

**UNIOESTE – UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ
CÂMPUS DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON – PR
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS – CCA
PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DESENVOLVIMENTO RURAL
SUSTENTÁVEL**

LEONI TEREZINHA WAMMES

**A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ACESSO AOS
DIREITOS À UNIVERSALIDADE E À EQUIDADE DOS BENEFÍCIOS E SERVIÇOS
ÀS POPULAÇÕES RURAIS: um estudo de caso no município de Toledo-PR**

MARECHAL CÂNDIDO RONDON – PR

2014

LEONI TEREZINHA WAMMES

**A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ACESSO AOS
DIREITOS À UNIVERSALIDADE E À EQUIDADE DOS BENEFÍCIOS E SERVIÇOS
ÀS POPULAÇÕES RURAIS: um estudo de caso no município de Toledo-PR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável do Centro de Ciências Agrárias da Unioeste - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

MARECHAL CÂNDIDO RONDON – PR

2014

FICHA CATALOGRÁFICA

W243p Wammes, Leoni Terezinha, 2014 -
A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O
ACESSO AOS DIREITOS À UNIVERSALIDADE E À
EQUIDADE DOS BENEFÍCIOS E SERVIÇOS ÀS
POPULAÇÕES RURAIS: um estudo de caso no município de
Toledo-PR / Leoni Terezinha Wammes. Marechal Cândido
Rondon, PR, 2014.

127 f.

Orientadora: Dr^a. Marli Renate von Borstel Roesler.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação
em Desenvolvimento Rural Sustentável. Universidade
Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE).

1. Política Nacional de Assistência Social. 2. Equidade.
3. Comunidades rurais. I. Roesler, Marli Renate von Borstel.
II. UNIOESTE. III. Título.

CDD: 361

Bibliotecária Carla Rech Ribeiro CRB 9/1685

LEONI TEREZINHA WAMMES

**A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ACESSO AOS
DIREITOS À UNIVERSALIDADE E À EQUIDADE DOS BENEFÍCIOS E SERVIÇOS
ÀS POPULAÇÕES RURAIS: um estudo de caso no município de Toledo-PR**

Dissertação apresentada à Universidade Estadual do Oeste do Paraná como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Desenvolvimento Rural Sustentável, Área de Concentração “Desenvolvimento Rural Sustentável”, para a obtenção do título de “Mestra em Desenvolvimento Rural Sustentável”, **aprovada** pela seguinte Banca Examinadora:”

Aprovada em: ___/___/_____.

Presidente: Prof. Dr.^a Marli Renate von Borstel Roesler, Doutora – Orientadora,
Unioeste

Prof. ^a Dr. ^a Luciana Vargas Netto Oliveira - Membro
Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Dr. ^a Karen Hyelmager Gongora Bariccatti - Membro
Universidade Tecnológica Federal do Paraná-UTFPR

Dedico este trabalho aos meus pais, Albano e Ida Wammes. Mesmo não tendo suas presenças físicas, sei que estão comigo a todo o momento. A lembrança é uma forma de reencontro. A quem amamos nunca esquecemos.

Amo vocês eternamente!

AGRADECIMENTOS

Seria impossível percorrer esse caminho sozinho. É uma caminhada que supera o tempo do mestrado e perpassa a vida acadêmica, profissional e pessoal.

Assim sendo, primeiramente agradeço a Deus, pelo dom da vida e por me dar forças, saúde e capacidades intelectuais para chegar até aqui.

À minha família, em especial aos meus pais (*in memoriam*) e às minhas irmãs, Inês, Margarida, Bernadete, Salete, Irene e Iraci. Amo vocês incondicionalmente.

À família do Roque e da Jussara Wammes, que me estimularam imensamente para esse desafio.

Ao meu amado Dierterson, pela paciência e pelo companheirismo, pelas madrugadas sem quando queria conversar e pela presença nesta jornada.

Aos meus colegas do mestrado, amigos e amigas, que compartilharam experiências e sonhos e trilham esse mesmo processo de formação.

À minha amiga Inês, que ouviu minhas angústias nos nossos encontros de estudo.

À UTFPR, que possibilitou as minhas saídas para as aulas, bem como a licença para capacitação. Em especial à equipe do Deped, que segurou as pontas na minha ausência.

Ao Prof. Pitagoras Piana, por mostrar que é possível uma análise quantitativa e pela paciência por meu desconhecimento nessa área.

A todos os docentes do curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável da Unioeste, que contribuíram de maneira significativa para a minha formação.

Aos meus coorientadores Nardel Luiz Soares da Silva e Marize Rauber Engelbrecht, pelas valiosas contribuições e pelo aprendizado proporcionado.

À Lizete Eckstein Fredo, Secretária do Programa do DRS, que auxilia nos trabalhos burocráticos, pela sua eficiência e preocupação em resolver as situações da melhor forma possível.

À minha professora e orientadora Dr^a. Marli, pelo incentivo, competência e sensibilidade no processo desta pesquisa e por, desde o início, ter assumido comigo o desafio de trilhar este caminho.

Às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, que contribuíram para a coleta de dados, recebendo-me em suas casas e dividindo seus anseios e angústias.

Às Gestoras da política de assistência social do município de Toledo, que participaram desta pesquisa e que acreditam e lutam por uma política de assistência social como um direito humano fundamental, assumindo esse desafio com competência.

“Os que comem bem, dormem bem e têm boas casas, possivelmente pensam que o governo gasta demais em políticas sociais.”

Pepe Mujica, Presidente do Uruguai - 2013

LISTA DE SÍMBOLOS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CF/88	Constituição Federal de 1988
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializada em Assistência Social
DRS	Desenvolvimento Rural Sustentável
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FAPTR	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
ISSB	Instituto de Serviço Social do Brasil
LBA	Legião Brasileira de Assistência Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
NOBSUAS-RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PPA	Plano Plurianual
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRORURAL	Programa de Assistência Rural
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
SDT	Secretária de Desenvolvimento Territorial

SMAS	Secretária Municipal de Assistência Social
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução da população total (1950- 2000).....	23
Figura 2 - Distribuição percentual das cinco maiores despesas do município em 2009.	63
Figura 3 - Organograma da Secretaria Municipal de Assistência Social e Proteção à Família.	67
Figura 4 - Distribuição das famílias inscritas no Cadastro Único por faixa de Renda per capita no município de Toledo.	70
Figura 5 - Mapa Político de Toledo com a sinalização dos locais das entrevistas. ...	78
Figura 6 - Componente principal de variação, com 40% de variabilidade explicada.	82
Figura 7 - Componente principal de variação, com 20% de variabilidade.	82
Figura 8 - Escolaridade dos sujeitos pesquisados.	83
Figura 9 - Atividades laborais dos sujeitos pesquisados.	84
Figura 10 - Atendimentos realizados no município em 2013.	91
Figura 11 - Meio de comunicação utilizado para informar os beneficiários, segundo os próprios beneficiários.....	95
Figura 12 - Valor do benefício recebido pelas famílias do PBF.....	97

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Distritos do município de Toledo e área em km ²	61
Quadro 2 - Territórios dos CRAS.	68
Quadro 3 - Codificação do questionário para análise de componentes principais (PCA).	80

RESUMO

WAMMES, Leoni Terezinha. **A Política Nacional de Assistência Social e o acesso aos direitos à universalidade e à equidade dos benefícios e serviços às populações rurais**: um estudo de caso no município de Toledo-PR. 2014. 127 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Rural Sustentável, Departamento de Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Marechal Cândido Rondon/PR, 2014.

Esta dissertação tem como objeto de estudo a Política Nacional de Assistência Social - PNAS e o acesso aos direitos à universalidade e à equidade dos benefícios e serviços às populações rurais no município de Toledo, Paraná. Teve por objetivo geral explicitar de que forma ocorre o acesso ao direito à universalização e à equidade dos benefícios e serviços da PNAS à população rural no município de Toledo. As questões que nortearam esta pesquisa se referem ao acesso aos benefícios e serviços garantidos na Política Nacional de Assistência Social: 1) Os serviços e benefícios oferecidos à população urbana e rural são equitativos? 2) Qual a forma de acesso a esses benefícios e serviços? 3) De que forma ocorre a descentralização dos benefícios e serviços da PNAS para a população rural? 4) As demandas rurais estão garantidas no planejamento municipal? Com base nesses questionamentos, a hipótese avaliada foi de que a universalidade nos benefícios e serviços da PNAS não ocorre de forma equitativa à população urbana e rural, prevalecendo os serviços para a população urbana. Com essa finalidade, foi realizado um estudo de caso baseado na pesquisa documental, bibliográfica e de campo. Foram escolhidos três Gestores da política de assistência social e 29 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família – PBF para a pesquisa, utilizando-se a entrevista semiestruturada. Esta pesquisa pauta-se na abordagem quali-quantitativa. A interpretação dos dados foi realizada a partir da análise de conteúdo e da técnica de análise de componentes principais aplicada sobre a matriz de variância e covariância. A pesquisa apresentou o seguinte resultado: os usuários da política de assistência social no município residentes nas áreas rurais têm várias dificuldades relacionadas ao baixo grau de escolaridade, à falta de acesso às informações e ao transporte público que fragiliza o acesso aos benefícios e serviços da assistência social oferecidos prioritariamente nas áreas urbanas. Contudo, a pesquisa também identificou um avanço considerável na política de assistência social, principalmente após a criação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, o qual ampliou o acesso dos benefícios e serviços a toda a população. Mas é necessário avançar no processo de descentralização dos serviços e benefícios para a população rural do município de Toledo. Evidenciou-se também o empenho dos profissionais e gestores da política de assistência social no município na perspectiva da ampliação do acesso a toda população que demanda dos serviços da assistência social.

Palavras – Chave: Política Nacional de Assistência Social. Equidade. Desenvolvimento.

ABSTRACT

WAMMES, Leoni Terezinha. **A National Policy of Social Assistance and the access to the rights of universality and equity of benefits and services to rural populations**: a case study in the city of Toledo-PR. 2014. 127 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Rural Sustentável, Departamento de Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Marechal Cândido Rondon/ PR, 2014.

This dissertation has as study object the National Politics for Social Assistance and the access to the rights to universality and to equity of benefits and service to the rural people of Toledo, Paraná. It had as main objective explain how does the access to the rights to universality and equity of benefits and service of NPSA to the rural people of Toledo happens. The questions that guide this research referred to the access to the benefits and rights ensured on the National Politics for Social Assistance: 1) Are the services and benefits offered to the urban people and rural equitable? 2) Which is the access way to this services and benefits? 3) How does the benefits and services of NPSA to the rural people decentralization happens? 4) Are the rural demands ensured by the city planning? Based on these questions, the evaluated hypothesis was that the universality of services and benefits of NPSA doesn't happen in a equitable way for the urban and rural people. For this purpose, a case study had been realized based on documental, bibliographic and field research. For this research three managers of politics social assistance and 29 families benefited by a Brazilian social program "Programa Bolsa Familia" - PBF had been choosed, it had used a semi structured interview. This research has a qualitative and quantitative approach. The data interpreting was realized from the analysis of the content and from the analysis technique of main components applied on the variance and covariance matrix. The research gotten the following result: the users of political social assistance from the study city, that live in countryside has many difficulties related to the low education level, and to the lack of access to information and transport, these factors weaken the access to the benefits and services of social assistance offered priority in the urban areas. However, the research had identified a significant advance in the social assistance political, mainly after the creation of the Unique System for Social Assistance - USSA, that expanded the access to services and benefits for all the population. It also showed the commitment of professionals and managers of the city political social assistance in the perspective of enlargement of the access to all people that demand for the social assistance services.

Key - Words: National Policy for Social Assistance. Equity. Development.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 QUESTÕES NORTEADORAS	18
1.2 OBJETIVO GERAL E ESPECÍFICO	18
1.3 JUSTIFICATIVA	19
1.4 ESTRUTURA DA PESQUISA	21
2 CONTEXTUALIZANDO AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL NA PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL	22
2.1 RURAL E URBANO: APROXIMAÇÕES CONCEITUAIS	24
2.2 ELEMENTOS BÁSICOS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL	30
3 A CONSTRUÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA A PARTIR DO SÉCULO XX	35
3.1 O AVANÇO DOS DIREITOS SOCIAIS COM O ADVENTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	39
3.2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA E SEUS DESDOBRAMENTOS PARA A GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS	42
3.3 O SUAS - NOVO MODELO DE GESTÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	46
3.4 ASPECTOS HISTÓRICOS E SOCIOTERRITORIAIS DO MUNICÍPIO DE TOLEDO	59
3.5 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO	64
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA A COMPREENSÃO DA REALIDADE	72
4.1 DESCREVENDO A METODOLOGIA DA PESQUISA	72
4.2 QUESTÕES ÉTICAS DA PESQUISA	74
4.3 UNIVERSO, AMOSTRA E ENTREVISTAS	74
4.4 OS PROCEDIMENTOS PARA ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS ...	78
5 RESULTADO E DISCUSSÃO DOS DADOS	81
5.1 PERFIL DOS RESPONSÁVEIS PELAS FAMÍLIAS DO PBF	81
5.2 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	86

5.3 LIMITES E AVANÇOS NO ACESSO AOS BENEFÍCIOS E SERVIÇOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	87
5.4 ACESSO ÀS INFORMAÇÕES SOBRE BENEFÍCIOS E SERVIÇOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	94
5.5 AMPLIAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS A PARTIR DO SUAS.....	96
5.7 DIFICULDADES DA GESTÃO PÚBLICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ATENDER ÀS DEMANDAS RURAIS.....	99
5.8 DEMANDAS RURAIS PRESENTES NAS CONFERÊNCIAS, NO PLANO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E NO PLANO PLURIANUAL MUNICIPAL.....	101
CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
REFERÊNCIAS.....	109
APÊNDICE A – Termo de ciência do responsável pelo campo de estudo.....	118
APÊNDICE B – Termo de consentimento livre e esclarecido – TCLE (Para os gestores).	119
APÊNDICE C – Termo de consentimento livre e esclarecido – TCLE (Para as famílias).....	121
APÊNDICE D – Roteiro de entrevistas para os gestores.	123
APÊNDICE E – Roteiro para as entrevistas aos usuários da política de Assistência Social.	125
ANEXO A – Parecer consubstanciado do CEP.....	127

1 INTRODUÇÃO

Os benefícios e serviços de assistência social oferecidos ao meio rural têm sugerido várias discussões nos últimos tempos, uma vez que a Constituição Federal de 1988, no artigo 194, inciso II, garante a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais.

Reforçando essa prerrogativa, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, 1993) dispõe sobre a igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza. Dessa forma, garante equivalência às populações urbanas e rurais, bem como a descentralização dos serviços de assistência social, prevendo a transferência da gerência, da execução de ações e da prestação de serviços para instâncias de gestão e decisão mais próximas dos usuários e beneficiários.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) também objetiva contribuir para a inclusão e equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, tanto na área urbana como rural.

O sistema responsável por esses atendimentos na área da assistência social é o SUAS - Sistema Único de Assistência Social, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constituindo-se na regulação e organização das ações socioassistenciais em todo o território nacional. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, a seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. (PNAS, 2004).

A universalização e a equidade no acesso aos serviços sociais vêm ao encontro da proposta da sustentabilidade, intimamente ligada à equidade – a questões de imparcialidade e justiça social e de um maior acesso a melhor qualidade de vida.

Esse objetivo deve ser priorizado também nas políticas públicas, embora vários autores consultados evidenciem a carência e as desigualdades nas políticas públicas e reforcem a necessidade de justificar as demandas de políticas voltadas para a população rural.

1.1 QUESTÕES NORTEADORAS

As questões que nortearam este estudo se referem ao acesso aos benefícios e serviços garantidos na Política Nacional de Assistência Social: 1) Os benefícios e serviços oferecidos à população urbana e rural são equitativos? 2) Qual a forma de acesso a esses benefícios e serviços? 3) De que forma ocorre a descentralização dos benefícios e serviços da PNAS para a população rural? 4) As demandas rurais estão garantidas no planejamento municipal?

Com base nesses questionamentos, a hipótese a ser avaliada é a de que a universalidade nos benefícios e serviços da PNAS não ocorre de forma equitativa à população urbana e rural, prevalecendo os serviços para a população urbana.

1.2 OBJETIVO GERAL E ESPECÍFICO

Diante disso, o presente estudo teve como objetivo geral: explicitar de que forma ocorre o acesso ao direito à universalização e à equidade dos benefícios e serviços da PNAS à população rural no município de Toledo.

Nessa proposta, a pesquisa, em seus objetivos específicos, buscou:

- a) resgatar o processo histórico de implementação da política de assistência social a partir da CF/88 bem como da LOAS e sua adequação ao SUAS;
- b) verificar se a Política Nacional de Assistência Social, por meio dos seus serviços, garante equidade de acesso aos serviços para a população rural;
- c) especificar a forma como ocorre a descentralização dos benefícios e serviços para a população rural;
- d) analisar a presença das demandas rurais no planejamento e execução das ações da assistência social;
- e) identificar no plano municipal de assistência social e no plano plurianual municipal que programas e ações estão previstos para a população rural.

Com esse intuito, realizou-se uma leitura profunda e ampliada de vários teóricos que discutem a temática da Política de Proteção Social, a territorialidade, os conceitos de rural e urbano, em especial a PNAS com foco na ampliação do SUAS, bem como as formas de acesso da população rural aos benefícios e serviços da assistência social. Essa experiência motivou a investigação, com maior cautela e

objetividade, dos desafios da ampliação do SUAS para a população rural do município.

A proposta de pesquisa tem como lócus o município de Toledo, que vem desenvolvendo um amplo trabalho na materialização da Política Nacional de Assistência Social, fortalecendo os objetivos do SUAS e ampliando os benefícios e serviços no município. Os sujeitos da pesquisa são os gestores da assistência social, bem como os beneficiários do Programa Bolsa Família, perfazendo um total de 32 entrevistados.

1.3 JUSTIFICATIVA

A justificativa deste projeto perpassa por alguns aspectos relevantes, como a importância da temática para a linha de pesquisa de Sustentabilidade Rural do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Rural Sustentável, para os sujeitos da pesquisa, para os profissionais que atuam nas áreas multidisciplinares das políticas sociais bem como para a própria pesquisadora.

Elaborar uma produção escrita de uma temática que faz parte da sua história é muito significativa para a pesquisadora pois tem origem em uma família de agricultores, os quais, com muitas dificuldades, criaram suas sete filhas, por vezes à mercê do acesso a vários benefícios e serviços.

Convém relatar que, além da sua origem familiar, a pesquisadora residiu durante três décadas em uma comunidade rural no município de Toledo, onde se dedicou aos trabalhos domésticos e à lida com a agricultura. Até então, tinha pouca consciência da problemática do acesso aos direitos às políticas públicas. Após o ingresso na Universidade, passou a residir em um bairro do município de Toledo e “percebeu” que, em um “raio” de aproximadamente 500m em torno de sua residência, tinha acesso a duas farmácias, uma escola municipal, uma unidade básica de saúde, uma universidade, um posto de combustível, lotérica, mercado, entre outros, serviços estes que não estavam disponíveis na área rural ou que demandavam alguns quilômetros para o acesso.

Essa inquietação sobre o tema foi a florada na graduação em Serviço Social, especialmente na disciplina de Políticas Sociais. No entanto, as discussões eram direcionadas, prioritariamente, para a problemática urbana, com poucas alusões à realidade rural.

Com isso, o ingresso no mestrado de Desenvolvimento Rural Sustentável contribui com a ampliação do conhecimento interdisciplinar acerca de algumas temáticas interligadas, quais sejam: desenvolvimento, sustentabilidade, ruralidade, agricultura familiar, legislação agrária, ambiental e políticas públicas. Diante disso, objetivou-se pesquisar sobre as condições de acesso da população rural aos benefícios e serviços ofertados pelas políticas públicas, especialmente da assistência social.

Este projeto também pode instigar os profissionais Assistentes Sociais e as demais áreas afins a conhecerem melhor a demanda da população rural e a construírem novas frentes de trabalho. No que se refere ao Serviço Social, lamamoto (2000) reflete que o Assistente Social se coloca frente aos desafios de desenvolver sua capacidade de leitura da realidade e de elaborar propostas de trabalho com a finalidade de garantir os direitos sociais. Sendo assim, a realidade entre o rural e o urbano está posta. Cabe aos profissionais aplicar essas possibilidades e transformá-las em novas frentes de trabalho.

Acredita-se, portanto, que os profissionais que atuam nas políticas sociais têm em sua formação a fundamentação teórica que lhes possibilitam, em sua intervenção profissional, desempenhar um papel importante no planejamento, execução e avaliação de políticas que contemplem a gestão das políticas rurais na perspectiva de compreender as várias dimensões que configuram o espaço e sua articulação com a melhoria na qualidade de vida da população.

A pesquisa também pode corroborar com os debates sobre a ruralidade e levantar demandas benéficas à efetivação das políticas públicas voltadas à população rural, possibilitando a permanência da população nas áreas rurais e o acesso a seus direitos sociais e efetivando o atendimento às necessidades de sua população no meio onde vivem, sem que para isso haja necessidade de deslocamento da área rural para a urbana.

Nessa perspectiva, o presente projeto se mostra relevante e atual, pois ao oportunizar a continuidade de estudo das questões rurais, amplia a temática que vem ressurgindo entre os profissionais de áreas interdisciplinares, o que se evidencia na preocupação dos profissionais da área de assistência social de Toledo pela temática.

De tal modo, a Política de Assistência Social, norteada pela lógica da equidade e da justiça social, tem como desafio intransferível descentralizar os

serviços da assistência para as áreas rurais e propor alternativas que incluam a população vulnerável do campo.

1.4 ESTRUTURA DA PESQUISA

O primeiro capítulo se baseia nas introduções, elencando as questões norteadoras, a hipótese, os objetivos gerais e específicos, bem como a justificativa da pesquisa.

O segundo capítulo se fundamenta em explicações teóricas sobre políticas públicas e percorre questões referentes à classificação do espaço rural e urbano, entendendo-os como espaço de vida e de sociabilidade. Aponta também elementos básicos para o Desenvolvimento Rural Sustentável (DRS), como a agricultura familiar, o desenvolvimento local, a assistência técnica e extensão rural e a participação.

O capítulo três aborda a construção da proteção social brasileira e o avanço dos direitos sociais com o advento da Constituição Federal de 1988, sobretudo no tocante à inserção da assistência social na política de seguridade social. Versa também sobre a PNAS e a criação do SUAS. Elucida, por fim, como ocorre a materialização no município de Toledo, de forma a apontar algumas características do município estudado.

No capítulo quatro, apresenta-se a descrição da proposta metodológica, identificando-se suas etapas e a descrição pormenorizada de todas as técnicas e instrumentais utilizados na pesquisa.

Já no capítulo cinco, realiza-se a descrição e análise dos dados, apontando-se os resultados obtidos nas entrevistas.

Finalizando, destacam-se algumas considerações no intuito de contribuir com a ampliação e com o acesso da população rural às políticas sociais.

2 CONTEXTUALIZANDO AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL NA PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

Neste capítulo, tem-se a pretensão de discorrer sobre temáticas relacionadas à contextualização de políticas públicas, oportunidade em que se abordam questões referentes à classificação de espaço rural e urbano - entendendo o rural e o urbano como espaço de vida e de sociabilidade – e na qual se apontam elementos básicos para o Desenvolvimento Rural Sustentável (DRS).

As políticas sociais no Brasil devem ser compreendidas no movimento geral e nas conformações particulares deste país. Desse modo, a Política Social será entendida nesta pesquisa como uma forma de intervenção do Estado no atendimento às necessidades sociais básicas dos cidadãos e como respostas a vários interesses. Assim, as políticas sociais podem expressar conflitos e contradições decorrentes da desigualdade do sistema capitalista vigente, compondo parte das respostas que o Estado oferece às situações de confronto com determinados grupos sociais (YAZBEK, 2008). O estudo das políticas sociais é marcado pela necessidade de pensá-las como concessões e conquistas.

O surgimento das políticas sociais está atrelado, sob essa dimensão interpretativa, às diversas conjunturas sociais, históricas e políticas de cada país. No entanto, sua gênese está vinculada ao desenvolvimento urbano industrial.

Nesse processo de industrialização, os trabalhadores reagem à exploração de seu trabalho, e o Estado necessita de um mecanismo que possa de alguma forma conter o descontentamento dos trabalhadores.

Diante desse panorama, o Estado fomenta vários instrumentos de controle, passando a se preocupar com a política social, que passa a ser uma estratégia governamental. É importante observar que elas estão introduzidas em contextos políticos e sociais particulares e são disputadas por diversos atores, agregando interesses e batalhando por poder, influência e cooptação.

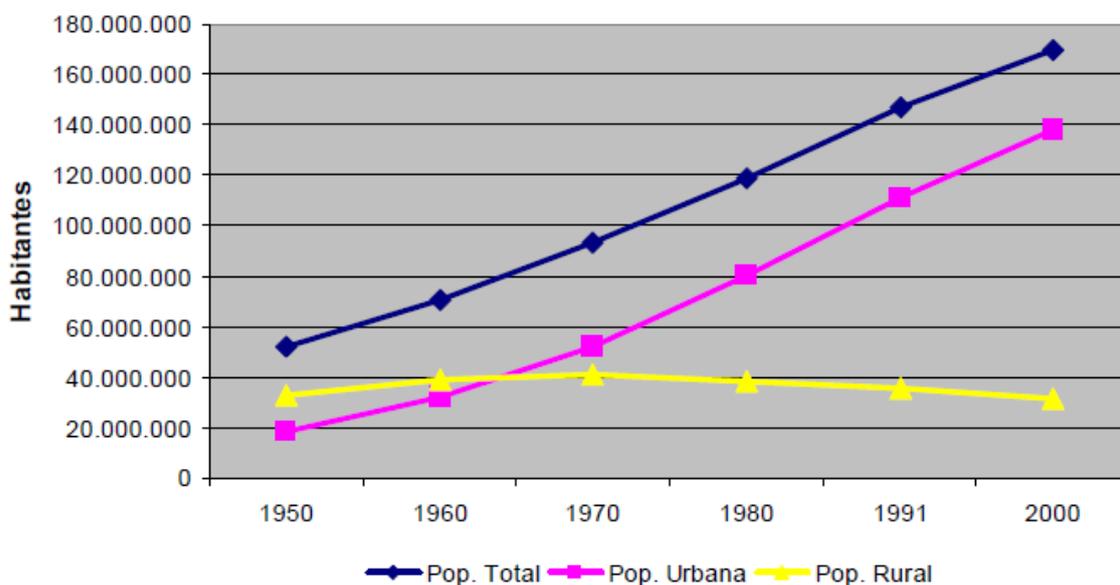
Faleiros (2000) afirma que as políticas sociais podem ser percebidas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, como conquista dos trabalhadores, como arranjos dos grupos no poder ou no governo, como doação das elites dominantes, bem como instrumento de garantia da ampliação da riqueza ou dos direitos do cidadão.

