complexidade. A tendência da Administração Pública atual é de desvinculação da AMAC da Administração e limitação de suas ações como executora de serviços.

A organização da rede através dos CRASs está sustentada em um *software*, denominado JF Social¹⁰, concebido de acordo com as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, que traça o perfil da população atendida, permite a identificação de toda a demanda do município e possíveis duplicidades no atendimento. Com a ampliação do número de CRAS instalados no município a partir de 2009, houve certa defasagem de dados por falta de equipamentos e qualificação de mão de obra, embora esta ferramenta continue sendo a referência de catalogação de dados utilizados no CRAS, no que diz respeito ao mapeamento de demanda no território de abrangência dos CRAS em relação aos programas socioeducativos mantidos através da AMAC.

Vale ressaltar, que no ano de 2009, duas ações do Ministério Público Estadual foram ajuizadas e estão na Vara da Fazenda Pública em Juiz de Fora para a regulação da situação da AMAC. O Ministério Público Estadual questiona a legalidade da instituição, criada como entidade civil, mas mantida com financiamento da Prefeitura. Além disso, segundo a ação, os quase 2 mil funcionários da associação foram contratados sem concurso público. Esta situação ainda permanece sem um ponto de solução, aguardando decisões judiciais.

Contudo, o processo de implementação da política de Assistência através de uma Secretaria de Assistência Social, não conseguiu ainda romper com a dependência da prestação de serviços realizadas pela AMAC e mantidos através de uma relação convenial. A problematização que ora se coloca neste cenário refere-se à indefinição jurídica da AMAC, que apresenta um

¹⁰ Programa criado pelo Departamento de Planejamento da AMAC (Deplan) em 2006, na Direção do Sr. Marcelo Gaio.

quadro de profissionais com relações de trabalho instáveis. Esta situação vem contribuindo com uma fragilização e desconfiguração da execução da política, em conformidade com o SUAS, além de comprometer a manutenção dos serviços oferecidos. Também, vale ressaltar, que o município não dispõe de uma política de recursos humanos, com implantação de carreira para os servidores da Assistência conforme exige a NOB-SUAS. Ainda há muitos elementos a serem pensados, pesquisados e problematizados em relação a Assistência Social em Juiz de Fora, que de alguma forma buscamos agregar alguns elementos necessários a discussão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

Nestes termos, ao avaliarmos a efetivação dessa política na realidade de Juiz de Fora, colocamos como desafio inicial a superação da fragmentação na esfera da assistência social. Embora a AMAC tenha ocupado de fato a gestão da assistência social no município, esta não integra a administração pública, condição que propiciou práticas incompatíveis com a PNAS/2004, como o primeiro-damismo.

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

Os entraves, retrocessos e dificuldades no contexto gestão da política de Juiz de Fora, não podem ser tratados por nós como um quadro dado natural e irreversível. Ao contrário deve nos mobilizar, como estudiosos e profissionais da área, como cidadãos, ao debate sintonizado com vistas a construção do SUAS de acordo com os princípios e diretrizes da PNAS/2004, buscando efetivar a consolidação e acesso aos direitos sócio-assistenciais através da esfera pública,

construindo alianças com os movimentos sociais, buscando capacitação, desenvolvendo estudos, consolidando de forma democrática a Assistência Social enquanto direito do cidadão e dever do Estado.

Referências Bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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