Desse modo, é possível assegurar que a política social é vinculada às lutas dos trabalhadores e surgem como mecanismos repressivos e/ou assistencialistas, tentando responder às necessidades do capital e, em outros momentos, dos trabalhadores.

No Brasil, conforme Pasinato (2011), as primeiras políticas sociais são idealizadas na década de 1930 no auge do desenvolvimento capitalista industrial, tendo como destinatários os trabalhadores urbanos que possuíam vínculo empregatício formal. Nesse cenário, a população rural ficava à mercê do acesso às políticas sociais, bem como da garantia de direitos, ficando esquecida, no entanto responsável pela mão de obra nos centros urbanos e pela produção de alimentos para a população das cidades.

Em 1950, segundo Girardi (2008), a população rural brasileira era de 33.161.506 habitantes e correspondia a 63,84% da população total. Vinte anos depois, os habitantes das zonas rurais totalizavam 41.037.586, porém correspondiam a 44% da população total. Por sua vez, a população total e a população urbana do Brasil exibiram evolução positiva contínua. Na população rural do país, ocorreu o inverso a partir do período 1960-1970. Foi nessa fase que o êxodo rural se intensificou, e a linha da população rural cruzou a linha da população urbana, indicando inversão de uma população predominantemente rural para uma população predominantemente urbana, conforme mostra a figura a seguir:

Figura 1 - Evolução da população total (1950- 2000).



Fonte: IBGE (apud GIRARDI, 2008, p.156).

Em algumas regiões, a redução da população rural não foi tão acelerada e intensa pelo fato de receber fluxos migratórios no campo ou ainda pelo êxodo rural menor, reflexo de uma industrialização e modernização da agricultura menos intensa.

Para Kraemer (2006), à medida que o modo de produção capitalista se expandia no campo, inseria-se um modelo tecnológico que economizava mão de obra e aumentava a concentração de terras e a monocultura. Em decorrência disso, o desemprego e a pobreza traziam efeitos irreversíveis ao modelo de produção agrícola. Com isso, o Estado iniciou a implantação de políticas sociais por meio de atuações direcionadas e pontuais: privilegiando as áreas urbanas e a sua população inserida no mercado formal de trabalho; acompanhando o modelo de desenvolvimento proposto pelo Estado resultante no aumento das desigualdades e na exclusão da população rural do acesso às políticas sociais, bem como da garantia de direitos.

Mas, afinal, o que se entende por rural? O que os teóricos conceituam como rural? A partir dessas e outras questões, o texto que segue versa sobre alguns conceitos e definições construídos e sobre sua importância para as políticas públicas.

2.1 RURAL E URBANO: APROXIMAÇÕES CONCEITUAIS

Segundo dados do Censo Demográfico de 2010, a população brasileira era de aproximadamente 190 milhões, dentre os quais 160.925.792 é urbana e 29.830.007, rural (IBGE, 2011)¹. Para o IBGE, a classificação baseia-se nas áreas, sendo a população classificada como rural ou urbana de acordo com a localização de seu domicílio e é definida da seguinte forma:

Segundo a sua área de localização, o domicílio foi classificado em situação urbana ou rural. Em situação urbana, consideraram-se as áreas, urbanizadas ou não, internas ao perímetro urbano das cidades (sedes municipais) ou vilas (sedes distritais) ou as áreas urbanas isoladas, conforme definido por Lei Municipal vigente em 31 de julho de 2010. Para a cidade ou vila em que não existia legislação que regulamentava essas áreas, foi estabelecido um perímetro urbano para fins de coleta censitária,

¹ A projeção da população no Brasil até o mês de agosto de 2014 é de aproximadamente 203 milhões de pessoas (IBGE, 2014).

cujos limites foram aprovados pelo prefeito local. A situação rural abrangeu todas as áreas situadas fora desses limites. Este critério também foi utilizado na classificação da população urbana e da rural. (IBGE, 2011, p.27).

Essa classificação pode ser considerada reducionista, pois não é realizada nenhuma análise quanto às particularidades dos diversos espaços que constituem o urbano e o rural. Reduz o rural ao que não é considerado urbano, levando em conta somente as ausências, e não suas peculiaridades. Além do mais, essas definições são estabelecidas por leis municipais, as quais, de certa forma, respondem a interesses locais.

Conforme Veiga (2003), essa classificação simplista de rural e urbano causa distorções e cria a falsa ideia de que 80% da população brasileira vive em ambiente urbano, quando de fato há inúmeros municípios sem papéis urbanos. O autor evidencia que ocorre um equívoco em vincular a ruralidade a um critério como o do IBGE, que define como rural toda área que estiver fora dos domínios do perímetro urbano e, como urbana, toda sede de município ou distrito, independentemente de outras particularidades. Tal distorção leva a uma excessiva valorização do grau de urbanização, elevando as aldeias, vilas e povoados ao patamar de cidade.

Colaborando com essa premissa, o texto da Agenda 21 Brasileira (2004, p.55) afirma que:

A apreciação mais realista do Brasil rural deve começar pela correção do critério legal criado pelo Estado Novo, onde qualquer sede de município é uma cidade e qualquer sede de distrito é uma vila. É a contagem de todos os residentes em sedes de municípios e de distritos que dá origem a essa ficção de que a população rural _ inferior a 19% em 2000 _ chegaria a 10% por volta de 2015 e teria desaparecido antes de 2030. Estimativas baseadas em critérios atualmente em uso nas organizações internacionais indicam que quase um terço da população _ 52 milhões de pessoas - vivem nos 4.500 municípios do Brasil rural e outros 22 milhões em 570 municípios suficientemente ambivalentes para que sejam considerados 'urbanos'.

Isso indica que em aproximadamente 1.109 municípios rurais houve crescimento populacional maior que as médias estaduais e nacionais nos anos de 1990, sugerindo que no país ocorre uma reconstituição nos territórios originando “[...] em torno de 500 microrregiões. Destas, 50 são predominantemente urbanas e incluem as 12 aglomerações metropolitanas. Das restantes 450, pelo menos 400 são e continuarão sendo profundamente rurais”. (AGENDA 21 BRASILEIRA 2004, p.55).

Para Abramovay (2000, p. 21), “há um vício de raciocínio na maneira como se definem as áreas rurais no Brasil, que contribui para que sejam assimiladas automaticamente o atraso, carência de serviços e falta de cidadania”. Dessa forma, o acesso a bens e serviços e um mínimo de adensamento são aceitáveis para que a população rural seja considerada urbana.

As relações político-administrativas entre o urbano e o rural adotaram, de modo equivocado, o rural como empecilho para o desenvolvimento urbano, não como um espaço de vida com possibilidades e alternativas de desenvolvimento, tanto econômico, social, cultural e ambiental.

Vários teóricos, por meio de suas pesquisas, possibilitam o debate em torno dessas definições na busca de alternativas direcionadas para a implementação de políticas públicas que respondam às demandas particulares da população rural. Marques (2002) argumenta que, de um modo geral, as pesquisas elaboradas sobre o campo e a cidade podem ser associadas a dois enfoques: a *dicotômica* e a de *continuum*. No primeiro, o rural é pensado como meio social diferente que se opõe ao urbano, caso em que a ênfase recai sobre as distinções existentes entre esses espaços.

Para o enfoque dicotômico, Silva (1997) utiliza os autores clássicos (Marx e Weber), os quais já se referiam ao urbano/rural como realidades distintas, uma em decadência, outra em ascensão.

A dicotomia urbano-rural procurava representar, portanto, as classes sociais que contribuíram para o aparecimento do capitalismo ou a ele se opunham na Europa do século XVII e não propriamente um corte geográfico. É a partir daí que o “urbano” passou a ser identificado com o “novo”, com o “progresso” capitalista das fábricas; e os rurais - ou a “classe dos proprietários rurais”, com o “velho” (ou seja, a velha ordem social vigente) e com o “atraso” no sentido de que procuravam impedir o progresso das forças sociais. (SILVA, 1997, p.2).

Nesse sentido, o urbano é idealizado à riqueza e as condições de desenvolvimento, enquanto o rural é associado ao tradicional, ao rústico, ao passado. Tais pressupostos estigmatizaram o rural como o setor atrasado da sociedade e o urbano como o moderno.

O segundo enfoque (*continuum* rural-urbano) é pautado no aumento da urbanização, responsável por modificações expressivas na sociedade em geral, abrangendo até o espaço rural e aproximando-o das práticas urbanas.

Marques (2002) e Abramovay (2000) admitem uma aproximação entre o rural e o urbano por meio de diferenças de intensidades, não de contraste. Não existiria uma distinção nítida. Wanderley (2003) considera que o conceito de *continuum* é empregado em duas vertentes: a primeira seria centrada no urbano, sendo este fonte de progresso, enquanto o rural seria demonstração do atraso. Para a autora, nessa visão do *continuum*, o rural manifestaria o fim da realidade rural e assinalaria para um processo de nivelamento espacial e social, eliminando as fronteiras entre dois espaços sociais; a segunda vertente do *continuum*, apresentada por Wanderley (2003), distingue-se da primeira pelo fato de aproximar o rural e o urbano, sendo que, mesmo com a aproximação de suas semelhanças, suas particularidades não desaparecem e, consecutivamente, não concebem o fim do rural.

Apesar da dificuldade em conceituar o urbano e o rural, este se apresenta como um espaço particular, resultado da construção social decorrente principalmente da:

Ocupação do território, das formas de dominação social que tem como base material a estrutura de posse e uso da terra e outros recursos naturais, como a água, da conservação e uso social das paisagens naturais e construídas e das relações campo-cidade (WANDERLEY, 2003, p. 32).

Marques (2002, p.109) colabora com essa conceituação e entende que:

O espaço rural corresponde a um meio específico, de características mais naturais do que o urbano, que é produzido a partir de uma multiplicidade de usos nos quais a terra ou o “espaço natural” aparecem como um fator primordial, o que tem resultado muitas vezes na criação e recriação de formas sociais de forte inscrição local, ou seja, de territorialidade intensa.

Pelo exposto, é possível observar que ocorrem limitações na definição do que seja rural e urbano no Brasil. Dessa forma, entende-se que haja também limitações na formulação e aplicação de políticas públicas para tais setores, tendo em vista que a definição utilizada no país não condiz com as modificações no mundo rural e no urbano.

Os ambientes rurais e urbanos são diferentes locais de ação do homem, razão pela qual as diferenças no cotidiano de vida e trabalho são evidentes, portanto, existem, muitas vezes, desigualdades nas demandas de políticas sociais.

Conforme publicado no programa de capacitação do SUAS (2008), apesar dos elevados níveis de urbanização do território brasileiro:

É preciso considerar ainda o recorte rural presente nessas realidades municipais, o que cria a necessidade de diferentes desenhos de políticas públicas e a consideração de peculiaridade a serem identificadas no planejamento e na alocação territorial de serviços e equipamentos. (BRASIL, 2008, p. 54).

Sposati (2003), ao analisar as políticas sociais, admite que existem desigualdades nas demandas, as quais se mostram mais urbanas do que rurais. Dessa forma, a autora evidencia a necessidade de construir uma equidade de trato entre territórios com características rurais e urbanas.

Uma análise equivocada na definição do que é rural ou urbano - a partir da qual as pessoas tendem a pensar que a população rural é muito pequena e pode se extinguir em um futuro próximo - acarreta uma dificuldade de justificar políticas públicas que não sejam voltadas para o urbano (VEIGA, 2003). Desse modo, entende-se, por exemplo, que as áreas com particularidades eminentemente rurais, mas consideradas urbanas, na eventualidade de receberem políticas públicas, recebem-nas, em verdade, a partir de um planejamento equivocado.

Wanderley (2003, p. 8) é categórica ao evidenciar que é necessário um esforço para assegurar a cidadania dos sujeitos rurais no espaço rural ao aduzir que “o que se pretende é que o brasileiro que vive no meio rural não seja estigmatizado por essa condição de rural e que não precise deixar o campo para que seja reconhecido como cidadão pleno”. Para que isso ocorra, é imprescindível garantir localmente o acesso da população rural aos mais variados benefícios e serviços sociais que preenchem os requisitos de cidadania e ampliação de “possibilidades econômicas, sociais e culturais, de forma a assegurar que a permanência no campo seja a expressão de uma escolha livre, pessoal e renovável”. (WANDERLEY, idem).

Diante desses aspectos, atualmente a abordagem territorial tem servido como fonte de debate para discutir a ruralidade. No Brasil, a incorporação dessa proposta como referência à formulação de políticas públicas de desenvolvimento rural é recente. Sugere um novo significado da função dos espaços rurais nos processos de desenvolvimento econômico (DIAS e MEDEIROS, 2011), buscando compreender a função das particularidades locais diante das estratégias de globalização econômica.

Esses espaços são vistos além dos padrões produtivos e passam também a ser reconhecidos como espaços de vida, dando ênfase às questões sociais e culturais.

Segundo a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), a abordagem territorial se justifica por inúmeros aspectos, dentre os quais se destaca que:

a) O rural não se resume ao agrícola; b) A Escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento a escala estadual é excessivamente ampla; c) A necessidade de descentralização de políticas públicas; d) O território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, estabelecendo iniciativas voltadas para o desenvolvimento (DELGADO; LEITE, 2011, p. 92).

Assim, o debate atual sobre o desenvolvimento territorial rural é motivado pela observação da persistência interligada à pobreza rural e à desigualdade regional. Ademais, demonstra uma preocupação mais ampla, o que leva às discussões mais profundas sobre o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade (DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007). Para essa dualidade de desenvolvimento, é necessário considerar, conforme os autores acima citados: por um lado, o desenvolvimento econômico acelerado sugere uma colocação estratégica dos produtos nos mercados (externo e interno); por outro, a sustentabilidade busca a preservação dos recursos naturais, da integração das dimensões econômicas, sociais e ambientais. Dessa forma, as atuais políticas públicas devem levar em conta as duas dimensões que contemplam o crescimento econômico e a sustentabilidade.

De acordo com Schneider (2004), a abordagem territorial rural supõe várias iniciativas, como as novas dinâmicas rurais, a descentralização das políticas públicas, o empoderamento dos atores locais, a valorização da participação dos atores da sociedade civil, especialmente ONGs e os próprios beneficiários, a redefinição do papel das instituições e a crescente importância do poder público, notadamente as prefeituras locais e os atores da sociedade civil.

O maior desafio dessa nova maneira de conceber o espaço rural e as políticas a ele designadas é que não ocorra somente mais um processo em que os termos são introduzidos na linguagem dos agentes e dos pesquisadores sem a criação de novas instituições capazes de sustentá-la. Nesse cenário, é necessário passar do discurso para a efetividade das ações. Contudo, não é possível analisar as questões rurais desvinculadas das questões urbanas e vice-versa, pois são partes de uma mesma realidade, ou seja, vinculadas pelo mesmo método produtivo: o capitalista.

2.2 ELEMENTOS BÁSICOS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

Inicialmente parece importante analisar o conceito de desenvolvimento a partir das perspectivas de Amartya Sen, segundo o qual o desenvolvimento deve ir além da acumulação da riqueza evidenciada nos indicadores de renda. É fundamental considerar outros elementos, como o desenvolvimento social e cultural. O autor ainda considera que o direito ao desenvolvimento atrela-se ao direito das pessoas e das comunidades participarem plenamente no processo político, econômico e social. Acima de todas as dimensões, “o desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo, com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos” (SEN, 2010, p. 29) e deve estar vinculado à possibilidade das pessoas em fazerem suas próprias escolhas.

Ao inserir esses elementos na perspectiva do desenvolvimento, é justo reconhecer que a pessoa humana tem direito ao desenvolvimento, pois, conforme a afirmação de Piovesan e Fachin (2012, p.21), essa garantia do direito humano ao desenvolvimento, “aliado à luta dos direitos humanos, tem potencialidade de abrandar o sofrimento de pessoas que vivem em situação de extrema miséria”.

O direito humano ao desenvolvimento vem ao encontro dos princípios de inclusão, igualdade e da não discriminação, reforçando o componente intrínseco de justiça social (PIOVESSAN e FACHIN, 2012).

Grzybowski et al (2009, p. 168) considera que:

Relacionar direitos humanos e desenvolvimento permite compreender que a produção e a gestão da riqueza em um país devem incluir a necessidade de se promover a ampla emancipação do ser humano, abarcando direitos civis, políticos, econômicos, culturais e ambientais, conjuntamente, num espaço de atuação/deliberação efetivamente cidadã.

Nessa perspectiva, o Relatório Brundtland² define o conceito de desenvolvimento sustentável e proporciona também uma alternativa para se compreender o desenvolvimento a partir do processo que “satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”. Ao mesmo tempo, evidencia que o desenvolvimento

² Documento intitulado "Nosso Futuro Comum", Foi elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e faz parte de uma série de iniciativas que reafirmam uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e copiado pelas nações emergentes. O relatório aponta para a incompatibilidade entre desenvolvimento sustentável e os padrões de produção e consumo vigentes (<http://planetasustentavel.abril.com.br/>).

sustentável não é sinônimo de crescimento econômico, assim como a necessária vinculação dos problemas do desenvolvimento socioeconômico e do meio ambiente. Essa dimensão pode ser associada de modo pleno ao conceito de desenvolvimento sustentável proposto por Sachs (2008, p. 15), baseado em cinco pilares:

- a) Social fundamental por motivos tanto intrínsecos quanto instrumentais, por causa da perspectiva de disrupção social, que paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos do nosso planeta;
- b) Ambiental, com as suas duas dimensões (os sistemas de sustentação da vida como provedores de recursos e como “recipientes” para disposição de resíduos);
- c) Territorial relacionado à distribuição espacial dos recursos das populações e das atividades;
- d) Econômico, sendo a viabilidade econômica a *conditio sine qua non* para que as coisas aconteçam;
- e) Político, governança democrática é um valor fundador e um instrumento necessário acontecerem; a liberdade faz toda a diferença.

Nesse novo paradigma, as ações e/ou políticas públicas devem levar em conta não apenas o crescimento da economia, mas, sobretudo, o desenvolvimento social, ambiental, territorial e político, com a finalidade de garantir a qualidade de vida da população, bem como um meio ambiente saudável para as próximas gerações.

É nesse contexto que cabe a problematização apresentada por Almeida (2009), na qual considera que a noção de Desenvolvimento Rural Sustentável (DRS) deve conter, como base fundamental, o reconhecimento da insustentabilidade econômica, social e ambiental e a compreensão da finitude dos recursos naturais e das injustiças sociais provocadas pelo modelo de desenvolvimento vigente na maioria dos países.

Uma das características da insustentabilidade se refere à desigualdade no controle e no acesso a terras, consubstanciando-se em uma das maiores barreiras para o desenvolvimento rural. Miranda e Tibúrcio (2011, p.155) afirmam que a maior problemática em estabelecer e firmar projetos de desenvolvimento rural sustentável “é a profunda desigualdade existente no meio rural brasileiro derivada, como a literatura tem fartamente mostrado, de um padrão bastante concentrador de riqueza, em especial da terra”.

A discussão realizada por Martine (1995) afirma que o modelo de produção agrícola moderno adotado pelo Brasil é fundamentado na concentração da propriedade e do uso do solo, o que provoca uma redução da necessidade de mão

de obra em detrimento do uso de máquinas agrícolas. Causa ainda a especulação fundiária, gerando a concentração da posse da propriedade rural, que por sua vez modifica o caráter social da terra, uma vez que esta passa a ter somente função social e produtiva, excluindo os pequenos produtores e os trabalhadores rurais.

Nesse contexto e conforme Santos (2001, p. 228), a reforma agrária:

É o principal instrumento político para a ruptura com o atual modelo de desenvolvimento excludente, concentrador de terra e renda e reprodutor do poder oligárquico. É um instrumento essencial para promover o desenvolvimento democrático da agricultura e o resgate da cidadania para milhões de trabalhadores e trabalhadoras que, expulsos da terra, se viram excluídos do processo produtivo.

Nessa proposta, o acesso à terra incentiva a democratização do poder político, econômico e social. Além disso, estimula a criação de novos empregos e permite aumentar a produção e inserir um enorme contingente de famílias sem alternativas de inclusão social e produtiva. Dessa forma, o processo de reforma agrária fomenta a “equidade, sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento das comunidades envolvidas, processos essenciais para o fortalecimento da agricultura familiar e a construção de alternativas de desenvolvimento para o País” (SANTOS, 2001, p. 228).

Sachs (2001, p.6) defende que a “reforma agrária é essencialmente o assentamento de famílias sobre terras que não tinham acesso”. O autor considera que, nas condições brasileiras, a reforma agrária passa necessariamente pela agricultura familiar, ou seja, a ampliação da agricultura familiar está atrelada a uma política de reforma agrária abrangente que possibilite o acesso à terra aos que sequer a possuem ou àqueles que não detêm terra suficiente para garantir uma vida digna para si e sua família.

Nesse sentido, a importância da agricultura familiar no Brasil é evidenciada pelos dados do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), os quais indicam ser responsável por 77% da ocupação no meio rural e por 37% da produção agrícola no país (SACHS, 2008).

Além disso, as Diretrizes da Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável reafirmam a relevância do fortalecimento da agricultura familiar como estratégia de desenvolvimento rural:

Cabe à agricultura familiar exercer um papel central no novo projeto de desenvolvimento do país por meio da geração de trabalho e renda, bem como no estímulo à dinamização das economias locais, o que contribui para assegurar um desenvolvimento equilibrado entre municípios e regiões. Além dos resultados econômicos específicos contribui para a manutenção da diversidade cultural, da biodiversidade, como também possui grande capacidade de preservação dos recursos naturais do país. O novo projeto de desenvolvimento do país permitirá a ampliação dos papéis da agricultura para além da dimensão produtiva, destacando-se a reprodução socioeconômica e a promoção da segurança alimentar das famílias rurais e da sociedade, a manutenção do tecido social, cultural e ambiental (MDA/CONDRAF, 2006, p.18).

No entanto, a agricultura familiar não se expressa somente como um modo de organização produtiva, “mas um modo de vida que preserva a paisagem, a biodiversidade e diversos aspectos econômicos e culturais de importância fundamental na construção de um desenvolvimento rural sustentável” (MDA; FAO 2004, p. 9).

Diante disso, a agricultura familiar se configura também como base para o fortalecimento das comunidades locais na área rural. Possibilita, sobretudo, uma série de “relações sociais que se refletem na diversificação de formas organizativas que possuem grande potencial de basear o processo de democratização e participação da população rural.” (MENEGETTI e FORMIGHERI, 2005, p. 3).

A participação efetiva ocorre quando são garantidas as reais possibilidades da população rural em partir de todos os processos, ou seja, participar do diagnóstico, da discussão do planejamento, das decisões, da execução, bem como da operacionalização dos programas e políticas. Diante disso, o fortalecimento das instituições, a garantia de espaços participativos e a capacidade de organização social são elementos fundamentais para o desenvolvimento rural.

É mister reconhecer, nesse cenário, o trabalho a ser desenvolvido pela Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) nas comunidades rurais. A nova Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER (Lei nº 12.188 de 2010) tem por objetivo apoiar o alcance do desenvolvimento rural sustentável por meio da assistência técnica e extensão rural.

A ATER é entendida como:

Serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização

das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais (MDA, 2010).

Assim sendo, a ATER é um instrumento viabilizador, por meio dos extensionistas, para as políticas públicas chegarem ao meio rural. Ademais, os agentes da ATER podem atuar como mediadores da agricultura familiar e dos diversos programas e projetos governamentais a fim de proporcionar o DRS.

É importante salientar o que Marques (2002) discute em relação às propostas sobre o desenvolvimento rural, as quais estão apoiadas em experiências de outros países onde tem ocorrido o renascimento e a revalorização do rural. Para a autora, é preciso estar atento para a mudança, no entanto sem esquecer as especificidades de cada lugar. Dessa forma, ainda conforme Marques (2002, p. 110):

Um projeto de desenvolvimento rural que vise a inclusão social a partir da melhoria geral das condições de vida e da realização de novas atividades no campo deve se basear no processo de descentralização política e de valorização de saberes locais. Discutir alternativas para o campo apoiadas, sobretudo em demandas da cidade implica forte risco de manutenção da população rural em situação de subordinação. A construção de uma vida digna no campo que assegure o acesso à cidadania a toda a população rural passa pela superação de diferentes formas de dominação, o que subentende a emergência das classes subalternas no campo como sujeitos políticos. Isto significa que é preciso reconhecer nos segmentos sociais que vivem no campo a capacidade de formular suas próprias alternativas. Ao mesmo tempo, faz-se necessária a máxima ampliação do acesso à informação pelas classes subalternas rurais para que estas possam se pensar no mundo criticamente.

Nesse sentido, os estudos atuais sobre a construção de um “novo meio rural” se tornaram uma categoria importante para se pensar as relações sociais e econômicas historicamente construídas na medida em que estão balizadas em uma sociedade em que o homem transformou a terra em mercadorias, perdendo seu principal objetivo.

Assim, as discussões do meio rural não devem ser destituídas das contradições inerentes ao sistema capitalista vigente. Como Kraemer (2006, p. 49) reforça, as temáticas discutidas excluem a questão da pobreza rural como produto “das contradições e de luta de classes existentes nestes contextos, homogeneizando a população que vive no campo, o que acaba por esvaziar o rural do seu significado histórico e político”.

Nesta perspectiva, no próximo capítulo busca-se abordar a trajetória da proteção social brasileira e a inclusão da população rural neste processo e os avanços dos direitos sociais com o advento da Constituição Federal de 1988.

3 A CONSTRUÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA A PARTIR DO SÉCULO XX

A legislação relativa à proteção social da população rural no Brasil seguiu um extenso e demorado caminho, com avanços e retrocessos permeados de conflitos e lutas. Historicamente, essa população e outras categorias foram ficando à margem das ações de proteção social brasileira. Dal Castel (2007, p. 14) confirma que “a cada ângulo, na trajetória do trabalhador rural, ficam as evidências das desigualdades e as marcas da exclusão que permeiam as suas conquistas no campo do direito social”.

No século XIX, ainda que existisse uma legislação previdenciária referente aos servidores civis e militares da União, foi a Lei Eloy Chaves, publicada em 24 de janeiro de 1923, o marco legal e o alicerce do sistema previdenciário brasileiro, com a criação da Caixa de Aposentadorias e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias. Inicialmente alcançou uma limitada parcela dos empregados urbanos de certas empresas, sendo gradativamente ampliada a outros grupos: empregadores, autônomos, empregados domésticos, trabalhadores rurais e outros (DELGADO e SCHWARZER, 2000).

Conforme Beltrão *et al* (2000) foi pelo Decreto-Lei 7.526, de 7 de maio de 1945, assinado pelo então presidente Getúlio Vargas, a primeira possibilidade de inclusão do trabalhador rural entre os beneficiários da previdência social, criando o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), de administração única e controle centralizado. Com isso, os benefícios do seguro social seriam destinados à maioria da população ativa e ocorreria a junção de todas as instituições previdenciárias existentes nesse período no país. Embora fosse importante essa iniciativa de universalizar a previdência social no Brasil, não foi implementada por conta do governo Dutra iniciado em 1946, que tornou sem aplicação o crédito orçamentário destinado à instalação do ISSB.

Por conseguinte, o sistema previdenciário brasileiro paulatinamente se materializava e garantia cobertura a todos os trabalhadores urbanos, sem quaisquer coberturas para os trabalhadores do setor rural. De tal modo, o passivo de proteção social do campo se aglomerou através das décadas, gerando êxodo rural e tensões no campo.

Delgado e Schwarzer (2000) afirmam que não só a previdência não foi ampliada para o setor rural, mas todas as legislações trabalhistas. Dessa forma, apontam alguns motivos para explicar essa afirmativa. Para eles o setor rural participava de forma subordinada da estratégia de desenvolvimento após 1930. Da mesma forma os trabalhadores rurais não representavam grupo de pressão e não tinham habilidade de articulação política diante do Estado. Santos (1987) define que o conformismo rural responde em partes pelo atraso ou descuido quanto à ação protetiva do estado em relação a esse segmento social.

Esse panorama teve alteração a partir da década de 1950, com a gradativa mobilização dos trabalhadores rurais, os quais passaram a fazer parte do cenário da proteção social brasileiro, principalmente mobilizados e organizados pelas ligas camponesas que apoiaram um movimento amplo de sindicalização rural, no qual a Igreja católica teve uma ação fundamental. No entanto, Martins (1986, p. 7) reconhece que embora “formalmente reconhecidos pela consolidação das leis do trabalho de 1943, os trabalhadores rurais não gozavam, no país inteiro do direito à sindicalização”, visto que a fundação e a legalização de um sindicato estavam sujeitos à autorização do Ministério do Trabalho, ao qual o sindicalismo permanecia submisso.

Conseqüentemente, esse processo de lutas e reivindicações por parte das ligas camponesas e dos sindicatos foi importante, pois demonstrou a capacidade de organização e da construção de uma identidade de classe que possibilitou a descoberta de direitos e a tomada de consciência do processo de injustiça e exploração a que estavam submetidos.

Em decorrência do avanço das reivindicações rurais, foi promulgado, durante o governo de Goulart, o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214/1963). Uma das medidas asseguradas pelo estatuto que garantia a ampliação dos benefícios era a criação de Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FAPTR), que mais tarde em 1969 foi denominado FUNRURAL. No entanto, como destaca Santos (1987), revelou que era outra forma de manipulação de estatutos legais, pois não

fornececeram uma base financeira e de gestão satisfatória para operar de forma efetiva o estatuto.

Mesmo que o Estatuto tenha possibilitado um avanço para o reconhecimento dos trabalhadores rurais como sujeitos de direitos e como categoria profissional ampliando as leis trabalhistas, das quais os trabalhadores urbanos já usufruíam desde 1943, valeu-se como um instrumento de desarticulação nos conflitos que advinham do campo e foi utilizado como tática repressiva e militar.

Apesar de causar estranhes, foi o regime militar brasileiro (1964-1984), conservador e autoritário, que ampliou, de forma incomum, o sistema previdenciário ao setor rural.

Contudo, Delgado e Schwarzer (2000) demonstram vários motivos para esse cenário. Destaca-se que os anos 60 e 70 eram marcados por uma política de modernização do setor rural voltada para a mecanização e quimificação das técnicas de cultivo, bem como para a ampliação da grande propriedade e produtos exportáveis, que ocasionou um aumento do custo social para a pequena produção rural. Era interessante, ainda, o Estado implantar um programa social de base paternalista e centralmente administrado, e com isso aliciar as instituições como os sindicatos de trabalhadores “transformando-os em intermediários de serviços sociais e desarmadores enquanto entidades socialmente representativas”. Por fim, havia ainda o intuito de reduzir a migração rural-urbana ao disponibilizar assistência médica e benefícios monetários no campo. Dessa forma oferecia essas benesses como meio de manter a “paz social” com a metáfora de “justiça social” (DELGADO e SCHWARZER, 2000, p. 191).

Nessa concessão de benefícios com caráter assistencialista aos trabalhadores rurais, o governo militar demonstra a finalidade clara da concessão destes: desmobilizar os trabalhadores rurais, pois temia as mobilizações que ocorreram em larga escala antes do golpe de 1964.

Em 1971 foi lançado o Programa de Assistência Rural (PRORURAL), o qual foi operacionalizado pelo FUNRURAL, que, conforme SANTOS (1987, p. 33):

Efetivamente estende aos trabalhadores do campo o início da legislação previdenciária efetiva, pela simples razão de que define a forma pela qual os recursos para suportar o programa serão obtidos. A equidade, representa no caso pela transferência de renda das áreas urbanas para as áreas rurais, fica pendente dos azares dos processos de acumulação.

O importante ajuste do PRORURAL foi prever a forma de obter os recursos necessários para efetivar e afiançar o programa, pois a legislação que o criou igualmente anteviu a forma de aquisição de recursos para sua prática.

Os recursos do FUNRURAL, conforme Carvalho (2008, p. 171), advinham de:

Impostos sobre produtos rurais, pagos pelos consumidores, e de um imposto sobre as folhas de pagamento de empresas urbanas, cujos custos também eram, naturalmente, repassados para os consumidores, de qualquer maneira, os eternos parias do sistema, os trabalhadores rurais, tinham afinal o direito a aposentadoria e pensão. Além de assistência médica. Por mais modestas que fossem as aposentadorias, eram frequentemente equivalentes, se não superiores, aos baixos salários pagos nas áreas rurais.

Com a ampliação dos benefícios e serviços advindos do FUNRURAL, as áreas rurais tiveram um aumento da renda, embora pequeno. Santos (1987) observa que esse incremento na renda poderá pressionar por bens e serviços até então restritos às áreas urbanas.

A assistência médica oferecida via FUNRURAL, conforme Delgado e Schwarzer (2000), era realizada via convênios, especialmente pelos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, os quais recebiam recursos para esse fim e eram designados como parceiros do FUNRURAL. Entretanto, com essa parceria, os sindicatos se tornaram meros prestadores de serviços, deixando de lado suas funções essenciais: representar os interesses das classes que representavam. Nesse ínterim, os sindicatos passaram a ser um instrumento de estratégias para políticos locais, os quais utilizavam os recursos para finalidades eleitoreiras em troca de sua “prestação” de serviços sociais.

Nesse período ocorreram várias mudanças no que tange à estruturação dos sistemas, pois até meados de 1977 os segmentos urbano e rural eram assistidos por duas instituições distintas o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e o FUNRURAL. No entanto, com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), os dois órgãos foram integrados, os benefícios monetários ficaram a cargo do INPS e os serviços de saúde foram atribuídos ao Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (INAMPS). Nesse meio tempo, a instituição administrativa FUNRURAL foi extinta, mas a sigla ainda é utilizada na área rural “para caracterizar o sistema de aposentadorias no campo, o

que pode ser tomado como indicador de extrema popularidade que o programa alcançou”. (DELGADO e SCHWARZER, 2000, p. 195).

Cabe ressaltar que, embora os órgãos tivessem se unificado e iniciado uma nova etapa de universalização de proteção rural no Brasil, isso não representou a igualdade dos benefícios entre o urbano e o rural, os quais permaneceram distintos e desiguais.

No processo político brasileiro o trabalhador rural não teve garantias asseguradas, o que ocasionou uma desigualdade no acesso aos serviços de proteção social brasileira. Dessa forma, no decorrer das décadas, as concessões de direitos ao trabalhador rural são transpassadas pela desigualdade.

A população rural, conforme Dal Castel (2007), foi vista como receptáculo de benesses. Seus direitos sociais advinham de medidas compensatórias do Governo que, em troca desses favores concedidos, aguardavam a gratidão e fidelidade política.

Ainda conforme a autora citada, esses fatores contribuíram para alavancar as grandes mobilizações dos trabalhadores rurais e outras categorias no período de 1970 a 1980, quando começaram a demonstrar suas condições desiguais e subalternas na sociedade brasileira, o que resultou no reconhecimento dos trabalhadores rurais na CF/88, a qual inaugurou no campo da seguridade social sob o pilar da universalização e da equidade dos benefícios e serviços sociais.

Assim sendo, com a Constituição de 1988 são colocadas novas bases para o atual Sistema de Proteção Social brasileiro com o reconhecimento de direitos sociais das classes subalternizadas em nossa sociedade (YAZBEK, 2010, p. 13).

Com isso, ocorrem vários avanços nas áreas sociais, especialmente a universalização do sistema de seguridade, a diminuição de desigualdades e as possibilidades de erradicação da pobreza no nosso país.

3.1 O AVANÇO DOS DIREITOS SOCIAIS COM O ADVENTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Para iniciar uma discussão sobre a seguridade social pautada na Constituição Federal de 1988, faz-se necessário um maior detalhamento do formato assumido pela seguridade social no Brasil, considerando-a como parte de um movimento amplo, voltado à formação de um Estado social no Brasil.

O artigo 194 da CF/88 compreende a seguridade social como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”, o que, sem dúvida, é algo novo no sistema de proteção brasileiro, pois abriga três políticas de proteção.

A noção de Seguridade:

Supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de direitos e seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de risco e de vulnerabilidades sociais. Assim sendo, a Seguridade brasileira emerge como um sistema de cobertura de diferentes contingências sociais que podem alcançar a população em seu ciclo de vida, sua trajetória laboral e em situações de renda insuficiente. Trata-se de uma cobertura social que não depende do custeio individual direto (YAZBEK, 2010, p. 13).

Na CF/88 ocorre uma distinção nos critérios e nas definições das três políticas que compõem a seguridade. A saúde é reconhecida como um direito de todos e dever do Estado. A assistência social será proporcionada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Já a previdência social será organizada sob a forma de regime geral de caráter contributivo e de filiação obrigatória. Significa dizer que, na previdência, são os usuários que pagam previamente para ter acesso aos benefícios. Já na assistência e na saúde os benefícios são ofertados sem contrapartida, sendo financiados com recursos arrecadados por todos. Assim, com a promulgação da CF/88 e com a introdução do conceito de seguridade social, a rede de proteção social se insere no contexto de direito de cidadania.

Dessa forma, a Lei Maior, ao adotar o conceito de seguridade social, reconheceu os direitos sociais a toda população, não restringindo os benefícios nem os contribuintes a um vínculo contributivo, o que representa um avanço na universalização ao acesso dos benefícios e serviços que compõem o sistema tripartite.

Com isso, a seguridade social é regida pelos seguintes princípios:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento. (art. 194. CF/88).

Nessa perspectiva, esses princípios estão comprometidos com uma política universal que rompe com a lógica do favor, da benemerência, do não direito, apesar de, na atualidade, ainda ser um desafio a equivalência de benefícios e serviços no meio urbano e rural, mas já é possível verificar os avanços nessas políticas, bem como na ampliação dos direitos.

No âmbito da previdência rural, a CF/88 institui novos parâmetros para a população rural. Os trabalhadores rurais autônomos que laborem em regime de produção familiar, bem como seus cônjuges, mediante contribuição prévia, passam a incluir o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Foi alterada a idade para elegibilidade da aposentadoria: 60 anos para os homens e 55 para as mulheres. O valor do benefício de aposentadoria e pensões passou a ser de um salário-mínimo, além do acesso das mulheres a esses benefícios, entre outros. (DELGADO E SCHWARZER 2000).

Entretanto, conforme os autores citados, essas mudanças ocorrem somente com a promulgação das leis nº 8.212 e nº 8.213, de 1991, que dispõem sobre planos de custeio e de benefícios, respectivamente.

No que diz respeito à política de saúde, somente na CF/88, em seu artigo 198, foi reconhecida como um direito de todos, e o texto constitucional ainda propõe um Sistema Único de Saúde (SUS) para todos os cidadãos e em todo o território nacional. Assim:

[...] a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 1988).

No entanto, mesmo que a Constituição tenha definido o SUS, esse sistema só foi regulamentado em 1991 pela lei nº 8.080, cujos princípios possuem um caráter universal, equitativo e de integralidade, capaz de garantir o acesso universal da população a bens e serviços que garantam sua saúde e bem-estar, de forma equitativa e integral.

No que corresponde à assistência social, tem-se a pretensão de pormenorizar alguns aspectos referentes a essa política. Assim, o próximo item terá a incumbência de apresentar um breve histórico do seu surgimento no Brasil,

culminando na construção de política pública de direito e seus rebatimentos na população rural, bem como nas transformações ocorridas a partir da CF/88, da regulamentação da LOAS em 1993, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005 e seus desdobramentos dentro do município de Toledo.

3.2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA E SEUS DESDOBRAMENTOS PARA A GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS

A assistência social surge historicamente como caridade e ajuda, sendo marcada por ações de filantropia e reduzida a ações clientelistas e assistencialistas. O Estado se apropria dela como se fosse uma benemerência e a direciona para a solidariedade social da sociedade civil e não como direito garantido pelo Estado (YAZBEK, 2010, p.40). Nesse período histórico, a cultura do clientelismo vinculada ao favor perdurou nas ações desenvolvidas pela assistência social. No entanto, mesmo que a política de assistência tenha atingido o status de política pública de direito, atualmente muitas ações ainda são oferecidas na lógica do favor e da ajuda.

No caso do Brasil, até 1930 a pobreza era vista como caso de polícia e disfunção pessoal, cujos cuidados cabiam à “rede de organismos de solidariedade social da sociedade civil” (YAZBEK, 2010, p. 41), principalmente aqueles ligados às igrejas, e o Estado intervinha somente como agente de apoio, não assumindo de fato o seu papel.

Mas para compreender sua efetivação como política, faz-se necessário entendê-la a partir da Constituição Federal de 1988, que a traz como garantia de direitos e não mais como assistência e ajuda.

O assistencial, segundo Yazbek, (2010, p.30) “como mecanismo, presente nas políticas sociais, revela-se, ao mesmo tempo, como exclusão e inclusão aos bens e serviços prestados direta ou indiretamente pelo estado.” Isso porque a classe pobre somente consegue acesso aos benefícios e serviços por meio das políticas sociais.

Conforme a autora citada, a assistência social brasileira durante muitas décadas, entre 1930 a 1980, se resumia quase que somente à Lei Brasileira de Assistência Social (LBA), cujas ações tinham um caráter emergencial e assistencial. Nesse ínterim, a LBA tentava acompanhar as exigências colocadas pelo

desenvolvimento econômico e social do país, no entanto mantendo suas características centrais, ou seja, voltadas a ações de favor e não de direito à cidadania.

Entre as décadas de 1930 e 1970, a política social foi utilizada como forma de poder, tornando-se assim um fator de ampliação do espaço da burocracia, uma vez que as políticas sociais dali oriundas só se dão em uma rede de burocracia clientelista.

A política social pós-1964, segundo Behring e Boschetti (2011, p. 134), “permaneceu de forma tecnocrática e conservadora, reiterando uma dinâmica singular de expansão dos direitos sociais em meio à restrição dos direitos civis e políticos”, com a privatização da saúde, educação e habitação. A característica dual de acesso à assistência social “de quem pode e quem não pode pagar” (idem, p. 35) se acentua, chegando à década de 1970 com poucos avanços, porém com a necessidade e a proposição de se repensar a política social no país.

Na década de 1980, houve alguns avanços nas políticas sociais, a exemplo da previdência social com a licença-maternidade de 120 dias, estendendo-se aos “trabalhadores rurais e empregadas domésticas, [...] e a redução do limite mínimo de idade – 60 anos para homens e 55 para mulheres para acesso à aposentadoria”, dentre outras, previstas na Constituição de 1988. A assistência social passou a ganhar novos contornos com CF/88, sendo elevada ao patamar de política social, ao lado da saúde e previdência.

A CF/88 dá um passo ao inovar no campo da assistência social ao incluí-la na seguridade social. Conforme Sposati (2009, p. 14):

Primeiro, por tratar esse campo como de conteúdo da política pública, de responsabilidade estatal, e não como uma nova ação, com atividades e atendimentos eventuais. Segundo, por desnaturalizar o princípio da subsidiariedade, pelo qual a ação da família e da sociedade antecedia a do Estado. O apoio a entidades sociais foi sempre o biombo relacional adotado pelo Estado para não quebrar a mediação da religiosidade posta pelo pacto Igreja Estado. Terceiro, por introduzir um novo campo em que se efetivam os direitos sociais.

Dessa forma, após a Constituição de 1988 e a aprovação da LOAS em 1993 e sua implementação a partir de 1994, a assistência social amplia o campo dos direitos humanos e sociais e passa a ser um direito do cidadão, portanto, vinculado à cidadania.

Por isso, transformar a assistência social em política pública é uma verdadeira revolução no campo da proteção social brasileira. Na assertiva de Potyara Pereira (2002), isso implica a alteração de paradigmas, concepções, leis e diretrizes operacionais, bem como a ruptura da cultura arcaica que se baseava em arraigados mecanismos viciosos de atenção à pobreza, como paternalismo, clientelismo, dentre outros.

Para Pereira (2002, p. 4), a assistência social como política e não mais como uma ação de ajuda é, ao mesmo tempo, “racional, ética e cívica”. Racional porque toda política que interfira na realidade, assumida pelo Estado, com o apoio do controle social, “deve resultar de um conjunto articulado e discernido de decisões coletivas que, por sua vez, se baseiam em indicadores científicos.” Deve ser ética na medida em que “combate as iniquidades sociais; mais do que um ato de eficácia administrativa, constitui uma responsabilidade moral que nenhum governo sério deve abdicar” (idem). É também um processo cívico “porque deve ter vinculação inequívoca aos direitos de cidadania social, visando concretizá-los.” (PEREIRA, 2002, p.5).

Entretanto, na década de 90, de acordo com Behring e Boschetti, (2011, p. 155), há uma “desresponsabilização da política social – em nome da qual se faria a ‘reforma’, acompanhada do desprezo pelo padrão constitucional de seguridade social”. Isso ainda, segundo as autoras, resulta na privatização, focalização/seletividade e descentralização das políticas sociais. (idem).

Mesmo assim, a política de assistência social constituiu um avanço no sistema de seguridade social para uma grande parcela da população brasileira. Entretanto, como a maioria das políticas sociais, teve um corte populacional e econômico. Isso se traduz quando se estabelece uma renda para o acesso ao BPC para idosos e às pessoas com deficiência que comprovadamente não possam se autossustentar. Esse corte de renda é contraditório e excludente:

[...] pois ainda se mantém excluída dos benefícios da seguridade social toda a população que, não sendo contribuinte da previdência social tampouco se encontra abaixo do patamar de renda que permite acesso aos benefícios assistenciais por idade ou deficiência (JACCOUD, 2009, p. 65).

Essa parcela da população na realidade brasileira “pode ser traduzida por todos os cidadãos que se encontram fora dos canais correntes de proteção pública:

o trabalho, os serviços sociais públicos e as redes sociorrelacionais”. (COUTO, 2010, p. 45-46).

Contudo, são inegáveis os avanços da Política de Assistência Social nas suas distintas formas de organização, como a “concretização do sistema descentralizado e participativo que considera a dimensão territorial e fortalece as proposições da LOAS quanto à articulação entre planos, fundos e conselhos, diferentemente dos governos anteriores” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 162). Assim, supera práticas clientelistas e a morosidade no atendimento, estendendo-se de forma mais uniforme às famílias/populações que desta necessitam, conferindo à assistência social um caráter de direito não contributivo, tornando-se, enquanto política do estado, “espaço da defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos” (BRASIL, 2008, p.95).

Conforme a PNAS (2004, p.22):

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social tem duplo efeito: o de suprir, sob dado padrão pré-definido, um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, distribuição dos acessos a bens e recursos, isto implica incremento das capacidades de famílias e indivíduos.

Dessa forma, a assistência social, conforme Lustosa e Ferreira (2002, p. 20) “é uma política de atenção e de defesa de direitos: o direito de sobrevivência em padrões éticos de dignidade construídos historicamente pela Humanidade”. Nessa abordagem, a assistência social poderá se afirmar um importante mecanismo para a efetivação dos direitos humanos no contexto brasileiro.

Nesse processo de consolidação da assistência social, em 2004 aprova-se a nova a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) com o condão de efetivar a assistência social como política não mais atrelada a programas como comunidade solidária que atende apenas uma parcela da população carente de assistência social, mas uma política que possa realmente ter resultados efetivos na “garantia dos direitos sociais dos usuários da assistência social” (COUTO, 2010, p.37).

Essa política, ainda de acordo com Couto (2010, p. 38), “vai explicitar e tornar claras as diretrizes para a efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do estado”. Essa responsabilidade vai ser compartilhada entre

governo e sociedade civil, articulando “os esforços e recursos dos três níveis de governo para a execução e o financiamento da PNAS” (SPOSATI, 2009, p.46).

A PNAS tem como objetivos:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem.
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural.
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (PNAS, 2004, p.33).

Para ser possível a efetivação dessa política, é mister a implementação de um sistema que possa garantir o acesso e a efetivação da assistência social, o que ocorre a partir da instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

3.3 O SUAS - NOVO MODELO DE GESTÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O novo modelo de gestão do SUAS se coaduna com a necessidade de possibilitar uma nova gestão e proporcionar um reordenamento da rede de serviços socioassistenciais.

A materialização da PNAS e do SUAS constitui uma proposta ousada e desafiadora por ir “na contramão da lógica do modelo econômico vigente”. Essa proposta tem a finalidade de novamente afirmar a política nacional de assistência como uma obrigação do Estado tanto nos recursos como na gestão, aprofundando os direitos sociais sob o modelo dos direitos humanos e de cidadania, rompendo com a “fragmentação dos serviços oferecidos e da condição de subalternidade diante das demais políticas sociais”. (FIDELIS, 2009, p.39).

Além dessas obrigações na condução da Política de Assistência Social, o papel do Estado, na perspectiva de um Estado democrático, deve estar voltado para a garantia de políticas públicas, com legislação própria, financiamento e espaços de controle social. Dessa forma, o Estado deve superar as práticas de políticas focalizadas com recursos escassos e desenvolvidas somente durante um mandato governamental.

Nesse contexto, o SUAS está direcionado:

[...] à articulação, em todo o território nacional, das responsabilidades, dos vínculos e da hierarquia do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público, sob o critério da universalidade e da ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil (COUTO, 2009, p. 210).

Desse modo, a política de assistência social assume a responsabilidade de garantir uma rede de serviços socioassistenciais à população em situação de vulnerabilidade, assim como uma renda-solidariedade - aos indivíduos pobres em situação de velhice ou aos portadores de deficiência - e programas de transferência de renda vinculados à situação de insuficiência de renda (JACCOUD, 2009).

De acordo com a LOAS (1993) e a PNAS (2004), os benefícios assistenciais se constituem na distribuição pública de provisões materiais ou financeiras a grupos específicos que não podem, com recursos próprios, satisfazer suas necessidades básicas. É o caso dos benefícios eventuais que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte, ou ainda por conta das despesas ocorridas por circunstâncias de vulnerabilidade transitórias, bem como os programas de transferência de renda como o Programa de Bolsa família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado a idosos e pessoas com deficiência. Esses dois programas respondem por grande concentração de recursos orçamentários, ampla cobertura e distribuição geográfica quase universal entre os municípios brasileiros.

Diante do exposto, faz-se necessário, neste espaço, possibilitar uma breve análise sobre o PBF, considerando que foi junto aos beneficiários do programa que foi coletada a maioria dos dados apresentados na pesquisa de campo.

Em 2003, o governo federal criou o Programa Bolsa Família, considerado uma estratégia fundamental para integrar as políticas sociais e as ações no enfrentamento à pobreza, bem como no acesso à educação e no combate ao trabalho infantil. O programa se originou na perspectiva de unificar os Programas de Transferência de Renda em âmbito federal. Essa iniciativa ocorreu após a percepção de que vários programas funcionavam com objetivos e públicos sobrepostos, além de não terem uma coordenação geral nem um planejamento gerencial e a dispersão de comando em vários Ministérios, o que ocasionava desperdício de recursos, além de orçamentos insuficientes. Dessa forma, foram unificados o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio-Gás, o Cartão-

Alimentação, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Agente Jovem (Yazbek, 2010).

Quanto aos critérios de elegibilidade, são definidos a partir das condições de renda familiar: pobres (renda mensal por pessoa entre R\$ 77,01 e R\$ 154) e extremamente pobres (renda mensal por pessoa de até R\$ 77), baseadas no perfil da família registrado no Cadastro Único para programas sociais - CadÚnico. Nesse requisito analisam-se: a renda mensal por pessoa, o número de integrantes, o total de crianças e adolescentes de até 17 anos, além da existência de gestantes (MDS, *online*).

As condicionalidades para permanecer no programa estão relacionadas à saúde, educação e assistência social: manter as crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola; cumprir os cuidados básicos em saúde, quais sejam, o calendário de vacinação para as crianças de 0 e 6 anos e a agenda pré e pós-natal para gestantes e mães em amamentação (MDS, *online*).

A intersectorialidade³ também encontrou um efetivo avanço em torno do PBF na medida em que foram construídos instrumentos com a finalidade de acompanhar os beneficiários tanto pela assistência social como pela saúde e educação.

Vale lembrar que as condicionalidades do PBF são geridas de forma a viabilizar o acesso a direitos sociais básicos por parte da população mais carente. Sendo assim, o descumprimento de condicionalidades é tomado como indicativo de situações de violação de direitos que requerem atenção prioritária por parte da rede de serviços.

O PBF configurou-se como um importante programa de redução de pobreza. “Inúmeros estudos mostram que a ampliação do programa e a vinculação de outras transferências de renda ao salário mínimo tiveram efeito importante tanto na redução da pobreza quanto na queda da desigualdade” (CASTRO; MODESTO, 2010, p.9).

³ A intersectorialidade é uma lógica de gestão que transcende um único setor da política social e estratégia política de articulação entre setores sociais diversos e especializados. Assim, a intersectorialidade é um instrumento estratégico de otimização de saberes, competências e relações sinérgicas, em prol de um objetivo comum e prática social compartilhada, que requer pesquisa, planejamento e avaliação para realização de ações conjuntas. Ela rompe com a fragmentação da política social, ao proporcionar mudanças de fundo, isto é, de conceitos, valores, culturas e institucionalidades, ações e formas de prestações de serviços, além de um novo tipo de relação entre Estado e cidadão. (BRASIL, <http://matriz.sipia.gov.br/conceitos/233-conceito-intersectorialidade>).

No entanto, tem sido alvo de constantes críticas, mas também de elogios, conforme se constata na publicação do IPEA, segundo o qual:

Os detratores do PBF normalmente invocam, além de argumentos ético-morais conhecidos e muito antigos, os “riscos” relacionados aos custos do programa. (...) segundo dados de 2008 que pouco se alteraram nos meses mais recentes – que o custo do PBF representa apenas 0,38% do PIB e cerca de apenas 3% do total de gastos com benefícios previdenciários e assistenciais do país. Um custo muito baixo para o nível de coesão social que promove e também para os efeitos benéficos que gera na atividade econômica das localidades em que sua incidência é maior. Basta lembrar que o referido aumento do emprego formal ocorrido desde 2004 foi ainda maior nas cidades de porte pequeno e médio e nas regiões mais pobres do país. (CASTRO; MODESTO, 2010, p.9).

Em suma, pode-se afirmar que as avaliações sobre o impacto do PBF obtiveram resultados positivos, pois se mostrou efetivo nos seguintes aspectos: redução dos indicadores de pobreza e de desigualdade de renda; aumento da frequência e aprovação na escola; acréscimo nos níveis de vacinação infantil; diminuição da desnutrição infantil. Frise-se, ainda, o fato de o PBF não produzir estímulos inadequados sobre a oferta de trabalho, ou seja, o programa não gera acomodação para o trabalho (CASTRO; MODESTO, 2010).

Após essa análise sobre os programas de transferência de renda, retoma-se a discussão dos serviços da Assistência social, os quais se definem como atividades continuadas que visam à melhoria de vida da população e cujas ações estejam voltadas para necessidades básicas. Nessa perspectiva, uma dimensão a ser considerada é necessidade da vinculação entre benefícios e serviços.

O benefício em espécie deveria ter o acesso necessariamente vinculado a um conjunto de serviços. Nessa perspectiva, o modelo de gestão deve estar apto não só a cadastrar beneficiários, mas a vincular territorialmente os benefícios a um conjunto de serviços que fortaleçam as condições do cidadão. É uma operação que supõe tanto o trabalho com pessoas como com as condições de qualidade de vida instaladas ou a serem instaladas. (SPOSATI, 2009, p. 25).

Diante disso, o SUAS organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social: a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE), sendo esta dividida em média e alta complexidade (COUTO, 2010, p. 41).

A PSB destina-se:

À população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou, fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). (PNAS, 2004, p.19).

Tal proteção, segundo Couto (2010, p. 42), é realizada por meio do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) de forma direta ou indiretamente via organizações de assistência social e entidades que façam parte da área de abrangência do CRAS, porém “sob a coordenação do órgão gestor da política de assistência social, por se tratar de unidade pública estatal”. O CRAS constitui a “porta de entrada” dos usuários à rede de proteção social básica do SUAS.

Diferentemente da Proteção Social Básica, que tem um caráter preventivo, a Proteção Social Especial atua com natureza protetiva e tem como foco de intervenção os indivíduos e grupos que estejam em “situação de alta vulnerabilidade pessoal e social” e cujos laços familiares e comunitários estejam rompidos. (COUTO, 2010, p. 42).

Permitem encaminhamentos efetivos e monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção. As atividades da Proteção Especial são diferenciadas de acordo com níveis de complexidade (média ou alta) e conforme a situação vivenciada pelo indivíduo ou família. Os serviços de PSE atuam diretamente ligados com o sistema de garantia de direito, exigindo uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, o Ministério Público e com outros órgãos e ações do Executivo. (PNAS/MDS, 2004, p. 22).

Para dar conta desses serviços, são instituídos os Centros de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS), que são centros públicos responsáveis pela execução de serviços de média complexidade e prestam serviços de atenção especializada de apoio, orientação e acompanhamento a pessoas e famílias ameaçadas ou que se encontram com seus direitos violados. (BRASIL, 2006).

O SUAS (2005), por sua vez, vem propor inovações na forma de organização e se estrutura sobre os seguintes eixos: matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; financiamento; controle social; o desafio da participação popular/cidadão usuário; a Política de Recursos Humanos; a informação, o monitoramento e a avaliação.

Nessa estrutura, a matricialidade sociofamiliar é definida como pilar do SUAS e focaliza suas ações na família, considerando todos os seus membros e suas demandas em seu contexto sociocultural e em sua integralidade, desarticulando o atendimento do nível individual para o núcleo familiar, uma vez que este é a primeira célula da sociedade da qual todo sujeito faz parte e é considerado fundamental para o estabelecimento de relações entre sujeito e sociedade.

Por reconhecer as fortes pressões que os processos de exclusão sociocultural geram sobre as famílias brasileiras, acentuando suas fragilidades e contradições, faz-se primordial sua centralidade no âmbito das ações da política de assistência social, como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida. (PNAS, 2004, p. 58).

Nessa compreensão da importância da família, constata-se que na PNAS “o foco da proteção social está na família”, mas a norma operacional básica do SUAS afirma que “não existe família enquanto modelo idealizado, e sim famílias resultantes de uma pluralidade de arranjos estabelecidos pelos integrantes dessas famílias”, não se podendo, dessa forma, centralizar no modelo tradicional familiar (pai, mãe e filhos), mas considerando-o no contexto a que pertence, respeitando as transformações pela qual a família passou em sua composição dentro do contexto da sociedade, compreendendo-a, segundo Couto (2010, p. 55), “como sujeito social e de direitos”. Para tanto, as formas de intervenção junto a essa parcela da população precisam sair das formas conservadoras de concepção e abordagem profissional, nos trabalhos realizados e/ou nos serviços oferecidos.

É imprescindível, como afirma Andrade e Matias (2009, p. 222):

[...] combater o discurso de que as famílias em situação de vulnerabilidade, em especial em decorrência da pobreza, possuem características psicossociais negativas que dificultam o enfrentamento e a superação da pobreza, tais como: passividade, baixa autoestima, resignação e dependência. Ao contrário, tais aspectos são adquiridos e não inerentes, ou seja, são as estruturas vigentes, e dentre estas se destacam as práticas assistencialistas e clientelistas, que reforçam estigmas e moldam posturas, de modo a culpabilizar as famílias por sua situação de vulnerabilidade social.

Diante dessa realidade, o SUAS desenvolve e aplica novas formas de gestão e organização do trabalho. A gestão do SUAS é descentralizada e participativa, entretanto sem enfraquecer o papel do estado na gestão. Para que a gestão seja

descentralizada, é necessária uma gestão central “capaz de articular e organizar o sistema de gestão, com regras claras e pactuadas que garantam organicidade às ações em todos os níveis” (BRASIL, 2008, p. 28).

Contudo, a descentralização significa, segundo Behring e Boschetti, (2011, p. 158), “garantir gestão compartilhada entre governo, trabalhadores e prestadores de serviços, de modo que aqueles que financiam e usufruem dos direitos (os cidadãos) devem participar das tomadas de decisão”.

Nesse sentido, há que se destacar que, com a participação dos usuários na gestão da assistência em seus serviços e decisões, é possível uma maior aproximação destes com os usuários, tornando mais ágeis e eficazes as ações desenvolvidas por meio da política de assistência social e seus equipamentos. A descentralização, entendida também como a participação da população usuária nas decisões, faz com que esses sujeitos sejam vistos/compreendidos como sujeitos de direitos e, portanto, como pessoas que têm “condições políticas e sociais de pensar a sociedade e seu lugar nela [...]” Couto (2010, p. 49).

Assim, o controle social é algo amplamente discutido e considerado primordial para a qualidade dos serviços prestados aos sujeitos de direitos, ao cidadão, e que garante a seriedade e transparência na prestação de serviços e planejamento em sua execução.

O controle social é concebido como um instrumento de realização da participação popular no âmbito da gestão político-administrativa-financeiro e técnico operativa. Esses espaços onde se efetivará essa participação na conformação do SUAS são os conselhos e as conferências, mas não são os únicos, pois várias instâncias fazem parte desse processo (PNAS, 2004).

Novamente o SUAS enfrenta um grande desafio: potencializar esses espaços, bem como capacitar os conselheiros para que desenvolvam autonomia e sejam protagonistas na direção de garantir a fiscalização e a qualidade dos serviços prestados.

Os conselhos são organizados de forma paritária, tendo representantes de entidades governamentais, não governamentais e usuários dos serviços. Entretanto, no estudo realizado na V Conferência Nacional de Assistência Social de 2005, intitulada a Fotografia da Assistência Social no Brasil na Perspectiva do SUAS, afirma-se que inexistente efetiva paridade na composição dos conselhos, principalmente, no que se refere aos segmentos dos usuários:

[...] que constatou a baixa representatividade dos usuários nos conselhos, atribuída a fatores como o número insuficiente de entidades legalmente constituídas em municípios pequenos; à falta de mobilização dos usuários nos fóruns; à ausência de investimento do gestor na divulgação da importância da política e do conselho; bem como a critérios diferenciados e nem sempre democráticos para a escolha dos conselheiros da sociedade civil. (SPOSATI, 2005, p. 34).

Frente a esses desafios, faz-se necessário sensibilizar, dinamizar e estruturar a população usuária sobre sua importância nos espaços de decisão. Essa meta poderia ser alcançada por meio de reuniões itinerantes pelos bairros da cidade e nos distritos, “estreitando contato com as associações de moradores, entidades representativas da comunidade, movimentos sociais, movimentos de defesa de direitos, sindicatos e lideranças comunitárias” (SPOSATI, 2005, p.40).

A instituição e o funcionamento dos espaços e instrumentos de controle social estão ligados diretamente ao repasse dos recursos advindos da União para os Estados e municípios. A eles cabe a árdua empreitada de avaliar e verificar se os gastos sociais estão sendo aplicados de maneira que possam garantir as finalidades das políticas sociais.

No que se refere ao financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos da assistência social, os recursos são advindos “da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195º da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)” (LOAS, 1993, art. 28.).

O financiamento se configura uma peça fundamental para a efetivação de uma política pública, pois é a partir dele que são definidas a provisão, as formas de distribuição e aplicação dos recursos necessários para a execução de toda a série de serviços e benefícios da assistência social.

Conforme o estabelecido pela PNAS (2004, p. 49):

O financiamento deve ter como base os diagnósticos socioterritoriais apontados pelo Sistema Nacional de Informações de Assistência Social que considerem as demandas e prioridades que se apresentam de forma específica, de acordo com as diversidades e parte de cada região ou território, a capacidade de gestão e de atendimento e de arrecadação de cada município/região, bem como os diferentes níveis de complexidade dos serviços, através de pactuações e deliberações estabelecidas com os entes federados e os respectivos conselhos.

Outro aspecto importante a relatar é que grande parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios garante em lei as fontes de financiamento, mas poucos estabelecem uma percentagem no orçamento a ser aplicada na assistência social, como ocorre na saúde e na educação, as quais têm uma porcentagem de financiamento garantida em lei.

Outra característica da gestão do SUAS é a preocupação com a qualificação dos profissionais vinculados à rede de serviços, pois constituem o principal instrumento de desenvolvimento do trabalho social com famílias, e a capacitação se coloca “como fator estratégico, fundamental para materializar as metas de efetivação das políticas públicas na área social.” (MDS, 2009, p. 7).

A partir dessas necessidades, foi instituída uma Norma Operacional de Recursos Humanos (NOBSUAS–RH) a fim de tornar padrão a composição de equipes em todo o território, uma vez que normalmente eram compostas por pessoas nem sempre qualificadas, alocando pessoas articuladas politicamente em número insuficiente para a real demanda. Assim, a NOBSUAS–RH (2006) estabelece um número mínimo de profissionais com capacitação técnica e estabilidade funcional, que de modo geral ampliou o quadro funcional e aumentou a qualidade nos serviços oferecidos pela Assistência social de inúmeros municípios.

Entretanto, de acordo com COUTO (2010, p. 58), a NOBSUAS–RH, apesar de representar um “esforço significativo de pactuação federativa nos espaços intergestores estaduais e federal, consideradas as resistências e dificuldades políticas que tiveram de ser aparadas para viabilizar sua aprovação”, não pode ser considerada a “definição ideal e acabada diante das necessidades de recursos humanos para o funcionamento adequado do SUAS”.

Outro aspecto importante a ser analisado para que o SUAS realmente possa cumprir com o seu papel de garantir a proteção social a todos que dela necessitem é a efetiva incorporação do princípio do SUAS que prevê a igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo a equivalência entre as populações urbanas e rurais, e dessa forma considerar as diferenças socioterritoriais, possibilitando serviços voltados às particularidades e singularidades dessa população.

Nessa perspectiva, a PNAS, ao analisar a “alta densidade populacional do País e, ao mesmo tempo, seu alto grau de heterogeneidade e desigualdade socioterritorial presentes entre os seus 5.561 municípios, a vertente territorial faz-se

urgente e necessária na PNAS” (PNAS, 2004, p. 37). Frente a esse desafio, o SUAS se organiza com base nos territórios de abrangências, pois essa forma de organização permite planejar as ações superando a fragmentação, colaborando com a universalidade de cobertura e priorizando o planejamento da rede de serviços com a finalidade de extinguir o estigma do não acesso aos direitos, uma vez que, para a efetivação de um sistema único de assistência social, é preciso “que cumpra com seu papel de garantir a proteção social a todos que dela necessitam” (PNAS, 2004). Além disso, a política de assistência social precisa conhecer os seus usuários, “visado promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre uma população em determinado território”, o que se torna acessível e eficiente quando se trabalha com base nos territórios (PNAS, 2004, p.44).

Nessa perspectiva, os territórios são compreendidos como:

Espaços de vida, de relações, de trocas, de construção e desconstrução de vínculos cotidianos, de disputas, contradições e conflitos, de expectativas e sonhos, que revelam os significados atribuídos pelos diferentes sujeitos. É também o terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da questão social e se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento. (BRASIL, 2008, p. 53).

Os territórios não são homogêneos, considerando a sua composição sócio educacional, cultural e econômica, fatores que se diferem de um território a outro, mesmo sendo circunvizinhos, o que permite ter ações direcionadas às necessidades daquele público alvo, trazendo inúmeros ganhos para a população e para a gestão. Alerta-se, porém, sobre a necessidade de as ações serem planejadas com base no conhecimento do território, da população, dos recursos disponíveis, das dificuldades e potencialidades existentes e das relações sociais estabelecidas nesse contexto social e familiar. Enfim, “a dimensão territorial implica tratar a cidade e seus territórios como “chão de política pública” (KOGA e RAMOS, 2004, p. 56 apud BRASIL, 2008, p. 57), significando ir além da setorialidade, chegando-se à composição da rede de serviços socioassistenciais com os equipamentos ou instituições, públicos ou privados, existentes dentro de cada território.

Os territórios, dentro da perspectiva da PNAS, delimitam melhor a população alvo, ofertando serviços com acesso mais rápido e próximo aos usuários. Disso decorre a importância de se considerar a territorialidade nas políticas de assistência

social, pois é em um determinado território que se estabelece e se concretiza a vida cotidiana. É no território que a rede de proteção social se estabelece e é nesse lugar que os serviços são oferecidos e no qual a demanda está presente (FIDELIS, 2009).

Assim, necessária se faz a referência à LOAS, em seu art. 4º, que preconiza a:

I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (Brasil, 1993, p. 8).

Convém, também, fazer remissão à CF/88, que em seu artigo 196 preconiza a organização da seguridade social com base nos seguintes objetivos: I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais.

Essas garantias constitucionais e legais nos remetem a pensar nos usuários da política de assistência social nos territórios rurais, nas dificuldades do acesso aos benefícios e serviços por eles enfrentados e na forma como são pensadas e ofertadas as políticas para essa população.

Uma das questões que se destacam quanto à dificuldade no acesso aos serviços e benefícios por parte da população rural diz respeito ao serviço de transporte público oferecido a essas pessoas.

Segundo FERREIRA (2008, p.4), “nas áreas rurais de baixa densidade, os problemas relacionados à mobilidade e acessibilidade apresentam-se como importantes entraves à melhoria da qualidade de vida das populações residentes nesses territórios”.

Partindo da premissa de que os serviços tendem a se concentrar nas áreas urbanas, a falta ou a diminuição da frequência no transporte público agrava a problemática do acesso a bens e serviços. Na insuficiência de políticas públicas que discutem a mobilidade rural, promoveu-se o uso do transporte individual em detrimento do coletivo.

No entanto, é necessário considerar que uma parcela significativa da população também é privada do acesso ao veículo próprio. Dessa forma, Ferreira (2008, p.4) revela que:

O sistema de transportes tem um papel essencial no sentido de assegurar a resolução dos problemas de mobilidade da população, especialmente daqueles que não dispõem de transporte individual, estes deverão ter uma cobertura geográfica que garanta, numa óptica da coesão e equidade social, o acesso generalizado, aos bens e serviços essenciais.

Nesse cenário, é importante que as políticas públicas avancem para superar esses desafios e passem a considerar as particularidades e as singularidades da totalidade da população, vedando o tratamento desigual para a população urbana e rural.

Assim, a população rural em situação de vulnerabilidade, pobreza ou desigualdade social novamente acaba sendo considerada parte do urbano sem um atendimento específico e nem sempre tendo o acesso garantido aos serviços das políticas sociais de forma igualitária, uma vez que a maioria dos equipamentos sociais que compõem a rede de serviços socioassistenciais se encontra instalada e atende em espaços urbanos. Nesse sentido, Kramer (2006, p. 50) destaca que:

A assistência social pode contribuir nesse processo de inclusão da população rural na agenda política brasileira, dando visibilidade às demandas rurais e problematizando a ausência do meio rural no projeto de desenvolvimento do país, particularmente através do trabalho desenvolvido pelos operadores da política de assistência social e através das análises que vêm sendo realizadas para a implantação do SUAS, buscando possibilidades e estratégias de enfrentamento à pobreza rural que, articulada a outras políticas setoriais, apontem para ações a serem desenvolvidas numa perspectiva de totalidade.

Nesse processo, a organização com base nos territórios pode contribuir para atender à população no lugar onde vive, com suas particularidades e demandas específicas. No entanto, apesar dos avanços com a implantação do SUAS, o qual preconiza a descentralização, ainda assim a população rural está longe de ser compreendida, de ter sua particularidade conhecida, sua real demanda atendida e de ser incluída na perspectiva do direito.

Diante disso, questiona-se também a igualdade de acesso da população rural não só à política de assistência social, mas a todas as políticas públicas a que tem direito, em especial às condições de dignidade humana a que esta submetida.

Quando a PNAS, portanto, preconiza o atendimento a todos que dele necessitam, não diferencia as demandas e não propõe serviços diferenciados e específicos às particularidades da população.

Mesmo que se entenda que a inclusão efetiva da população rural no SUAS necessite um tempo histórico para sua concretização, é possível observar que a política de assistência social caminha nessa direção, mas ainda assim são passíveis de questionamentos a equidade e a igualdade no acesso aos benefícios preconizados na legislação.

A equidade, segundo Sposati é o:

Reconhecimento e efetivação, com igualdade, dos direitos da população, sem restringir o acesso a eles e nem estigmatizar as diferenças que conformam os diversos segmentos que a compõem. Assim, equidade é entendida como possibilidade das diferenças a serem manifestadas e respeitadas, sem discriminação, condição que favorece o combate das práticas de subordinação ou de preconceito em relação às diferenças de gênero, políticas, etnias, religião, cultura etc. (SPOSATI, [2009?], *online*).

Nessa perspectiva, o Relatório de Desenvolvimento Humano (2011, p.1) afirma que “todos os processos não equitativos são injustos [...] e que as desigualdades são especialmente injustas quando grupos específicos, quer devido ao gênero, raça ou local de nascimento, enfrentam sistematicamente situações de desfavorecimento”.

Além desses aspectos, Sposati ([2009?], *online*) realiza uma importante leitura sobre a equidade. Para a autora, “é um princípio da justiça social que supõe o respeito às diferenças como condição para se atingir a igualdade”. Exemplifica que não se pode tratar do mesmo modo crianças e idosos, pois seria não reconhecer as diferenças entre as pessoas. “Obter igualdade exige a disposição de reconhecer o direito de cada um em ter reconhecidas suas necessidades” (ibidem). O direito em ter diferenças reconhecidas é que constitui a equidade. Dessa forma, a subordinação histórica no trato com as populações rurais exige um aporte de equidade.

Ainda conforme Sposati ([2009?], *online*), “a equidade é parte inerente da justiça social. Constitui um valor ético e civilizatório. A justiça social é entendida com um corretivo da justiça legal”. Desse modo, é possível afirmar que a carência de equidade provoca o acesso injusto e desigual às oportunidades construídas pela sociedade. Não ter acesso ao transporte público, aos benefícios e serviços

oferecidos pelas políticas sociais são demonstrações da não equidade. Nesse caso, a equidade pode ser entendida como a superação de diferenças evitáveis, desnecessárias e injustas (BRASIL, 2013).

Diante disso é que se reforça a prerrogativa da inclusão das demandas rurais, bem como das condições de acesso aos serviços nos direcionamentos da PNAS, com objetivos de diminuir as desigualdades e as injustiças sociais vivenciadas pela população vulnerável das áreas rurais.

Nesse cenário, o SUAS e a PNAS fazem parte de um processo que deve ser consolidado com as demais políticas com o intuito de: incluir e dar visibilidade às demandas rurais nas agendas das políticas públicas brasileiras; desconstruir as práticas reducionistas e focalizadas; construir ações que considerem as desigualdades socioterritoriais, as quais possam ser ofertadas o mais próximo possível do lugar onde vivem.

3.4 ASPECTOS HISTÓRICOS E SOCIOTERRITORIAIS DO MUNICÍPIO DE TOLEDO

A assistência social, enquanto política pública de direito e sua inserção no sistema de seguridade no contexto brasileiro, vem se afirmando desde a aprovação da LOAS em 1993, alcançando significativos avanços que concretizaram seus princípios e permitiram seu aperfeiçoamento, avanços que podem ser reconhecidos na aprovação da PNAS (2004) e na criação do SUAS. Dessa forma, o SUAS materializa o conteúdo da LOAS “cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social” (PNAS, 2004, p. 33).

Assim, é indispensável evidenciar a construção do SUAS no município de Toledo com os desafios de conservar os princípios e as diretrizes da LOAS, dentre eles a universalização dos direitos sociais, o acesso aos benefícios e serviços a quem deles necessitar e os pressupostos da descentralização, territorialização, matricialidade e intersetorialidade.

Considerando esses aspectos, faz-se necessário demonstrar alguns dados sobre o município em questão, apresentando sua origem, sua fundação, dados demográficos e históricos, possibilitando uma leitura mais aproximada da realidade dessa população.

O Município de Toledo situa-se na região do Extremo Oeste Paranaense que, de acordo com a história, é uma região de colonização recente. Sua efetiva ocupação ocorreu nas décadas de 1940 e 1950, visto que em 1960 existiam somente cinco municípios na região: Foz do Iguaçu, Cascavel, Toledo, Guaíra e Guaraniaçu. Em 14 de novembro de 1951, Toledo foi desmembrado do Município de Foz do Iguaçu e instalado administrativamente em 14 de dezembro de 1952, com a eleição do primeiro prefeito (TOLEDO, 2009).

A colonização de Toledo ocorreu em grande medida com a vinda de migrantes dos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, descendentes de alemães e italianos. No entanto, como observa Bidarra (2004, p.102) “não bastava ter descendência étnica de origem alemã ou italiana, era preciso que o pretendente à migração dispusesse de condições econômicas para comprar uma colônia”. Aos migrantes que não tinham recursos financeiros para a compra de terras, os quais eram chamados de “caboclo brasileiro”, restavam as áreas de terras as quais não se enquadravam nos critérios da Colonizadora (BIDARRA, 2004).

O desenvolvimento de Toledo ocorreu de forma acelerada. No início, a economia girava em torno das atividades agrícolas. Após as décadas de 1960/1970, a modernização agrícola originou novas relações no campo, e a especialização agrícola favoreceu a monocultura e a concentração da propriedade, modificando drasticamente os instrumentos de produção e introduzindo novas práticas na organização do trabalho. Isso de certa forma inviabilizou a continuidade de muitos trabalhadores que desenvolviam suas atividades de forma rudimentar em pequenas propriedades, originando o êxodo rural e a acelerada urbanização (BORILLI et al, 2009).

No que se refere ao desenvolvimento industrial, em 1964 foi implantado no município o grupo Sadia, que veio a implementar o sistema de integração nos segmentos de aves e suínos. Recentemente associou-se com a Perdigão, cuja fusão deu origem à atual Brasil Foods S.A. (BRF). Mais adiante, na década de 1980, instalaram-se no município várias indústrias comunitárias que inicialmente tinham o objetivo de aproveitar os produtos não processados pela Sadia e poderiam ser industrializados por empresas menores (CAMPOS, 2007).

Contudo, como alerta Bidarra (2004, p. 109):

O Projeto das Indústrias Comunitárias consistia numa estratégia profícua para estimular a geração do autoemprego e, como tal, era entendido como uma resposta para absorver parte da massa de desempregados que o processo da mecanização do campo jogara abruptamente na cidade. A principal característica desse Projeto era o incentivo ao investimento na geração de pequenas (e quase familiares) unidades produtivas que requeriam baixos investimentos econômicos e, ao mesmo tempo, contribuía para a recuperação da dignidade dos trabalhadores locais, bem como para atenuar as mazelas da pobreza que se tornava preocupante.

Conforme Campos (2007), em 2005 Toledo teve em sua organização econômica 554 indústrias, 1.792 estabelecimentos comerciais e 6.473 empresas cadastradas na prefeitura municipal. Destacam-se atualmente as indústrias de alimentos, metalmecânica, têxtil, construção civil e de medicamentos.

O município se divide administrativamente em vinte e dois bairros e nove distritos.

Quadro 1 - Distritos do município de Toledo e área em km².

Concórdia do Oeste	45,217
Dez de Maio	117,80
Dois Irmãos	48,98
Novo Sarandi	66,13
Novo Sobradinho	43,53
São Luiz do Oeste	66,85
São Miguel	57,35
Vila Ipiranga	32,58
Vila Nova	110,11

Fonte: Toledo, 2009. (DEPARTAMENTO DE CADASTRO TÉCNICO URBANO apud PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO).

Dados do Censo Demográfico de 2010, realizado pelo IBGE, demonstram que a população de Toledo é de 119.313, dentre as quais 11.054 são rurais e 108.259, urbanas. O IBGE divulgou que a estimativa populacional para ao município em 2014 é de aproximadamente 130.295 de habitantes. O que significa um acréscimo de 9,2% em relação à população do Censo demográfico de 2010.

O município possui 42.543 domicílios, sendo que 38.648 são urbanos e 3.895 são rurais. Apesar de a população rural representar somente 12,5% da totalidade de habitantes, os produtores rurais são responsáveis de forma direta (produção

agropecuária) e indireta (fornecimento de matéria-prima para a agroindústria) por uma parcela expressiva da prosperidade do município. (BORILI *et al*, 2009).

Com base no Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do município de Toledo – PDRS (2006), é possível inferir que a agricultura do município é feita predominantemente em pequenos imóveis rurais. Contudo, segundo o plano, a situação se altera entre as comunidades, ou seja, “enquanto que em algumas comunidades predominam amplamente os pequenos sítios, em outras a dinâmica da concentração das terras foi mais acelerada” (TOLEDO, 2006, P.26).

Embora o modelo de desenvolvimento do agronegócio brasileiro venha se instituindo no meio rural com seus aspectos de concentração de renda e de terras, convém destacar que, segundo dados do extrato da Declaração de Aptidão do Pronaf (DAP), o município possui 2.248 DAP ativas (MDA, 2014, *online*), demonstrando que a agricultura familiar mantém-se como principal empregadora de mão de obra nas áreas rurais e pode ser considerada a propulsora do desenvolvimento econômico e social do município.

Atualmente, o município se destaca pela produção de grãos como soja, milho e trigo. A suinocultura, a avicultura e bovinocultura leiteira também representam um destaque na economia do município. (IPARDES, 2013).

O município de Toledo, segundo o PDRS (2006), possui uma grande potencialidade para o DRS, principalmente em relação aos elementos de cooperativismo e associativismo presentes nas comunidades rurais.

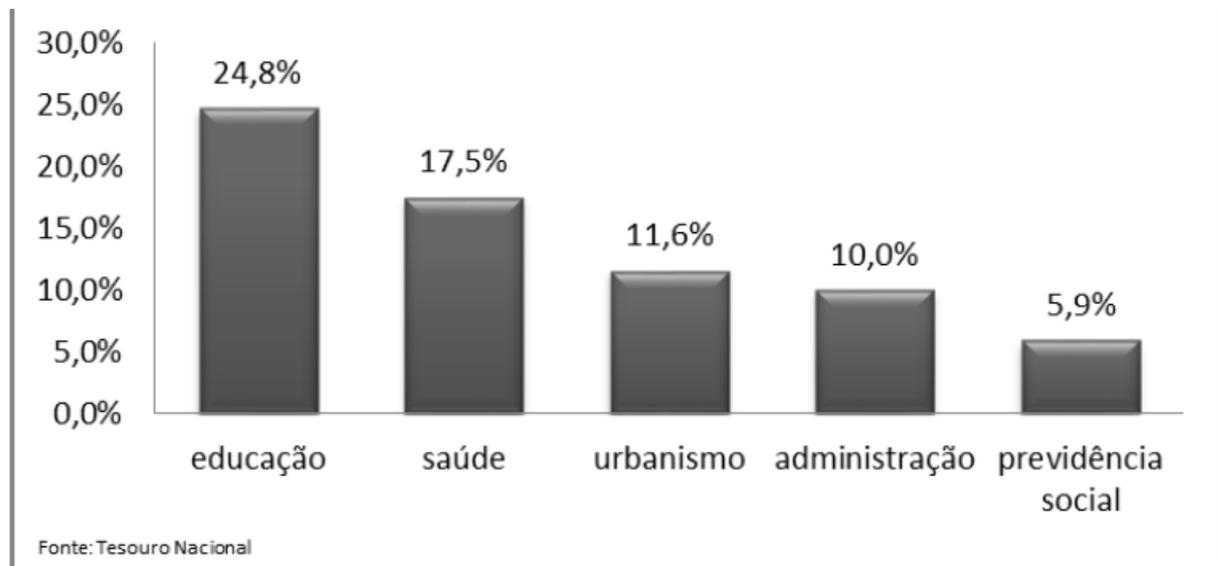
Com relação ao número de instituições, há atualmente no interior do município de Toledo em torno de 32 associações de moradores, 24 grupos de senhoras ou clube de mães, um número significativo de associações de idosos, dois sindicatos (o sindicato rural e sindicato dos trabalhadores rurais) cooperativas, associações de produtores e as chamadas comunidades rurais, de caráter religioso, além de grande número de associações informais (abastecedores comunitários, redes de água, condomínios, equipamentos) (TOLEDO, 2006, p. 36).

Atualmente o município possui 40 associações de moradores distribuídos em quase todas as comunidades rurais e 23 grupos de senhoras ou clube de mães. Contudo, o PDRS do município (2006) cita que, segundo informações obtidas pelos participantes dessas organizações, “estas, em grande medida, são instituições quase que exclusivamente de ‘papel’, desmobilizadas e desmotivadas, ou que se reúnem apenas para as festas ou para o lazer” (TOLEDO, 2006, p. 36).

A ATER, nas áreas rurais do município, se faz presente principalmente pelo Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER e pela Secretaria da Agricultura, Agropecuária e Abastecimento do município, bem como pelo Sindicato Rural de Toledo e o Sindicato dos trabalhadores Rurais de Toledo.

Segundo os dados demonstrados no Panorama Municipal (MDS, 2011, p. 6), “as despesas com educação, saúde, urbanismo, administração e previdência social foram responsáveis por 69,81% das despesas municipais.” Em relação à “assistência social, as despesas alcançaram 5,13% do orçamento total, valor superior à média de todos os municípios do estado - 4,60%”.

Figura 2 - Distribuição percentual das cinco maiores despesas do município em 2009.



Fonte: MDS ([2011?], *online*).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM⁴ é superior à média do Paraná, conforme Toledo (2010, p. 25):

O significativo desempenho econômico do Município reflete a combinação dos resultados positivos que vem sendo registrados pelos setores agropecuário, industrial e de serviços. Por conta disso, após superar a marca de 100 mil habitantes, Toledo desfruta de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH –M de 0,827.

⁴ O IDH-M é construído a partir de diversas informações cruzadas, dimensionando as condições sociais da população. Para tanto, utilizam-se os dados de esperança de vida, escolaridade, analfabetismo e renda. Assim, esse índice é a síntese que possibilita visualizar o grau de desigualdade de determinado município ou estado; quanto mais próximos de 1 (um), menores serão as desigualdades sociais.

Embora o município apresente elevados índices de IDHM e seja reconhecido nacionalmente pelos altos índices de produção agropecuária e uma agroindústria bem sucedida, as mudanças econômicas e sociais decorrentes do desenvolvimento acelerado do município tendem a gerar expressões da “questão social” devido ao aumento das desigualdades sociais e acumulação de renda.

Nessa perspectiva de enfrentamento das vulnerabilidades sociais nos municípios, a Política Nacional de Assistência Social tem se constituído como importante ferramenta de proteção social, a qual:

[...] exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem. Sob esse princípio é necessário relacionar as pessoas e seus territórios, no caso os municípios que, do ponto de vista federal, são a menor escala administrativa governamental. O município, por sua vez, poderá ter territorialização intra-urbanas, já na condição de outra totalidade que não é a nação (PNAS, 2004, p. 15).

Esse tratamento, cujas intervenções ocorrem na perspectiva socioterritorial, tem exigido da política, cada vez mais, um olhar e um reconhecimento da dinâmica que ocorre no cotidiano das pessoas. Nesse contexto, os municípios são territórios privilegiados de intervenção da política de assistência social.

Por sua vez, ao agir nas particularidades dos territórios e se confrontar com a realidade, “no campo das informações, essa política inaugura outra perspectiva de análise ao tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente vistos como invisíveis ou excluídos das estatísticas” (PNAS, 2004, p.16).

Frente a esses desafios, o município tem se organizado de forma a implementar políticas sociais que possam contribuir para garantir os direitos sociais da população que se encontra em situação de vulnerabilidade social.

3.5 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO

A princípio, no município de Toledo, a institucionalização da LOAS ocorreu em 1994, com a realização de uma audiência pública e do I Fórum Municipal da LOAS. Como resultado desses eventos, foi instituída uma Comissão Especial que viabilizou a 1ª Conferência municipal. Em consequência disso, em 1995, o poder

executivo municipal “criou o órgão gestor municipal para a Política de Assistência Social: a Secretaria Municipal de Ação Social e Cidadania” (BIDARA, 2004, p.121).

O município então iniciou o processo de descentralização demandado pela LOAS. Conforme a autora supra citada, na 1ª Conferência municipal em 1995, definiram-se a composição do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS-Too) e a aprovação de proposições a Política Municipal de Assistência Social (PMAS). Diante disso, em outubro de 1995, o Prefeito aprovou a Lei nº 1.781, que organiza a Política Municipal de Assistência Social. Nesse ano também foram nomeados os componentes do Conselho Municipal de Assistência Social.

Nesse movimento histórico do processo de amadurecimento da assistência social e pela necessidade de dar respostas para as crescentes demandas sociais, os gestores da política de assistência social potencializaram os esforços para implantar um processo de reestruturação orgânica da política pública de assistência social na direção do SUAS.

Nessa direção, a preocupação da reordenação e da nova direção política de assistência social no município frente ao SUAS pode ser observada nas atas do Conselho Municipal de Assistência social (CMAS), especialmente na Ata nº 93, de agosto de 2004. Nesse documento, a presidente do conselho apresentou a nova proposta que ocasionou modificações na implantação dos serviços de assistência: “o SUAS dará uma nova visão na área social, os serviços serão classificados de acordo com o grau de complexidade e competência de manutenção” (SANTOS, 2008, p. 51).

Frente a essas deliberações do CMAS, é importante registrar que o município de Toledo tem instituído um Conselho Municipal de Assistência Social, constituído de forma paritária e que normatiza, delibera, controla e fiscaliza as ações da política municipal de assistência social.

Esses espaços participativos, decisórios e de controle social são uma das conquistas oportunizados pela LOAS. O controle social ocorre pela participação do cidadão nos espaços institucionais designados pelas conferências e pelos conselhos, os quais oportunizam a participação popular na gestão das políticas sociais e a inserção da população nos processos decisórios. São instrumentos capazes de ampliar a democracia, mas isso depende de múltiplos fatores pautados na sua forma de representação e funcionamento (RAICHELIS, 1998).

Nesse contexto, esses espaços têm elementos desafiadores principalmente no que se refere à participação e atuação dos usuários da política, pois a assistência social enquanto política pública é muito recente e, historicamente vinculada à caridade e ao favor, “reproduz usuários como pessoas dependentes, frágeis, vitimadas, tuteladas por entidades e organizações que lhes “assistiam” e se pronunciavam em seu nome”. (PNAS, 2004, p. 51), o que resulta baixo nível de atuação e participação dos usuários, não participando efetivamente na luta pelas conquistas dos seus direitos.

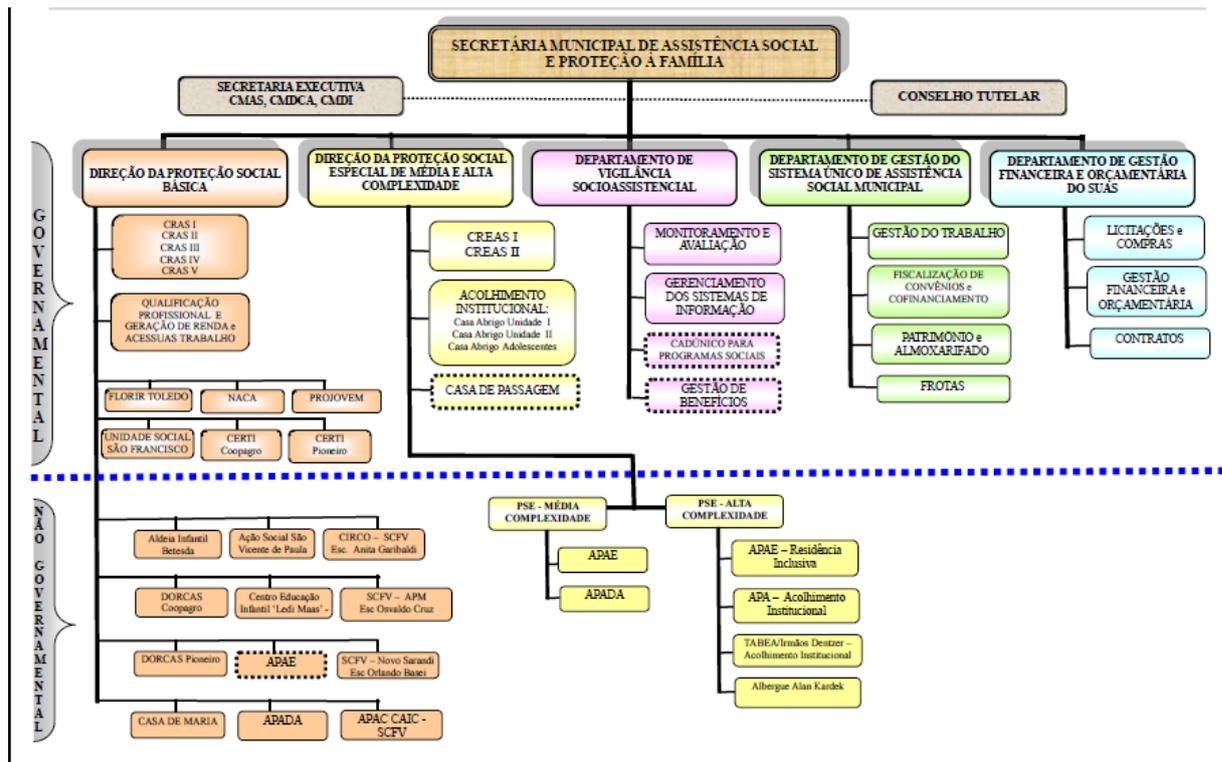
Nesse processo, a política de assistência social no município de Toledo vem se afirmando e se fortalecendo principalmente na implementação e implantação do SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo e constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais, serviços, programas, projetos e benefícios.

Conforme dados do Plano Municipal de Assistência Social de Toledo (2014-2017), o município é considerado de grande porte no âmbito do SUAS e está habilitado em gestão Básica⁵. O órgão gestor da Assistência Social é a Secretaria Municipal de Assistência Social e Proteção à Família (SMAS), que se organiza em 5 direções: Proteção Social Básica; Proteção Social Especial; Vigilância Socioassistencial; Gestão do SUAS e Gestão Financeira e Orçamentária.

No quadro a seguir, é possível visualizar toda a rede de serviços da política municipal de assistência social.

⁵ São possíveis três níveis de habilitação ao Suas: inicial, básica e plena. A gestão inicial fica por conta dos municípios que atendam a requisitos mínimos, como a existência e funcionamento de conselho, fundo e planos municipais de assistência social, além da execução das ações da Proteção Social Básica com recursos próprios. No nível básico, o município assume, com autonomia, a gestão da proteção social básica. No nível pleno, ele passa à gestão total das ações socioassistenciais (MDS, 2014).

Figura 3 - Organograma da Secretaria Municipal de Assistência Social e Proteção à Família.



Fonte: SMAS, 2014.

A PSB, no município, organiza-se pelas redes de proteção social governamental e privada. No âmbito do poder público do município, a rede é composta pelos seguintes equipamentos ou programas: cinco unidades de CRAS; duas unidades de Centro de revitalização da Terceira Idade; Unidade Florir Toledo; Núcleo de Atendimento à Criança e ao Adolescente; Unidade Social São Francisco (USSF) e Unidade – Qualificação Profissional e Geração de Renda e ACESSUAS Trabalho.

Os serviços, programas, projetos e benefícios da rede de proteção básica são oferecidos e desenvolvidos nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Conforme exigência da PNAS/SUAS, esses equipamentos são instalados em territórios de maior índice de vulnerabilidade social de forma a facilitar o acesso

da população que demanda dos serviços. Na tabela a seguir, é possível verificar a abrangência de cada CRAS e seus territórios.

Quadro 2 - Territórios dos CRAS.

CRAS	TERRITÓRIOS
CRAS I – Vila Pioneiro	Centro, Vila Pioneiro, Vila Operária, Vila Boa Esperança, Jardim Maracanã, Paulista, Jardim Alto Alegre, Jardim Paraíso, Bandeirantes, Park Verde, Jardim da Mata, Jardim Laranjeiras. Expansão na Rodovia PR – 317 na faixa da 1º de maio com a Rua Capitão Leônidas Marques.
CRAS II – Jardim Europa	Jardim Europa/América, Concórdia, Independência, Jardim Porto Alegre, Bela Vista, Santa Clara III, Pedrini, Jardim Carele, Bom Jesus e São Pelegrino.
CRAS III- Jardim Coopagro	Vila Becker, La Salle, Santa Maria, Tocantins, Industrial, Jardim Gisele, Fachini, Planalto, Pancera (Oeste), Basso, Anápolis, Santa Clara I, Pasqualli e Filadélfia. Distritos: Concórdia D’oeste, Dez de Maio, Dois Irmãos, Ipiranga, Vila Nova, Novo Sobradinho e Sarandi.
CRAS IV – Panorama	Vila Panorama, Bressan, Parizotto, Pancera (Leste), Belo Horizonte, Croma, Filadélfia, Santa Clara II, Jardim das Torres, Cezar Park, Cerâmica Prata e Vilas Rurais.
CRAS V – Santa Clara IV	Pinheirinho, Santa Clara IV, Jardim Heloísa. Distritos: São Luiz, Ouro Preto, Boa Vista, Vista Alegre e Bom Princípio. Expansão na Rodovia PR – 317 a partir da Rua Capitão Leônidas Marques.

Fonte: SMAS, 2014.

Dessa forma, a territorialização se estabelece como uma importante ferramenta da gestão, uma vez que os serviços ficam mais próximos da população e permitem conhecer as condições de risco e vulnerabilidades sociais vivenciadas no cotidiano da população que reside nesses territórios.

Já a PSE é a categoria de atendimento assistencial direcionada às famílias e aos indivíduos que se deparam com circunstância de risco pessoal e social, “por ocorrência de abandono, maus-tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de

substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outras” (BRASIL/PNAS, 2004, p. 37).

A PSE está dividida em proteção social de média e alta complexidade. Conforme a PNAS (2004, p. 22), são conceituados serviços de média complexidade “aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos”.

Os serviços da proteção social de média complexidade são proporcionados e desenvolvidos no município de Toledo nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) que se configuram “como uma unidade pública e estatal e que ofertam serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situação de cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto” (MDS, *online*).

O município possui duas unidades de CREAS. O CREAS I oferece os serviços de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). Oferta ainda serviços de Proteção Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI). No CREAS II, também é ofertado o PAEFI, assim como o serviço especializado em abordagem social e de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosos (as) e suas Famílias (TOLEDO, 2014, *online*).

Quanto aos serviços de proteção especial de alta complexidade⁶ são:

Aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário (BRASIL/MDS, 2004, p. 38).

O município conta com três unidades de acolhimento institucional para crianças e adolescentes: Casa Abrigo Menino Jesus I, Casa Abrigo Menino Jesus II e Casa Abrigo para Adolescentes. (TOLEDO, 2014).

Ao considerar a população que potencialmente demanda serviços da assistência social, dados importantes a serem observados são os disponibilizados pelo Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), que se caracteriza como

⁶ a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: - abrigo institucional; - Casa-Lar;- Casa de Passagem; - Residência Inclusiva. b) Serviço de Acolhimento em república; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda e é utilizado de forma obrigatória para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal. Na figura abaixo, é possível verificar a demanda do município de Toledo.

Figura 4 - Distribuição das famílias inscritas no Cadastro Único por faixa de Renda per capita no município de Toledo.



Fonte: Relatório de informações sociais, MDS, 2014.

Conforme os dados demonstrados no Relatório de Informações Sociais, em junho de 2014 o município de Toledo contava com 12.361 famílias inscritas no Cadastro Único, dentre as quais 1.840 com renda per capita familiar de até R\$70,00; 3.799 com renda per capita familiar de até R\$ 140,00; 8.207 com renda per capita até meio salário-mínimo⁷. Considerando que cada família supostamente seja composta, em média, por três pessoas, é possível inferir que aproximadamente 37.000 habitantes do município são de baixa renda, dados que contrastam com os altos índices de IDHM, de produção agropecuária e de uma agroindústria bem desenvolvida, os quais podem sugerir que no município ocorre uma alta concentração de renda e elevados índices de desigualdade social.

⁷ Valor atual do salário-mínimo: R\$ 724,00 a partir de 01.01.2014 (PORTAL DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMREGO. 2014, ONLINE).

De acordo com as informações obtidas no Departamento do Cadastro Único do município de Toledo, em dezembro de 2013, na área urbana, 1.889 famílias eram beneficiárias do Programa Bolsa Família enquanto que, na área rural, 97 famílias eram beneficiárias. Considerando que o total de habitantes urbanos é de 108.259 significa dizer 1,74 % das famílias urbanas são beneficiárias do PBF, enquanto que na área rural, dos 11.054 habitantes, somente 0,87 % são beneficiários do programa. Essas famílias de baixa renda totalizam 5.983 pessoas, o que representa 4,65% da população do Município.

A partir dessas aparentes discrepâncias nas proporcionalidades de famílias cadastradas entre a área urbana e rural e do conhecimento empírico da pesquisadora, a hipótese a ser avaliada é que a universalidade nos benefícios serviços da política nacional de assistência social não ocorre de forma equitativa à população urbana e rural, prevalecendo os serviços para a população urbana.

Nesse contexto, especificamente buscar-se-ão respostas aos seguintes questionamentos referentes ao acesso aos benefícios e serviços garantidos na Política Nacional de Assistência Social: i) Esses benefícios e serviços oferecidos à população urbana e rural são equitativos?; ii) Qual a forma de acesso a esses benefícios e serviços?; iii) De que forma ocorre a descentralização dos benefícios e serviços da PNAS para a população rural? ; iv) As demandas rurais estão garantidas no planejamento municipal? Diante disso, para verificar esses questionamentos foi realizada uma pesquisa no município, envolvendo alguns gestores bem como algumas famílias Beneficiárias do PBF que residem nas áreas rurais, a qual será descrita no próximo capítulo.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA A COMPREENSÃO DA REALIDADE

Este capítulo se fundamenta na compreensão dos procedimentos metodológicos, na apresentação e nas análises dos dados a partir dos quais se realizam reflexões sobre a temática trabalhada nos capítulos anteriores com a finalidade de atingir os objetivos propostos nesta pesquisa.

É importante ressaltar que os dados aqui apresentados têm como intuito contribuir para possíveis ações, reflexões ou planejamentos do SUAS no município de Toledo, com a possibilidade de avançar na ampliação e no acesso às PNAS para todos os usuários, em especial aos que residem nas áreas rurais.

Convém ressaltar que somente foram entrevistados beneficiários de um único programa social, ou seja, do Programa Bolsa Família - PBF, os quais, portanto, não representam todos os usuários da política de assistência social.

4.1 DESCREVENDO A METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa é um processo organizado e sistematizado de construção do conhecimento, que possibilita a geração de novos conhecimentos ou corrobora com os já existentes e da mesma forma pode contribuir para refutação dos mesmos. Embora seja uma prática teórica, a pesquisa vincula pensamento e ação. (MINAYO, 2010).

A elaboração desta pesquisa pauta-se na abordagem qualitativa e quantitativa que possibilita maior compreensão da temática, assim como maior abrangência e profundidade dos objetivos preestabelecidos.

A pesquisa qualitativa, para Gerhardt e Silveira (2009, p. 31) “não se preocupa com representatividade numérica, mas sim com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização”, observando as peculiaridades e a complexidade dos fatos, condutas e situações. Já a pesquisa quantitativa está centrada na objetividade - cujos resultados podem ser quantificados - e tem como foco a dimensão mensurável dos fatos, procurando demonstrar em números opiniões e informações.

Determinados autores acreditam em modelos de abordagem únicos, ou seja, as pesquisas devem ser quantitativas ou qualitativas. No entanto, Gerhardt e Silveira (2009) apontaram que tanto a pesquisa quantitativa quanto a qualitativa exibem

diferenças, com pontos fracos e fortes, porém ambas se completam, o que é um fator fundamental para o maior desenvolvimento da Ciência.

Assim, diante da compreensão de que nenhuma é mais científica que do a outra, nesta pesquisa serão utilizadas ambas as abordagens, o que permite recolher mais informações, novos elementos e mais dados do que se poderia obter isoladamente.

Quanto aos procedimentos, esta pesquisa iniciou um processo de pesquisa bibliográfica com a leitura de livros, revistas, artigos científicos, pesquisas em *sites*, principalmente do MDS, bem como a leitura de dissertações e teses sobre o assunto. Nesse movimento, inclusive, evidenciou-se uma literatura restrita quanto à temática da assistência social no meio rural. A pesquisa bibliográfica, segundo Gil (2008, p. 50), “é desenvolvida a partir de material já elaborado constituído principalmente de livros e artigos científicos”.

Em seguida, empregou-se a pesquisa documental com base nos documentos e legislações, em especial da PNAS, da LOAS, do SUAS, assim como Estatutos e demais documentos que contribuiriam para a análise do problema a ser pesquisado. Nas referências de Gil (2008), esse tipo de pesquisa recorre a matérias sem tratamento analítico, compondo o que se chama de fontes primárias.

O procedimento adotado será o estudo de caso desenvolvido no município de Toledo, o qual se apresenta como uma ferramenta que possibilita o reconhecimento da natureza da realidade social em suas várias dimensões.

Yin faz uma importante referência ao estudo de caso, compreendendo-o como um método muito abrangente “com a lógica de planejamento incorporando abordagens específicas à coleta de dados e à análise de dados”. Dessa forma, o autor evidencia que o “estudo de caso não é uma estratégia para a coleta de dados tampouco simplesmente uma característica do planejamento em si, mas uma estratégia de pesquisa abrangente” (YIN, 2001, p. 33).

Para Gil (2008, p. 57), “o estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado”. É um conjunto de dados que descrevem uma fase ou uma totalidade de uma unidade social, que viabiliza o reconhecimento da realidade social em suas diferentes dimensões. Na verdade, o estudo de caso possibilita que, a partir de um caso particular, como por exemplo, o estudo da política de assistência social nas áreas rurais no município de Toledo, permita-se

estabelecer correlações e análises com a lógica estabelecida na PNAS e com as demais políticas no tratamento com o meio rural.

4.2 QUESTÕES ÉTICAS DA PESQUISA

Com a finalidade de atender aos procedimentos legais, esta pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos (CEP). Somente após a liberação desse comitê (10/07/2014, conforme anexo A) é que a pesquisadora iniciou a pesquisa de campo. Também foi encaminhado à SMAS um termo solicitando autorização para realizar e coletar dados junto a essa secretaria (Apêndice A).

Da mesma forma, realizou-se a sensibilização junto aos pesquisados sobre os objetivos e às garantias éticas da pesquisa mediante um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (Apêndice B e C), sendo elaborado em dois modelos, um para os gestores e outro para os beneficiários do PBF, que depois de lido e autorizado foi assinado pelos pesquisados e pelo pesquisador. A participação dos sujeitos foi de livre e espontânea vontade, tendo sido informados sobre a possibilidade de desistência da participação da pesquisa, sem nenhum dano para os mesmos, conforme o estabelecido no TCLE. Também foi garantido o sigilo e o anonimato das informações, empregadas somente para fins acadêmicos e científicos.

4.3 UNIVERSO, AMOSTRA E ENTREVISTAS

Nesta etapa, realizou-se uma pesquisa de campo de base empírica. Essa fase, segundo Minayo (2010, p. 26), “combina instrumentos de observação, entrevistas ou outras modalidades de comunicação e interlocução com os pesquisados”. Significa dizer que é uma possibilidade de se conseguir uma aproximação com aquilo que se deseja conhecer e estudar.

Uma definição apropriada e prática sobre a pesquisa de campo é realizada por Engelbrecht (2012, p. 23), que a concebe como:

O local físico e social onde os dados foram coletados: também contempla a escolha do grupo de pesquisa, o estabelecimento de critérios de amostragem e a estratégia de entrada no campo - a saber, conhecer o espaço, formas de contato com os sujeitos, enfim, até como se apresentar.

A pesquisa de campo foi realizada no município de Toledo, onde foram entrevistadas 32 pessoas, divididas em dois grupos. No primeiro grupo, foram entrevistados três gestores dos serviços da proteção social básica do município, definidos a partir da função que exercem no município. Nesse caso, foram entrevistadas as coordenadoras do CRAS III⁸ e V⁹, pois atendem a maioria das demandas advindas dos distritos e das áreas rurais do município de Toledo. Também foi entrevistada a Diretora da proteção social básica, por ser responsável direta pela organização e gestão referida.

O segundo grupo de entrevistados abrangeu os beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) que residem em áreas rurais. A justificativa para escolha dos usuários desse programa para participar da pesquisa ocorreu pela dimensão e importância do PBF, o qual se configura como o maior programa de distribuição de renda no País ao colaborar efetivamente com a redução da pobreza e com a queda da desigualdade, sendo muito significativo na composição da renda das famílias beneficiárias.

Para identificar os beneficiários do PBF das áreas rurais, entrou-se em contato com o Diretor do departamento de cadastro único do município, o qual forneceu os nomes, endereços e número de telefones de todos os beneficiários.

Diante dessa totalidade de 97 famílias rurais beneficiárias do PBF, foi necessário estabelecer alguns critérios para definir a amostra dos pesquisados. Primeiramente foram excluídos da amostra todos os beneficiários que estavam com os dados desatualizados desde o ano de 2010. Dessa forma, restaram 67 famílias, dentre as quais seis residem em bairros essencialmente urbanos, sendo também excluídas, restando um universo de 61 famílias beneficiárias do PBF nas áreas rurais.

Desse universo, a princípio, foram selecionadas 30 famílias, às quais seriam aplicados os instrumentos de coleta. A estratégia de amostragem adotada foi a do tipo aleatória estratificada. Como estratos, foram definidas as localidades rurais do

⁸ Localiza-se no Jardim Coopagro e atende: Vila Becker, La Salle, Santa Maria, Tocantins, Industrial, Jardim Gisele, Fachini, Planalto, Pancera (Oeste), Basso, Anápolis, Santa Clara I, Pasqualli e Filadélfia. Distritos: Concórdia D' oeste, Dez de Maio, Dois Irmãos, Vila Ipiranga, Vila Nova, Novo Sobradinho e Novo Sarandi.

⁹ Localiza-se no Santa Clara IV e atende: Pinheirinho, Santa Clara IV, Jardim Heloísa. Distritos: São Luiz, Ouro Preto, Boa Vista, Vista Alegre e Bom Princípio. Expansão na Rodovia PR – 317 a partir da Rua Capitão Leônidas Marques.

município de Toledo a partir das quais foram elencadas as famílias. A estratégia de amostragem em estratos tem a vantagem, nesse caso, de fazer com que cada localidade tenha uma participação proporcional na amostragem de acordo com a sua contribuição para o total de famílias atendidas no município, possibilitando assim, melhor representatividade da população em estudo (19 comunidades)¹⁰. Nas comunidades onde reside mais de uma família, utilizou-se como amostra a metade dos moradores escolhidos por sorteio.

Delimitados os sujeitos, na etapa seguinte, foram realizadas as entrevistas, as quais, de acordo com Gil, são definidas:

Como uma técnica em que o investigador se apresenta ao investigado e lhe formula perguntas com o objetivo de obtenção de dados que interessam à investigação. A entrevista é, portanto, uma forma de interação social. Mais especificamente uma forma de diálogo assimétrica, em que uma das partes busca coletar dados, e a outra se apresenta como fonte de informação (GIL, 2008, p. 109).

As entrevistas podem ser consideradas como um diálogo intencional e podem ser mais livres ou mais condicionadas. Nesse caso, escolheu-se a entrevista semiestruturada, que na concepção de Minayo (2010, p. 64) “combina com perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada”. Foram construídos dois roteiros de entrevistas, um direcionado para os gestores e outro, para os beneficiários do PBF, conforme Apêndices D e E, respectivamente.

Para agendar as entrevistas com os gestores, foram realizadas visitas *in loco*. Apenas uma foi agendada por contato telefônico. Vale lembrar que somente a entrevista realizada com a gestora da Proteção Social Básica foi gravada, com seu devido consentimento, o que se deu com o intuito de facilitar a entrevista em si, pois dessa forma foi desnecessário fazer anotações durante a entrevista, garantindo-se, ainda, maior fidedignidade às palavras da entrevistada.

Já para os beneficiários do PBF, realizou-se um contato prévio via telefone com a finalidade de agendar o dia e a hora quando fosse possível realizar as entrevistas. Ressalta-se que esse contato, em algumas situações, foi difícil.

¹⁰ Boa Vista; Bom Princípio; Cerâmica Prata; Concórdia do Oeste; Dez de Maio; Dois Irmãos; Linha Boico; Linha Bonita; Linha Mandarina; Linha São Valentim; Novo Sarandi; Novo Sobradinho; Ouro Preto; Pinheirinho; São Luiz do Oeste; São Miguel; Vila Nova; Vila Rural Felix Lerner; Vista Alegre.

Primeiramente, pelo fato de explicar via telefone o objetivo da pesquisa, pois em alguns casos os sujeitos ficaram temerosos por imaginar que o pesquisador estivesse fiscalizando o programa. Nesse caso, a ligação telefônica demorava, em média, 10 minutos, pois se explicavam detalhadamente os objetivos da pesquisa. Além dessa dificuldade, vários números telefônicos estavam desatualizados, resultando em visitas sem agendamento prévio. Caso fosse possível, a entrevista era realizada naquele momento. No entanto, houve a necessidade de retornar várias vezes, pois, em alguns casos, os sujeitos não estavam em casa. As entrevistas foram realizadas no final do mês de julho de 2014, e cada uma durou aproximadamente 30 a 50 minutos. Nesse período, percorreram-se aproximadamente 620 quilômetros.

Nesse percurso, algumas informações mostraram-se bem interessantes e até certo ponto engraçadas, como por exemplo, quanto a alguns endereços fornecidos: “indo para a vila, vira na rua do poste preto e vira para a direita e segue”, ou ainda, “segue a estrada mais batida, anda uns 550 m e entra à esquerda, atrás do morro, quase virando pra cá, eles moram”.

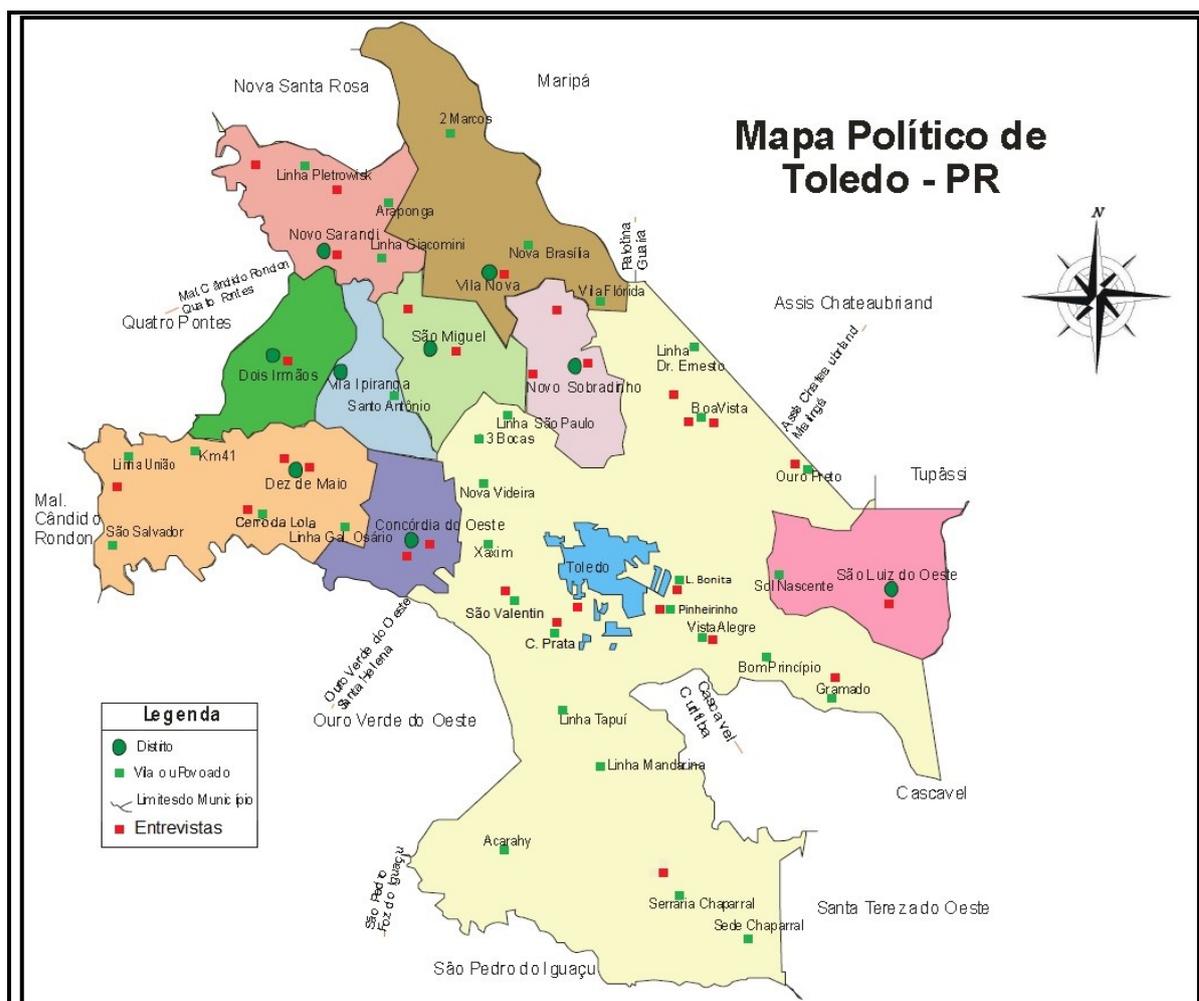
No entanto, um endereço informado causou indignação à pesquisadora: “você vai na casa deles antes do almoço? Vai perder a fome, pois eles são sujos e não tomam banho. Vai ter sorte se não quiserem te cumprimentar com um aperto de mão ou abraço”. Nas falas dos informantes é possível observar um estigma que a família citada vivencia em razão da condição de pobreza e de vulnerabilidade em que se encontra.

Logo que se chegava à casa do entrevistado, a pesquisadora se apresentava e explicitava como teve acesso aos endereços e aos contatos telefônicos, bem como os objetivos da pesquisa. Esse momento da sensibilização foi importante para estabelecer vínculos de confiança entre pesquisadora e pesquisado, pois vários sujeitos demonstraram certo receio em prestar informações, já que consideravam que a pesquisadora fosse fiscalizadora do PBF.

Apesar disso, a pesquisadora, em todas as famílias, foi recebida de forma calorosa e cordial. O momento das entrevistas foi muito singular, pois as famílias manifestaram várias angústias e anseios. Também foi um momento de vários relatos de vida contados com tantos detalhes que em alguns momentos emocionaram pesquisado e pesquisador.

Por fim, é necessário esclarecer que, das 30 famílias selecionadas para as entrevistas, foram realizadas 29 entrevistas, pois uma família não foi localizada, apesar de inúmeras tentativas de contato realizadas no CRAS de referência, na Unidade de Saúde, bem como na comunidade na qual supostamente residia.

Figura 5 - Mapa Político de Toledo com a sinalização dos locais das entrevistas.



Fonte: Toledo (2009) Plano Municipal de Educação, sistematizados pela autora.

4.4 OS PROCEDIMENTOS PARA ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Após a coleta dos dados, a etapa seguinte da pesquisa constitui-se na análise e interpretação. Embora sejam conceitos diferentes, estão estreitamente ligados. De acordo com GIL (2008, p. 156):

A análise tem como objetivo organizar e resumir os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para a investigação. Já a interpretação tem como objetivo a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos.

Diante disso, para a realização da análise qualitativa dos dados, empregou-se a técnica de análise de conteúdo, que segundo Bardin, 1977 (apud Minayo, 2010, p. 83):

[...] é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Nessa técnica de análise, é provável alcançar conteúdos subentendidos ou explícitos ao texto, buscando significância aos dados. Em meio aos procedimentos metodológicos da análise de conteúdo utilizados na perspectiva qualitativa, Minayo (2010, p. 87) destaca os seguintes: “categorização, inferência, descrição e interpretação”. Desse modo, não existe um projeto pronto e acabado a ser utilizado no processo de análise de conteúdo, pois é um processo dinâmico que depende da perspectiva teórica do pesquisador, dos propósitos e objetivos, assim como do material disponível.

Os dados quantitativos foram analisados a partir da situação individual de cada família beneficiária do PBF, avaliada em relação às suas próprias características (números de membros, escolaridade, proprietário de imóvel e valor do benefício) e àquelas relacionadas à forma de acesso ao benefício (dificuldades, meio de transporte, distância percorrida e custo com o transporte), conforme se constata no Quadro 3. Tais características foram então sumarizadas por meio da análise de componentes principais (PCA, Hair *et al.* 2009) aplicada sobre a matriz de variância e covariância. Essa técnica foi escolhida por ordenar as famílias segundo as características de maior variabilidade no conjunto, possibilitando identificar aquelas com maiores dificuldades, bem como as fontes principais das adversidades.

Quadro 3 - Codificação do questionário para análise de componentes principais (PCA).

Número de Membros

1 (1), 2 (2), 3 (3), 4 (4), 5 (5), 6 (6), 7 ou mais (7).

Escolaridade

Analfabeto (1), Fundamental Incompleto (2), F. Completo (3), Médio Incompleto (4), M. Completo (5), Superior (6).

Proprietário de Imóvel

Sim (1), Não (2).

Dificuldade no Acesso

Sem dificuldade (1), Demora no recebimento (2), Burocracia (3), Transporte (4), Burocracia e Transporte (5).

Valor do Benefício (R\$)

Até 50 (1), de 51 a 100 (2), de 101 a 150 (3), Acima de 151 (4).

Meio de Transporte utilizado para acessar os benefícios e serviços

Carro Próprio (1), Ônibus (2), Carona (3).

Distância Percorrida (km)

Até 10 (1), de 10 a 20 (2), Acima de 20 (3).

Custo com Transporte (R\$)

Até 10 (1), de 10 a 20 (2), Acima de 20 (3).

5 RESULTADO E DISCUSSÃO DOS DADOS

Considerando as análises descritas nos capítulos anteriores, neste item far-se-á a descrição e análise dos dados com base nas entrevistas realizadas com os gestores da assistência social, com os beneficiários do PBF residentes nas áreas rurais. Averiguar-se-ão, também, a leitura do plano municipal de assistência social, as deliberações da IX e da X Conferência Municipal de Assistência Social realizadas em 2011 e 2013, respectivamente, o plano plurianual (2014/2017) e o plano municipal de assistência social do município de Toledo (2014/2017).

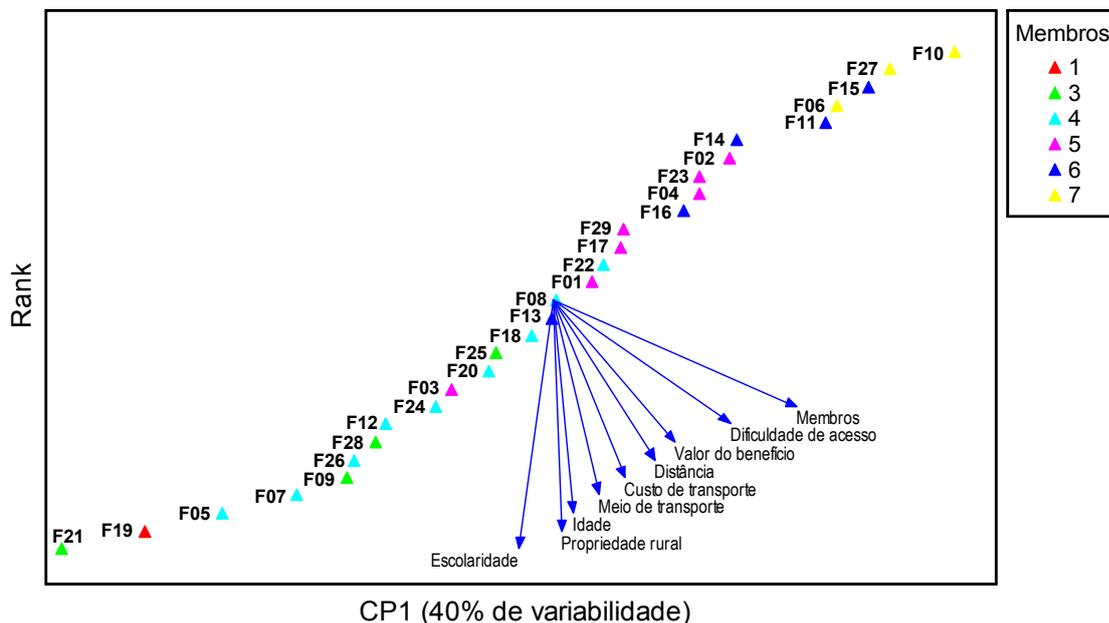
5.1 PERFIL DOS RESPONSÁVEIS PELAS FAMÍLIAS DO PBF

Com relação à idade dos responsáveis, é possível verificar que: 3% têm 18 a 25 anos, 14% têm de 25 a 35 anos, 41%, 35 a 45 anos, 31%, 45 a 55 anos e 10%, 55 a 65 anos, o que evidencia a concentração nas faixas mais jovens dos beneficiários, seguindo um perfil semelhante ao nacional, que demonstra que 64% têm de 25 a 44 anos de idade (COSTANZI; FAGUNDES, 2010, p. 267).

Desse universo, 86% são do sexo feminino e 14 % do sexo masculino, significando que as mulheres têm sido as principais responsáveis pela gestão dos seus recursos em nome da família. Mesmo que PBF tenha a família como centro de atuação, verifica-se a valorização do papel das mulheres na família. Cunha (2009, p. 343) relata que “estudos mostram que as mulheres administram melhor os recursos financeiros em proveito de toda a família. Elas fazem as melhores escolhas sobre em que aplicar melhor os recursos, de forma que toda a família possa ser beneficiada”.

A partir das características mensuradas nas famílias beneficiárias, pode-se identificar que os fatores que indicam os maiores obstáculos estão relacionados ao maior número de membros na família, bem como à maior dificuldade relatada pelas famílias para ter de acesso aos benefícios e serviços (transporte, burocracia e demora no recebimento do benefício). Apesar de terem se apresentado associados aos valores mais elevados de benefício, tal acréscimo não foi suficiente para superar as dificuldades (PCA: 1º componente principal de variação com 40% de variabilidade explicada, Figura 6).

Figura 6 - Componente principal de variação, com 40% de variabilidade explicada.



Outro aspecto importante identificado diz respeito a famílias que possuem poucos membros, mas recebem baixos valores de benefícios e apresentam grandes dificuldades de acesso aos benefícios, bem como em relação ao meio de transporte utilizado, como demonstra a figura 7.

Figura 7 - Componente principal de variação, com 20% de variabilidade.

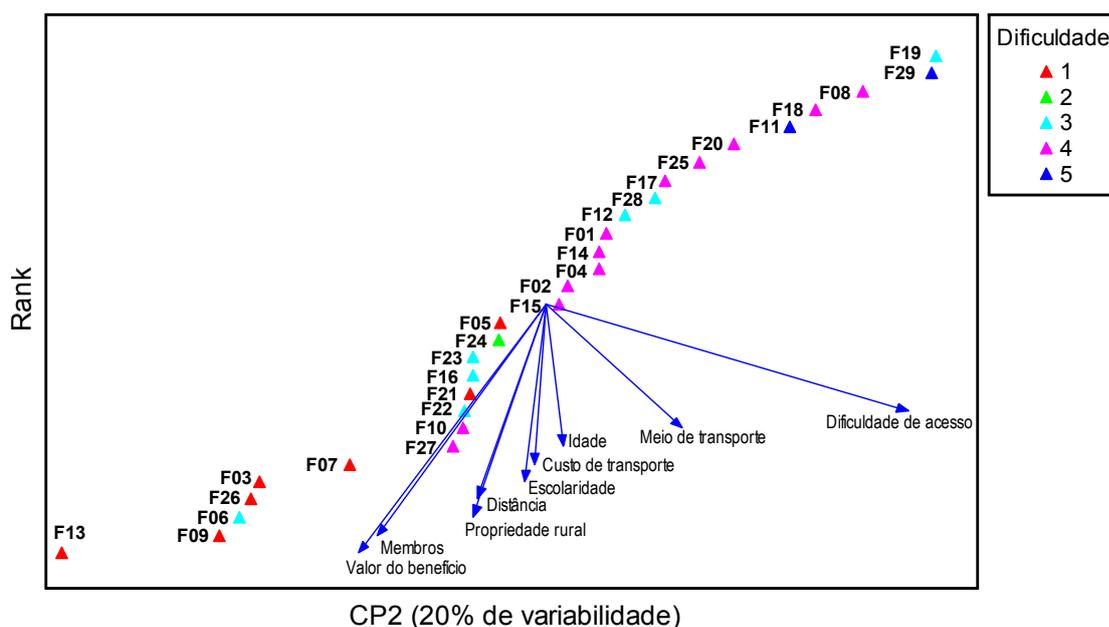


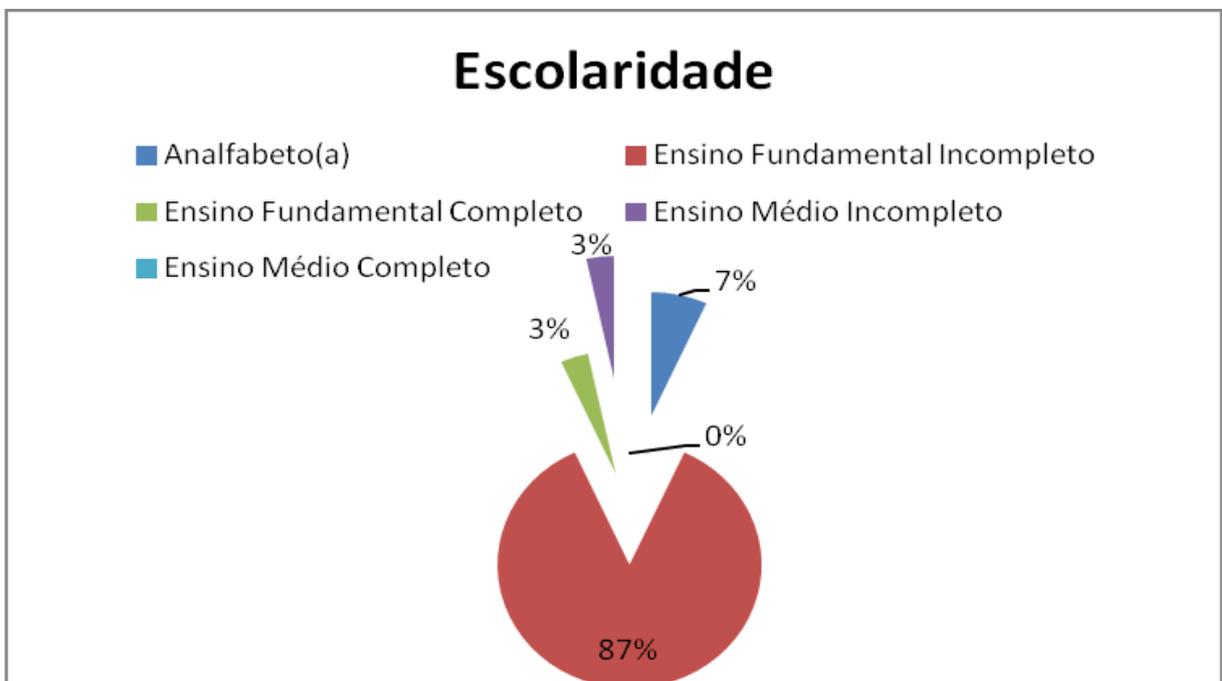
Figura 6 e 7 – Ordenação das famílias (Fs) beneficiárias no município de Toledo, segundo suas próprias características e aquelas relacionadas à forma de acesso ao benefício, obtida pela análise

de componentes principais, PCA. (Figura 6 - 1º componente principal - CP1 - em ordem crescente (Rank)). (Figura 7 - 2º componente principal - CP2 - em ordem crescente (Rank)). (Figura 6 - 1º componente principal - CP1 - em ordem crescente (Rank))

Essa análise possibilitou ordenar as famílias segundo suas características de maior variabilidade no conjunto de famílias, além de identificar as maiores dificuldades e as fontes principais das adversidades¹¹.

A questão da escolaridade dos responsáveis pelas famílias do PBF teve pouca variabilidade, pois a maioria possui baixo nível de escolaridade. A figura a seguir revela essa situação.

Figura 8 - Escolaridade dos sujeitos pesquisados.



Fonte: dados da pesquisa (2014).

É possível evidenciar um número elevado de pessoas que possuem somente o Ensino Fundamental incompleto (87%), o que acarreta implicações negativas em vários aspectos, principalmente no que tange à inclusão formal no mercado trabalho. Sachs (2008, p. 39) evidencia que:

¹¹ A análise de componentes principais (PCA) é uma técnica de ordenação multivariada que identifica as características mais variáveis dos elementos (no caso as famílias) e os ordena de modo que os mais distintos se encontrem nos extremos da ordenação. Assim, pode-se inferir que as famílias 10, 27 e 15 possuem conjuntamente as características de terem mais membros, maiores dificuldades no acesso e maiores valores de benefício em relação às famílias 21, 19 e 5.

A educação é essencial para o desenvolvimento, pelo seu valor intrínseco, na medida em que contribui para o despertar cultural, a conscientização, compreensão dos direitos humanos, aumentando a adaptabilidade e os sentidos de autonomia, bem como a autoconfiança e autoestima.

O aspecto educacional demonstrado é um enorme desafio a ser superado, pois a forma como atualmente se apresenta nas famílias do PBF colabora para a permanência na situação de pobreza, agravando as desigualdades sociais.

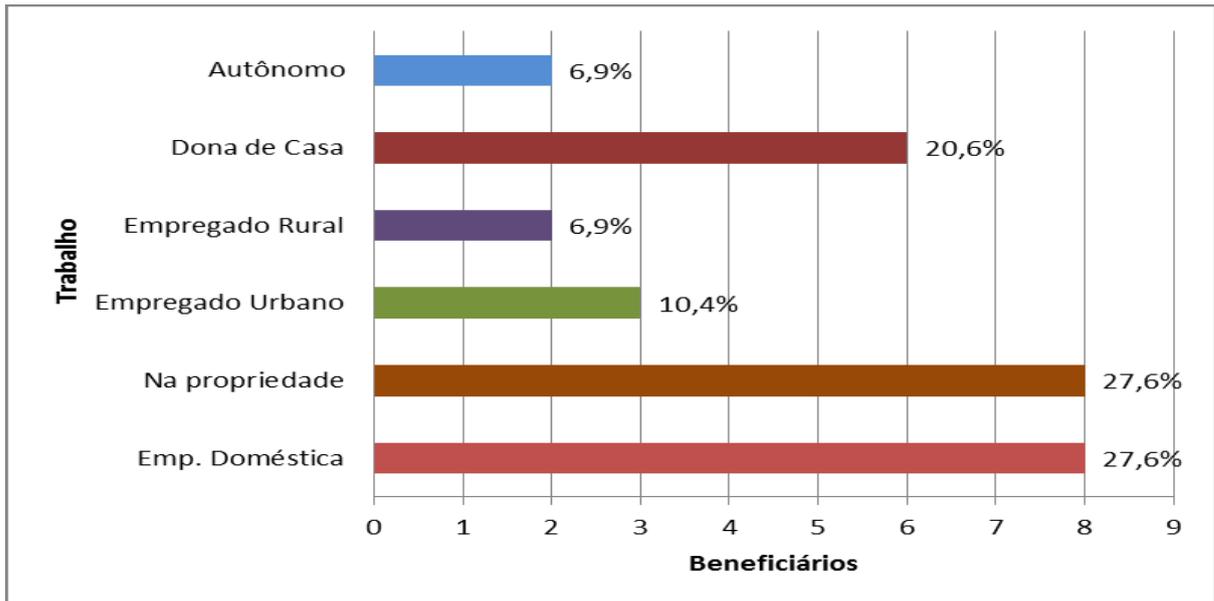
No entanto, entre as famílias entrevistadas, 24% delas têm filhos cursando o Ensino Superior, possibilitando, com isso o rompimento do ciclo da precária escolaridade. É importante destacar que alguns dos filhos estão vinculados a programas do Governo Federal, como o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI)¹², e outros cursam Universidades Públicas. Dessa forma, os programas sociais se configuram como importantes formas de acesso a várias políticas sociais, como, nesse caso, a educação superior.

Ademais, o município de Toledo comporta várias Instituições de Ensino Superior: Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Universidade Paranaense (UNIPAR), Faculdade Sul Brasil (FASUL), Pontifícia Universidade Católica (PUC), Universidade Norte do Paraná (UNOPAR) e UNINTER/IESDE/VIZIVALI (TOLEDO, 2009). Esse considerável número de Instituições faz também com que se amplie o acesso e as oportunidades aos jovens do município.

Em relação ao tipo de trabalho que as famílias do PBF realizam, é possível verificar uma diversidade nas atividades, como aponta o gráfico que segue.

Figura 9 - Atividades laborais dos sujeitos pesquisados.

¹² Tanto o FIES como o PROUNI são programas do Ministério da Educação criados pelo Governo Federal e que concedem bolsas de estudo integrais e parciais (50%) em instituições privadas de Ensino Superior (<http://www.mec.gov.br>).



Fonte: dados da pesquisa (2014).

Esses dados indicam que uma parcela significativa dessas famílias faz parte do que alguns autores denominam de trabalhos não-agrícolas ou de pluriatividade. Engelbrecht (2012) define como a atividade em que a família ou alguns membros com domicílio rural se dedicam a outras atividades econômicas e produtivas, não basicamente ligadas ao cultivo da terra ou à agricultura.

Além dessa amostra dos responsáveis, é jus ressaltar que uma parcela significativa de cônjuges ou companheiros trabalham em olarias, indústrias de medicamentos, frigoríficos e a construção civil (pedreiros e serventes). Estes últimos se autodeclararam como autônomos, o que sugere uma discussão à parte quanto à informalidade do trabalho, situação que não será abordada nesta pesquisa.

Esses resultados acerca do trabalho realizado pelas famílias entrevistadas podem estar relacionados também à sua baixa escolaridade na medida em que certas funções não exigem qualificação profissional.

É possível ainda observar que a maioria das famílias (69%) não possui propriedade rural e é concebida como “sociedade civil desorganizada” (BONNAL, CAZZELA, DELGADO, 2011, p. 46). Significa dizer que não faz parte e não é representada por nenhuma organização associativa, política ou sindical. Assim, resulta em uma população rural invisível, que geralmente não é contemplada pelas políticas públicas, com algumas exceções, como o PBF e outras iniciativas.

Das famílias analisadas, uma significativa parcela não tem acesso à terra e não está inserida em processos produtivos nas áreas rurais, as quais convivem com situações de extrema vulnerabilidade social.

Dessa forma, as políticas de desenvolvimento rural devem prever “programas e políticas estruturantes, como reforma agrária e geração de emprego e renda, a fim de contribuir mais efetivamente com a alteração das situações causadoras da vulnerabilidade social” (COTTA e PAIVA, 2010, p.73).

Além disso, devem garantir ações direcionadas a essas famílias para que se desenvolvam localmente. Igualmente, precisam reconhecer que o rural é um espaço de vida. Assim, concorda-se com Wanderley (2003) quando aduz que o desenvolvimento local deve ser compreendido como o processo que valorize tanto o potencial econômico como o social e o cultural da localidade.

Nesse sentido, é essencial que o desenvolvimento local incorpore e valorize as forças sociais presentes no meio rural, contribuindo com o desenvolvimento de forma a garantir a ampliação da cidadania. Sachs (2008) também compartilha essa ideia e aponta para a necessidade de envolver os sujeitos locais nas políticas públicas, as quais devem atender às aspirações da comunidade, pois o protagonismo local é o ponto fundamental para o desenvolvimento local.

Da mesma forma, Ladislau Dowbor defende que:

Nenhuma instância oferece o potencial de organização democrática participativa que oferece o espaço local, onde as pessoas e os atores sociais se conhecem, onde as políticas podem se integrar, onde a participação estimula porque se vê concretamente os resultados, e os resultados têm impacto direto no cotidiano das pessoas (1998, p. 229).

Nessa perspectiva, é necessário, além de dinamizar o espaço local, estimular a participação, pois esta constitui uma força social que possibilita apontar as prioridades das demandas e fomenta a formulação de políticas promotoras das reais necessidades da população local.

5.2 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

No que tange à participação, a maioria dos beneficiários declarou que não participa de nenhuma associação ou qualquer outro espaço. Somente duas beneficiárias relataram que participam do clube de mães.

Apesar de a política de assistência social no município ter espaços participativos como os conselhos e as conferências, são enormes as dificuldades para a concretização da participação popular nesses espaços. Para a PNAS (2004, p.52), é necessário construir métodos que possibilitem o “resgate de participação de indivíduos dispersos e desorganizados, e habilitação para que a política de assistência social seja assumida na perspectiva de direitos publicizados e controlados pelos seus usuários”.

As gestoras relatam que foram realizadas várias conferências descentralizadas nos distritos com a finalidade de oportunizar aos usuários a participação nesses espaços. As conferências foram amplamente divulgadas por intermédio das Associações de Pais e Mestres, das Unidades Básicas de Saúde, das Agentes comunitárias da saúde e dos CRAS.

Entretanto, além da descentralização dos espaços participativos, são necessárias outras estratégias para fortalecer a participação social. A PNAS (2004, p.52) sugere eventos temáticos para trazer os usuários para as discussões, reuniões itinerantes, bem como a obrigação de “informar aos usuários da assistência social para o exercício do controle social por intermédio do Ministério Público e dos órgãos de controle do Estado para que efetivem esta política como direito constitucional”.

Além disso, fortalecer o processo participativo da população rural é fundamental para dar visibilidade às demandas locais. É nesse processo de fazer parte, ou seja, de participar, que se torna possível decidir e influenciar as políticas públicas.

5.3 LIMITES E AVANÇOS NO ACESSO AOS BENEFÍCIOS E SERVIÇOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os dados apresentados pelos beneficiários da PBF apontam que 76% não estão vinculados a nenhum outro benefício e serviço da assistência social, 10% estão vinculados ao BPC, 10%, ao PETI e 4%, ao PROJovem.

Quando indagados se possuem alguma dificuldade para ter acesso aos benefícios e serviços e da assistência, várias famílias apontaram a questão da distância e do transporte coletivo. A burocracia e a demora na liberação dos benefícios também aparecem, mas com menos frequência.

A questão do transporte coletivo, em especial, foi constantemente apontada como uma dificuldade no acesso aos serviços do município, conforme relato de uma entrevistada:

Tem ônibus 3 vezes por semana, passa às 6:30 da manhã e retorna às 6:30 da tarde.

Algumas queixas advêm dos horários e da frequência do transporte durante a semana, mas alguns casos são mais preocupantes, como o seguinte relato de uma beneficiária:

Não tem meio de se locomover, não tem ônibus que passa na vila, preciso ir até Cerro da Lola para *pega* o ônibus e até lá são 10 km, e até a cidade são mais 20 km é um gasto de mais de 15 reais. Se for emergência, precisa pagar *pros vizinhos*. Os *piá* gostariam de fazer uns *curso*, mas fica muito caro, além de não ter transporte.

Ou ainda:

Moro longe e não participo de nenhum curso, pois iria gastar quase o valor da bolsa família em passagem, uma vez fiz inscrição para um curso de corte e costura, mas era longe *dai* não fui.

A entrevistada a seguir relata vir de carona para retirar o benefício, sobre os quais admite desconhecimento:

Pensa nesta distância, não tem nenhum transporte, nem *pra* saúde. Faz 4 anos que resido nesta linha e não ouvi falar dos serviços da assistência, [...], eu participo do clube de mães e não veio ninguém ainda falar sobre isso na comunidade. [...] no dia que vou pegar o benefício perco o dia todo, pois vou com a vizinha pego carona, ela vai trabalhar na parte da manhã e só volta no fim da tarde, pago ainda R\$ 25,00 *pra* ir de carona. A correspondência também não chega vou até a vila em Bom Princípio que fica a uns 4 km.

Na fala que segue, a responsável relata que os filhos já participavam do PROJOVEM, no entanto, devido às dificuldades com transporte, abandonaram o projeto:

Os meninos não participam mais dos projetos, pois o acesso era difícil. *Pegava* o ônibus na BR e iam até a rodoviária, dali iam até o terminal para pegar outro ônibus até ao CRAS assim nesse *corre-corre* nunca chegavam no horário para os cursos.

Com relação ao entrave da burocracia, uma beneficiária comenta:

[...] na hora de renovar o cadastro preciso ir 3 vezes *no* Cras. Uma para pegar a relação dos documentos, outra para conferir e a terceira vez é para ir *na* reunião. O comprovante de renda também é um problema, pedem uma declaração, e essa geralmente não é a certa, mas não mostram nenhum modelo *pra seguir*.

Diante desses aspectos, a carência do transporte coletivo nas áreas rurais corrobora com o precário acesso aos serviços e benefícios, principalmente nas áreas de baixa densidade. É uma das barreiras a serem superadas para a melhoria da qualidade de vida das populações residentes nessas comunidades rurais.

Nesse sentido, a política nacional de mobilidade urbana (2012) também preconiza em seus princípios a equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo, além de objetivar promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais. Apesar dessas garantias legais, a política não se refere a mobilidade dos espaços rurais.

A distância dos equipamentos públicos, nesse caso, também se revela um problema no acesso aos benefícios e serviços, pois importa despesas para a população rural, especialmente com transporte coletivo, sem mencionar o tempo despendido. Dessa forma, quanto maior for a distância para obter o acesso aos serviços, maiores serão os custos, o que torna mais grave a situação de vulnerabilidade vivenciada pelas famílias.

A não vinculação a outros serviços da assistência social decorre também da fragilidade da descentralização dos serviços nas áreas rurais, uma vez que, se fossem oferecidos mais próximos de suas residências, a probabilidade de os beneficiários deles participarem seria maior.

Nesse sentido, é prudente explicar que os beneficiários do PBF entrevistados afirmaram, em sua maioria, não terem participado de nenhum outro serviço da rede da assistência. A referência que fazem à política da assistência social está somente relacionada ao recebimento do benefício, e não a outros serviços. Somente uma das entrevistadas relatou ter participado de um curso de confecção de chinelos. Diante disso, percebe-se também o desconhecimento das famílias do PBF sobre os serviços e benefícios voltados à Política de Assistência Social.

Os benefícios e serviços da assistência social devem ser ofertados de forma simultânea. Além disso, o benefício em espécie deveria ter o acesso

necessariamente vinculado a um conjunto de serviços, pois conforme o Protocolo de Gestão Integrada de Benefícios e Transferência de Renda no Âmbito do SUAS (2009, p.4) a “sinergia gerada pela oferta simultânea de renda e de serviços socioassistenciais potencializa a capacidade de recuperação, preservação e desenvolvimento da função protetiva das famílias, contribuindo para sua autonomia e emancipação”.

Nessa perspectiva, o mesmo protocolo preconiza que as famílias devem ser incentivadas a participar do PAIF e dos serviços de convivência socioeducativa e de fortalecimento de vínculos a fim de afiançar as seguranças de convívio familiar e comunitário e o desenvolvimento da autonomia. A inclusão das famílias do PBF na rede de serviços socioassistenciais é de fundamental importância, pois contribui de forma expressiva para a superação de situações de vulnerabilidades sociais.

Ademais, a política de assistência social do município de Toledo vem avançando substancialmente na direção da ampliação e da descentralização da rede de serviços no município. Essa afirmativa pode ser observada na estrutura da assistência social, na organização e na gestão da política da assistência social no município, nas análises dos relatórios das conferências municipais, no PPA e no plano municipal de assistência social do município de Toledo.

Nas afirmações das gestoras dos CRAS da proteção social básica, é possível verificar esse avanço. De tal forma, a proteção social básica oferece o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família-PAIF, que dispõe dos Programas Cidadania e de Qualificação Profissional e geração de renda. O programa Cidadania oferta os seguintes projetos: Informar para a cidadania; Cidadania e direitos sociais; Cegonha Feliz; Cidadania e segurança alimentar e Beneficiários do BPC. O programa de Qualificação Profissional e Geração de Renda oferta os projetos de Oficinas de artesanato e Qualificação profissional.

Oferece ainda os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos-SVFV, o qual oferta o programa ProJovem¹³ Adolescente, que contempla os seguintes projetos: Cidadania, Direitos humanos e socioassistenciais; Esportes e lazer; Meio ambiente; Saúde; Cultura e Mundo do trabalho.

¹³ O Projovem adolescente é voltado para jovens de 15 a 17 anos de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e jovens vinculados ou egressos de programas e serviços da proteção social especial, como o Programa de Combate à Violência e à Exploração Sexual e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, ou, ainda, jovens sob medidas de proteção ou socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

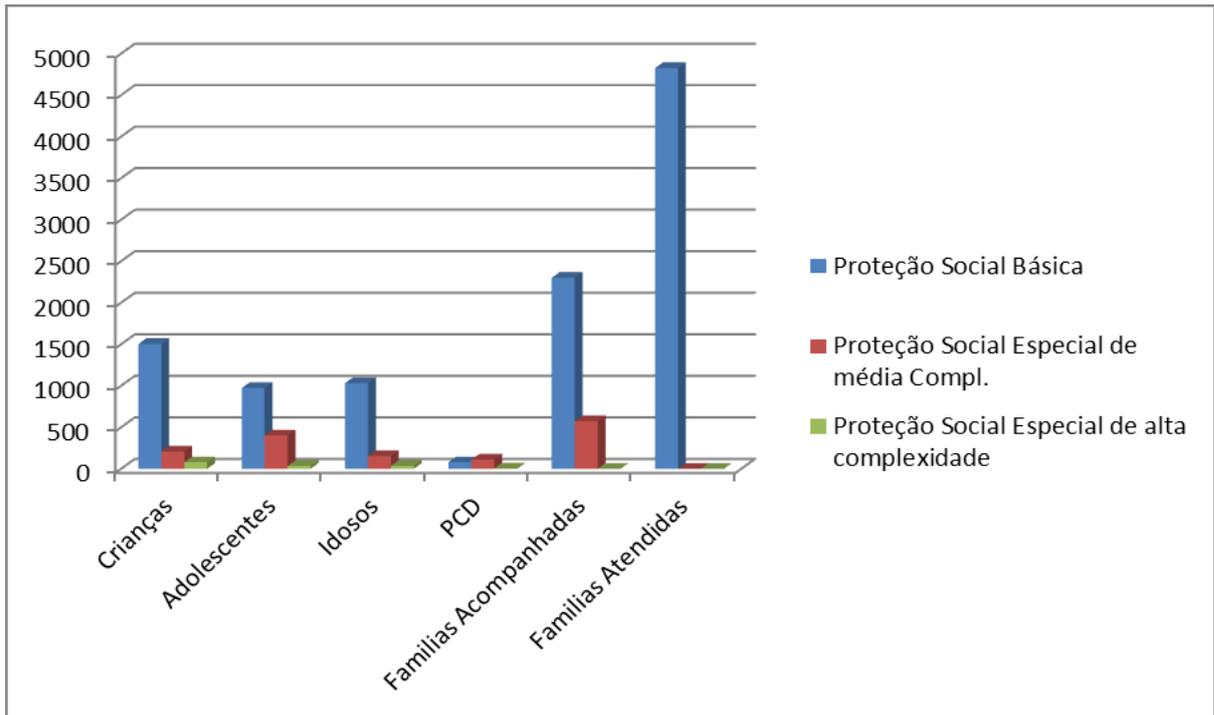
No município de Toledo são realizadas as orientações e a inserção no cadastro único do PBF, do PETI e do Fome Zero. Também a orientação do BPC e, ser for o caso, o encaminhamento ao Instituto Nacional do Seguro Social. O município igualmente oferece quatro modalidades de benefícios eventuais: auxílio-natalidade, material, funeral e auxílio de DNA. Além desses, também são ofertados benefícios de transferência de renda com financiamento exclusivamente municipal: Agente Jovem, BEM Toledo e Florir Toledo.

Ainda em relação aos benefícios, 196 são crianças e adolescentes beneficiários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), representando 196 famílias, em um quadro de baixa renda agregado à situação de trabalho infantil. Quanto ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), 811 são beneficiários idosos, e 927 beneficiários com deficiência, totalizando 1.738 pessoas beneficiadas, o que representa 1,35% da população do Município (PMAS, 2014-2017).

Em relação ao PBF, no mês de junho de 2014 foram beneficiadas 1.682 famílias, representando uma cobertura de 50,3 % da estimativa de famílias pobres no município. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 143,48, e o valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 241.337 no mês (MDS, Relatório de Informações Sociais, 2014).

Os atendimentos, o número de pessoas e famílias acompanhadas nos serviços socioassistenciais no município no ano de 2013 foram assim distribuídos: no eixo de PSB, 1.503 crianças, 972 adolescentes, 1.032 idosos, 78 Pessoas com Deficiência (PCD), 2.300 famílias acompanhadas, 4.825 famílias atendidas. No eixo de PSE Média Complexidade, 208 crianças, 401 adolescentes, 152 idosos, 110 PCD, 572 famílias acompanhadas. No eixo de alta complexidade, 78 crianças, 33 adolescentes, 35 idosos, 4 PCD (PMAS, 2014-2017).

Figura 10 - Atendimentos realizados no município em 2013.



Fonte: SMAS, sistematizados pela autora.

Nesse contexto, é fundamental reconhecer a importância dos CRAS na oferta dos serviços e descentralização destes, pois estão localizados nos territórios de maior vulnerabilidade social do município. O CRAS se constitui, ainda, como uma das estratégias que possibilitam o aprimoramento do atendimento e inclusão das pessoas e famílias nos programas da assistência social.

No entanto, somente alguns serviços são oferecidos de modo descentralizado nos distritos, como as reuniões e os projetos dos CRAS nos distritos de Vila Nova e Novo Sarandi. O Programa Cidadania, o Projeto Cegonha Feliz e os cadastramentos do CadÚnico ocorrem somente no distrito de Nova Sarandi por apresentar uma demanda muito significativa. Porém, os cadastramentos do CadÚnico também já ocorreram em outros distritos. Ressalva-se que as visitas domiciliares são realizadas em todas as comunidades rurais em que houver a demanda para esse serviço.

Conforme menciona uma das gestoras, a meta é descentralizar os serviços:

[...] em agosto toda a equipe vai para Sarandi e vão fazer todo o trabalho e o atendimento que o CRAS fazia aqui, é a primeira vez, uma tentativa [...].

É possível verificar unanimidade nas falas das gestoras quanto à necessidade de avançar na descentralização e oferta de serviços nas áreas rurais e o acompanhamento efetivo e mais próximo das famílias.

Além desses esforços em descentralizar os serviços, faz-se necessário proporcionar diferentes ações para os usuários das áreas rurais, especialmente no que tange aos projetos da qualificação de emprego, pois estes possuem particularidades e demandas específicas que precisam ser reconhecidas pelas políticas públicas. Essas necessidades ficam evidentes no desabafo de uma das beneficiárias do PBF:

Os cursos são oferecidos só para as pessoas da cidade, o pessoal acha que *nois* no sítio não *precisa*. Os meninos gostariam de participar no projeto Florir Toledo, mas o ônibus é muito caro. Tem 30 seções de fisioterapia para os dois meninos, não sei como vou fazer, pois não consegui transporte gratuito mas também não tenho condições para levá-los.

A depoente enfatiza a questão da dificuldade no transporte público, que restringe o acesso aos serviços, em especial, nesse caso, à saúde. Isso reitera a necessidade da intersectorialidade nas políticas sociais, uma vez que os motivos que levam as famílias a terem dificuldades no acesso aos serviços ultrapassam os limites apenas de uma política pública, tornando-se necessário um diálogo com outras áreas. Dessa forma, elaborar propostas conjuntas entre as diversas políticas públicas possibilita que se alcancem resultados mais efetivos para atender à população demandante dos serviços.

Atender-se-ia, assim, ao que preconiza a PNAS sobre a intersectorialidade quando infere que “nessa vertente, o objeto da ação pública, buscando garantir a qualidade de vida da população, extravasa os recortes setoriais em que tradicionalmente se fragmentaram as políticas sociais e em especial a política de assistência social” (PNAS 2004, p. 44).

Entretanto, Yasbek (2014, p.99) afirma que:

As Políticas sociais públicas (educação, assistência social, saúde, habitação, cultura lazer, trabalho etc.) apresentam-se setorializadas e desarticuladas, respondendo a uma forma de gestão com características centralizadoras e hierarquizadas [...]. Esta forma de gestão da política pública vem historicamente gerando fragmentação da atenção as necessidades sociais e ações paralelas; além de divergências quanto os objetivos e papel de cada área, prejudicando particularmente os usuários, sujeitos das atenções dessas políticas.

Logo, é um desafio para a política de assistência social do município a prática da intersetorialidade frente às históricas condições em que as políticas sociais foram construídas e às quais ainda estão atreladas.

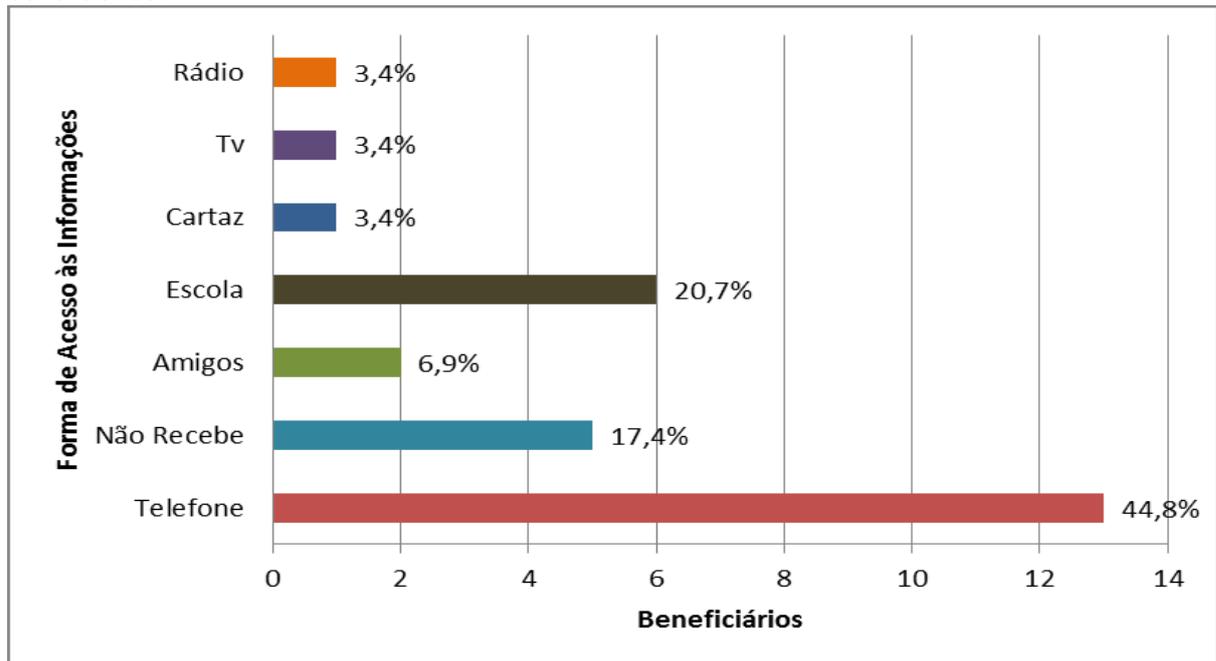
5.4 ACESSO ÀS INFORMAÇÕES SOBRE BENEFÍCIOS E SERVIÇOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Com relação ao acesso a informações sobre benefícios e serviços da política de assistência social, é possível verificar alguns limites expostos pelos beneficiários do PBF, conforme relato de uma entrevistada:

Quando morava na cidade, eles me avisavam das reuniões por telefone, agora que moro no sítio não recebo nada. Aqui no rural é longe do posto de saúde, do CRAS, do hospital e nem o telefone tem sinal.

A maioria das informações recebidas pelos beneficiários ocorre por meio do contato telefônico repassado pelas equipes do CRAS. Outras informações são repassadas pelas escolas. Cabe ressaltar que as informações que recebem por telefone, segundo relatos, referem-se ao recadastramento do CadÚnico e não a outros serviços ofertados.

Figura 11 - Meio de comunicação utilizado para informar os beneficiários, segundo os próprios beneficiários.



Fonte: dados da pesquisa (2014).

Esses aspectos evidenciam fatores de vulnerabilidade no acesso às informações sobre a política de assistência social nas áreas rurais, pois as informações que chegam aos beneficiários são limitadas. Oferecer a informação sobre a política de assistência social é o principal caminho para despertar a consciência acerca dos direitos, pois a socialização da informação é o elemento necessário para a descoberta dos direitos sociais. Assim sendo, despertar o conhecimento sobre os direitos por meio da informação é o primeiro passo para concretização da defesa e do fortalecimento da cidadania.

Por outro lado, é notório o empenho das gestoras em disponibilizar as informações de forma a atender toda a população dos serviços. Uma das gestoras informou que as informações são oferecidas da mesma forma que na área urbana: por meio de panfletos e reuniões. Outras informaram que utilizam algumas estratégias diferenciadas e que possuem uma importante articulação com as escolas, as associações de moradores, os presidentes dos clubes de idosos e com as Unidades de Saúde nos distritos. Recentemente, também iniciaram reuniões com os líderes de territórios, inicialmente para divulgar e apresentar o CRAS, seus serviços e objetivos.

5.5 AMPLIAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS A PARTIR DO SUAS

Sobre a questão da ampliação dos serviços no município para a população rural a partir da implantação do SUAS, as gestoras informaram que o sistema trouxe um avanço em todos os serviços e para toda a população que deles necessita. Ampliou também a estruturação da rede de serviços com base nos territórios, a formação das equipes específicas e implantou novas ações para a garantia de direitos de toda a população.

Tratando-se especificamente da ampliação dos serviços para as áreas rurais, a gestora informa que:

Na verdade com a implantação dos SUAS houve a divisão e implantação dos CRAS com base nos territórios de vulnerabilidade, o que facilitou o georeferenciamento das populações rurais (...) facilitou o fato de descentralizar daqui da Vila Pioneira para os bairros, aproximou ainda mais, mas ainda assim é insuficiente.

Essa ampliação também é reconhecida por alguns beneficiários do PBF. Segundo eles: “assim tá melhor, não precisamos mais ir *na* Pioneira, era muito na contramão”.

Sem dúvida, o processo de materialização do SUAS no município representa um grande avanço na gestão, na ampliação do financiamento, nos benefícios e serviços e nos equipamentos sociais, o que pode ser evidenciado também nos dados apresentados pelas gestoras.

Contudo, analisando o exposto pelos beneficiários, o SUAS ainda precisa avançar na perspectiva da universalidade do acesso aos bens e serviços e na garantia dos direitos sociais.

Nessa perspectiva da ampliação dos benefícios e serviços, o financiamento é a base para se garantir a operacionalização e a gestão dos serviços socioassistenciais sistematizados pelo SUAS. Frente a isso, é necessária a ampliação do financiamento pelas três esferas de governo para garantir toda a demanda de serviços e benefícios da política de assistência social, considerando toda a estrutura, bem como os recursos humanos necessários.

Conforme o documento elaborado pelo Conselho Federal do Serviço Social – CFESS, a partir do “CFESS Manifesta”, na 9ª Conferência Nacional de Assistência Social, houve um acréscimo expressivo no orçamento do governo federal para a

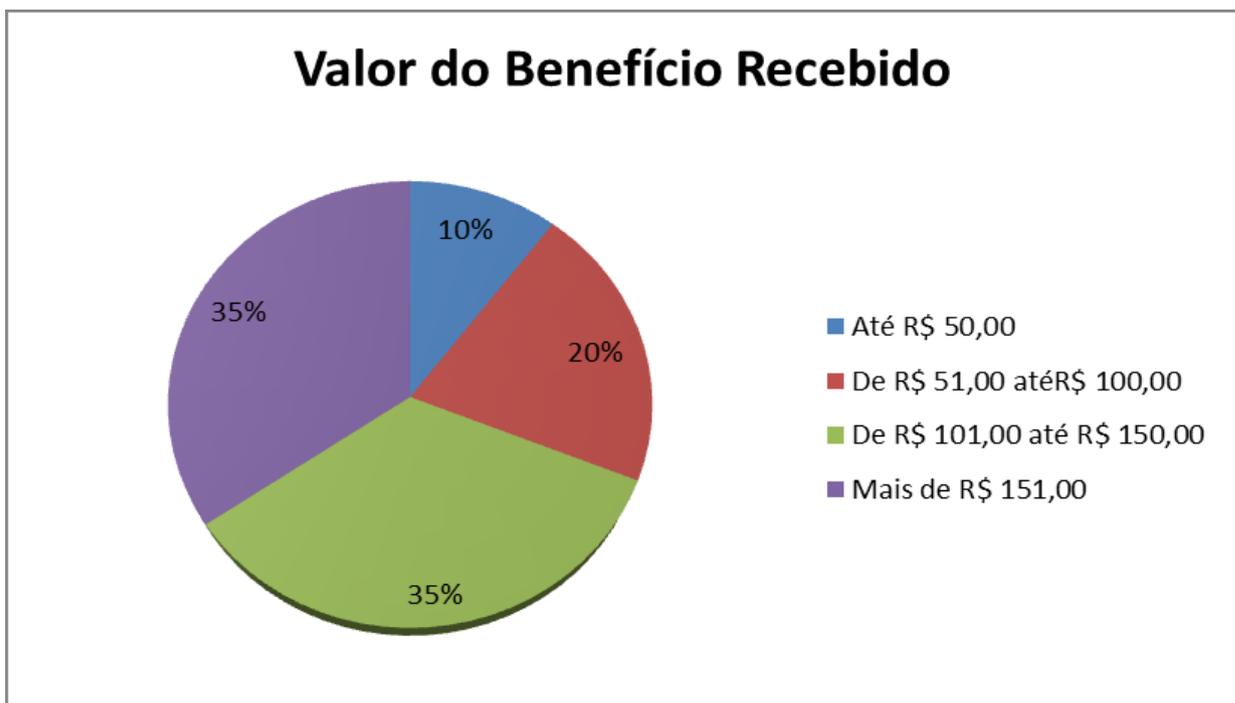
assistência social nestes anos de SUAS. Porém, esse valor não se traduziu em financiamento dos serviços e programas que assegurassem as proteções da assistência social, mas foi aplicado nos programas de transferência de renda, o que dificulta em grande medida ampliar os serviços socioassistenciais.

5.6 CONTRIBUIÇÕES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA PARA OS BENEFICIÁRIOS

Nessa questão, foi possível analisar a importância do benefício do PBF para os beneficiários e suas famílias. Todas consideraram o benefício essencial para manutenção da família, pois o programa tem proporcionado uma garantia mínima de renda, ainda que insuficiente, mas que significa a manutenção mínima de vida e uma das únicas saídas para minimizar a fome.

Os valores do benefício são relativamente variáveis entre as famílias. Conforme o MDS (*online*), “o valor repassado depende do tamanho da família, da idade dos seus membros e da sua renda. Há benefícios específicos para famílias com crianças, jovens até 17 anos, gestantes e mães que amamentam”. Essa variabilidade pode ser observada na figura 12.

Figura 12 - Valor do benefício recebido pelas famílias do PBF



Fonte: dados da pesquisa (2014).

A maioria dos entrevistados relatou utilizar o benefício para comprar material escolar, roupas, calçados, frutas, alimentos e até mesmo pagamento da energia elétrica. Nas falas dos beneficiários, foi possível analisar com clareza a importância e a finalidade do PBF:

Ajuda Bastante, da *pra* comprar carne, fruta, material escolar, roupa, e colabora no que falta em casa.

Para mim é muito importante, pois ajuda para comprar as coisas para as crianças, (material escolar, roupa) depois que fiquei viúva ficou mais difícil ainda.

É única defesa pessoal, a roça não da *pra* nada, é a renda mais forte na família é o bolsa família que nos deixa viver.

Esse dinheiro sempre socorre na emergência e às vezes quando não tem trabalho por dia é a única fonte de renda. Ajuda ainda para o material escolar, uniforme, remédio.

Com base nesses relatos, fica evidente que em grande medida o PBF cumpre seu objetivo de aliviar a situação de pobreza em que as famílias se encontram, bem como de garantir o acesso das famílias aos direitos sociais, como a assistência social, a educação e a saúde.

Entretanto, as atuais políticas sociais devem ter a percepção de que a pobreza ultrapassa os problemas econômicos, ideológicos e políticos. Devem também passar a considerar que a superação da pobreza constitui um direito fundamental do ser humano.

Ao se referir às políticas sociais compensatórias, Sachs (2008, p. 39) afirma que:

[...] deveriam ir mais longe e incluir subsídios ao desemprego, uma tarefa praticamente impossível naqueles países onde apenas uma pequena minoria esta empregada no setor organizado e onde o desemprego aberto é bem menos significativo que o subemprego. O conjunto da população também deveria ter iguais oportunidades de acesso a serviços públicos, tais como educação, proteção à saúde e moradia.

Significa dizer que, para serem realmente efetivos, os programas de transferência de renda devem estar articulados com programas governamentais que desenvolvam a autonomia, possibilitem a equidade de oportunidades e, sobretudo, garantam o acesso ao trabalho.

Ao mesmo tempo, o programa visa contribuir para as famílias terem acesso aos bens e serviços que historicamente estavam fora do seu alcance, pois, conforme explicita Yazbek (2004, p.22), “trata-se de uma população destituída de poder, trabalho, informação, direitos, oportunidades e esperanças”.

Para que os objetivos do PBF realmente se concretizem, é necessário que as famílias tenham acesso às ações complementares. Entre as mais significativas, conforme Cunha (2009, p.342), merecem destaque “aquelas nas áreas de geração de trabalho e renda, aumento da escolaridade e acesso ao conhecimento, melhorias nas condições habitacionais, dentre outras políticas que visam promover o desenvolvimento social e econômico sustentável das famílias”.

Uma questão que também ficou clara foi a de que o benefício ainda é entendido como ajuda para a maioria das famílias. Dentre os entrevistados, somente um utilizou a palavra direito, enquanto os demais se referiam ao benefício como uma ajuda. Essa vinculação advém das práticas históricas de filantropia dirigidas à população pobre e vulnerável, bem como da apropriação de forma clientelista dos bens e serviços assistenciais. Tais práticas ainda se fazem presentes nas políticas sociais. Logo, as famílias não reconhecem o benefício com um direito social devido às profundas desigualdades sociais às quais estão historicamente submetidas.

Ademais, para as famílias reconhecerem seus direitos, é preciso conhecê-los. Novamente recorremos para o direito à informação, que contribui significativamente para o conhecimento sobre os direitos, uma vez que, até mesmo para reivindicar direitos, é imprescindível conhecê-los.

5.7 DIFICULDADES DA GESTÃO PÚBLICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ATENDER ÀS DEMANDAS RURAIS

Com relação às dificuldades da gestão em atender às demandas da população rural do município, foram elencados vários aspectos pelas gestoras entrevistadas quanto à estrutura de equipamentos viabilizadores dos serviços e aos recursos humanos.

A fala de uma das gestoras demonstra essa situação:

Falta de carga horária, estrutura de RH e equipamentos para a realização de acompanhamentos. Porque uma questão é a equipe dar conta do território todo. Porque a equipe hoje lá no CRAS III está completa conforme a NOB, mas no CRAS V falta o psicólogo, o assistente social e a partir das

equipes completas dedicarem uma carga horária específica para esses serviços.

Nesse contexto, o município precisa se adequar às disposições da NOB-RH-SUAS (2006), norma que, dentre outras metas, estabelece a composição da equipe de referência dos CRAS para a prestação de serviços e execução das ações no âmbito da Proteção Social Básica nos municípios. Cada CRAS deverá ter uma equipe composta de pelo menos quatro técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo, um profissional que compõe o SUAS e quatro técnicos de nível médio. No entanto, essa meta ainda não foi atingida pelo município.

Segundo relato de umas das gestoras, em 2013 foi realizado um concurso público¹⁴ que deverá contemplar essa necessidade. Dessa forma, o concurso público se constitui como uma importante ferramenta na política de assistência social, pois garante um avanço quanto à profissionalização da assistência social com pessoal permanente e qualificado.

Além disso, uma das gestoras relatou que a partir de janeiro de 2013, com aprovação de Lei Municipal (nº.2120/2013), somente poderá assumir o cargo de direção de proteção social - de básica, especial de média e alta complexidade, de vigilância socioassistencial e de gestão financeira e orçamentária do SUAS - quem for servidor público municipal de carreira. Essa garantia legal proporciona avanços na continuidade e na permanência da política de assistência social no município.

Outro aspecto que se demonstrou relevante nas entrevistas relacionadas às dificuldades na gestão foi a questão da restrição e da indisponibilidade do veículo do município para realizar os acompanhamentos nas áreas rurais. Além disso, com um quadro mínimo de motoristas, o CRAS não possui uma carga horária adequada a esses profissionais.

A maior dificuldade apontada por uma das gestoras é:

A maior dificuldade mesmo é que a gente não consegue pensar ações específicas no sentido de garantir o acesso, isso que eu acho mais complexo. [...] hoje na cidade você tem várias opções, as crianças podem ser inseridas no bairro onde *mora* ou em outro serviço, realmente no interior há essa dificuldade.

¹⁴ Edital 02/2013. O município de Toledo disponibilizou 15 vagas para assistente social, além de 5 vagas para psicólogos.

Com relação especificamente ao acompanhamento das famílias do PBF, a gestora informou uma fragilidade tanto na área urbana como na rural:

As equipes ainda estão discutindo e tentando reestruturar o trabalho no CRAS no sentido de dar prioridade às famílias do BPC, PBF, do CADÚNICO, famílias em situação de extrema pobreza. O foco que o CRAS sempre teve que era cesta básica tem ser transformado nesse atendimento do público prioritário. [...] e isso não tem sido fácil, discutir isso com as equipes e reestruturar os serviços.

Na fala da gestora, é possível observar a dificuldade de transformar a assistência social em política pública de direito e desvinculá-la da prática do assistencialismo e da ajuda que historicamente esteve presente na assistência social.

As gestoras elencaram como prioridade para superar as dificuldades no atendimento nas áreas rurais a necessidade da criação de um CRAS itinerante, uma estrutura móvel que permite a oferta e a garantia do atendimento a essa população, possibilitando a estruturação dos serviços e uma presença efetiva nas comunidades rurais mais vulneráveis.

5.8 DEMANDAS RURAIS PRESENTES NAS CONFERÊNCIAS, NO PLANO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E NO PLANO PLURIANUAL MUNICIPAL

Quanto às demandas voltadas especificamente para a população rural presentes nas propostas e deliberações da X Conferência Municipal de Assistência Social (2013), verificaram-se as seguintes ações:

- Implantar um CRAS itinerante, garantindo estrutura física e equipe mínima (conforme NOB RH/SUAS) para oferta dos Serviços PAIF e Serviços, Programas, Projetos e Benefícios à população da zona rural.
- Garantir equipe técnica e estrutura conforme NOB/RH e orientações técnicas dos Serviços de Acolhimento para crianças e adolescentes para o efetivo acompanhamento das famílias de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar, inclusive nos distritos.
- Ampliar a oferta de cursos profissionalizantes, prevendo oferta de cursos em horário noturno e garantindo o acesso de adolescentes dos distritos e de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa e da casa abrigo, de acordo com os critérios de escolaridade, observando a lei federal de aprendizagem.
- Garantir auxílio-transporte, inclusive à população dos distritos, para os serviços de Assistência Social e outros equipamentos da rede de políticas públicas que sejam encaminhados pela Política de Assistência Social.
- Facilitar o acesso aos benefícios da Proteção Social Básica e à documentação para as famílias dos distritos. (TOLEDO, DELIBERAÇÕES DA X CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2013).

No plano municipal de assistência social (2014-2017), o diagnóstico socioterritorial apresenta a necessidade de ampliação no acesso para a população rural. Um dos aspectos elencados é destacado a seguir:

Quanto às estruturas essenciais do PAIF, os CRAS, há demanda por construção do CRAS III – Coopagro, que já possui terreno definido. Recentemente a unidade encontra-se em nova sede locada, a qual possui melhores condições com base na demanda de estrutura mínima, porém localizada em uma região distante do território de maior vulnerabilidade o que demandará estratégias para garantia e facilidade do acesso à população usuária. Outro aspecto referente ao Território do Coopagro é que o território abrange vários distritos da zona rural, e a equipe não consegue manter a cobertura necessária de atendimento a esta população, demandando a implantação de Unidade volante para atender a toda a população da zona rural do Município. Atualmente apenas dois Distritos ofertam o Serviço de Convivência para crianças e adolescentes através da parceria com APMs.(TOLEDO, PLANO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2014-2017).

Além disso, as metas identificadas no plano específico à população rural visam afirmar e garantir a ampliação do acesso à população urbana e rural nos programas de qualificação profissional e a inserção no mundo do trabalho, bem como a expansão da oferta dos Serviços Socioassistenciais nos territórios, atendendo bairros distantes, distritos e comunidades rurais, da sede dos CRAS e da Rede socioassistencial. Igualmente o plano reforça a garantia do efetivo atendimento continuado e periódico nas comunidades rurais por meio da implantação do CRAS itinerante, com equipe técnica específica e capacitada para essa finalidade.

O plano também aponta a necessidade de fortalecer a participação das famílias, instituições e movimentos sociais dos bairros e distritos nas discussões, reuniões e Pré-Conferências de Assistência Social.

No PPA do município de Toledo (2014/2017), é possível verificar o planejamento para os programas e ações direcionadas para a população rural sob a função da Secretaria da Assistência Social:

- Promover a autonomia econômica das mulheres das áreas urbana e rural por meio de projetos e programas que contribuam para a redução da discriminação e da desigualdade social e econômica no mundo do trabalho, com ênfase nas políticas de erradicação da pobreza;
- Estimular a economia solidária e estabelecer parcerias e convênios com instituições de ensino, órgãos públicos, cooperativas e entidades públicas e privadas, visando à preparação e qualificação da mulher para o mercado de trabalho por meio de cursos e outras ações;

- Desenvolver estratégias e atividades que promovam o empoderamento das mulheres do campo e da cidade, implementando atividades destinadas à geração de trabalho e renda;
- Desenvolver as ações atendendo às diretrizes do programa "Catequese da Cidadania - Construindo um Município para Pessoas";
- Promover encontro das trabalhadoras rurais;
- Assegurar o passe livre no transporte coletivo urbano e rural para adolescentes estudantes cujas famílias sejam beneficiárias dos programas sociais;
- Planejar e implementar política pública de fomento específica para a juventude rural, priorizando o associativismo, o cooperativismo e o solidarismo; a valorização de práticas agroecológicas e alternativas; o acesso à terra a priorização da participação dos jovens dos movimentos sociais e do campo na elaboração e no monitoramento dessa política; a simplificação das políticas existentes e das novas políticas; a qualificação técnica na produção, na gestão e na comercialização; a geração de renda respeitando a diversificação de atividades agropecuárias;
- Adquirir veículo adaptado para a implantação do CRAS Itinerante;
- Garantir incentivo financeiro e apoio técnico para o fortalecimento da agricultura familiar com protagonismo dos jovens - no município de Toledo, suprindo com a infraestrutura necessária, financiamento acessível específico para os jovens, executando políticas públicas que incentivem a permanência do jovem no campo, incentivando e fortalecendo o processo educacional (ensino aprendizagem) com base na realidade da população rural (TOLEDO, PPA, 2014/2017).

Além das previsões dos programas e ações para a área rural no âmbito da Secretária de Assistência Social, outras secretarias também contemplam demandas rurais. Entretanto, pela amplitude desses programas e ações, são necessárias ações conjuntas entre as secretarias municipais e instituições governamentais. Dessa forma, novamente evidencia-se a importância e a necessidade da intersetorialidade, a qual se constitui como uma estratégia importante, pois possibilita um trabalho articulado com outras políticas públicas. Nas palavras de Yazbek (2014, p. 99), isso se concretiza de forma “quase contratual; exige um pacto entre gestores, técnicos, saberes, pessoas, projetos e instituições em sintonia com a realidade local, com sua cultura de organização social”.

Conforme a afirmação de uma gestora entrevistada, a assistência social no município possui ações em parcerias com outras secretarias, principalmente no que se refere à discussão de temas afins como: Trabalho Infantil, Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, Semana da Família, entre outros.

Informações obtidas com a Assistente Social da EMATER do município de Toledo também dão conta de que possuem parcerias, especialmente com a Secretaria da Agricultura, Agropecuária e Abastecimento do município.

Diante das informações obtidas, é possível analisar que a intersetorialidade entre as secretarias e/ou instituições ocorre quando as temáticas são de áreas afins,

ou seja, a intersetorialidade é limitada por temáticas, não ocorrendo em uma perspectiva de totalidade de demandas. Dessa forma, é possível inferir, por exemplo, que no cenário municipal não ocorrem parcerias entre a Secretaria de Assistência Social e a EMATER, as quais poderiam ser importantes para as demandas da população rural, pois ambas executam ações com públicos semelhantes.

Diante dessas demandas colocadas pela Conferência, pelo plano municipal de assistência social e pelo PPA, é possível avaliar o imenso desafio da Política de assistência social em concretizar essas ações apresentadas.

Contudo, algumas demandas apresentadas já estão sendo efetivadas, principalmente as ações descentralizadas em alguns distritos. No mês de julho, por exemplo, ocorreu uma ação denominada “CRAS descentralizado”, o que se coaduna com essas propostas.

A expectativa das gestoras entrevistadas em atender às demandas rurais está intensamente pautada na implantação do CRAS itinerante, o que, segundo elas, proporcionaria uma continuidade e ampliação dos benefícios e serviços, garantindo o acesso para a população rural.

A implantação do CRAS itinerante pode constituir uma estratégia que possibilita a ampliação do atendimento e inclusão das pessoas e famílias do meio rural nos programas da assistência social. Essa estratégia de atendimento se configura uma importante ação no sentido de proporcionar o atendimento a partir da localidade onde mora, mas ainda assim é um desafio diante das condições efetivas da estrutura física e de recursos humanos existentes no município.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta desta pesquisa em explicitar de que forma ocorre o acesso ao direito à universalização e à equidade dos benefícios e serviços da PNAS à população rural no município de Toledo evidenciou vários avanços, mas constatou diversos limites nas garantias dos direitos sociais. Dessa forma, é possível tecer algumas considerações.

A primeira consideração se refere à confirmação da hipótese da pesquisa. A universalidade nos benefícios e serviços da PNAS não ocorre de forma equitativa à população urbana e rural, prevalecendo os serviços para a população urbana. No decorrer da pesquisa, a problemática paulatinamente se materializa e confirma a carência dos serviços da política de assistência social para a população rural no município de Toledo.

Foi possível também evidenciar que é imprescindível uma ampla divulgação dos benefícios e serviços socioassistenciais nas áreas rurais, pois a pesquisa demonstrou que os usuários da política de assistência social, nesse estudo representado pelas famílias do PBF, em grande medida desconhecem os serviços e conseqüentemente não os procuram. Ademais, para as famílias acessarem seus direitos, é fundamental conhecê-los.

No que se refere à importância do benefício do PBF às famílias rurais, o programa se configura como essencial para a redução da fome e da pobreza e se traduz como uma renda significativa para a maioria das famílias. Além disso, colabora, por meio de suas condicionalidades melhorias nas condições da educação e da saúde das famílias com essa essencialidade. Contudo, as famílias entrevistadas encontram-se em precárias condições de escolaridade, o que colabora para a permanência na situação de vulnerabilidade social.

Além disso, as famílias não reconhecem o benefício como um direito de cidadania, mas tão somente como uma ajuda ou um favor ofertado pelos governantes.

Os programas de transferência de renda são importantes para abrandar as situações de vulnerabilidades ou carências transitórias, entretanto devem estar integrados com serviços que promovam sua autonomia e capacidade de sair dessa condição de pobreza em que se encontram. Em outras palavras, as famílias do PBF

das áreas rurais carecem ter acesso e participar dos serviços que podem impactar de maneira positiva sobre sua condição de pobreza.

As dificuldades que se referem ao acesso aos serviços e às políticas públicas do município apresentadas pelos beneficiários foram mais expressivas em relação ao transporte público oferecido. Para algumas famílias, o transporte público não chega; para outras, chegam em determinados dias da semana e, mesmo nesses dias, os horários são reduzidos, o que dificulta a mobilidade da população rural para o acesso aos benefícios e serviços localizados predominantemente no meio urbano.

A fragilidade do acesso à informação e ao transporte público influencia diretamente na baixa participação e na procura dos serviços sociais pelos usuários da política de assistência social residentes nas áreas rurais do município.

Quanto às dificuldades apresentadas pelos gestores, foi apontada a questão da falta da carga horária, da estrutura de recursos humanos e equipamentos para a realização do acompanhamento social. Uma das perspectivas vislumbradas pelos gestores refere-se à implantação do CRAS itinerante, que na pesquisa apareceu como uma peça-chave para possibilitar a descentralização da própria rede de serviços com a finalidade de ampliar o acesso à população rural. Portanto o CRAS itinerante se configura como uma importante alternativa para o acesso aos serviços sociais na área rural, construindo vínculos entre profissionais e usuários, garantindo uma continuidade e assiduidade nos atendimentos, proporcionando um direito da proteção social no lugar onde residem. Além disso, os gestores municipais precisam desenvolver estratégias que facilitem o acesso das famílias vulneráveis da área rural aos benefícios e serviços oferecidos pelo município.

O desafio da política social, além de possibilitar o acesso dos benefícios e serviços para a população rural, é garantir a integralidade dos serviços, compreendendo suas particularidades e especificidades para que não ocorra simplesmente uma transposição dos serviços ao meio rural.

As famílias atendidas pela política de assistência social apresentam várias privações, contudo também mostram capacidades que podem ser estimuladas, cabendo às políticas públicas, de forma integrada, realizar um suporte e proporcionar estratégias que possibilitem o desenvolvimento humano para superar essa condição de pobreza em que vivem. Essas estratégias poderiam estar ligadas, por exemplo, às experiências associativas de caráter produtivo.

Outra situação evidenciada diz respeito aos planos municipais, que até apresentam demandas rurais, como apresentado, mas não apresentam respostas específicas, tais como programas de enfrentamento à pobreza no meio rural e projetos de geração de trabalho e renda para a população rural que possam contribuir com a permanência das famílias nesse meio. A inserção da população rural nos programas que contribuem para a diminuição da desigualdade e pobreza deveriam ser assumida por várias políticas públicas comprometidas com o desenvolvimento rural sustentável no sentido de ampliar a autonomia e de dar visibilidade às suas demandas.

Diante disso, as políticas públicas devem atuar na perspectiva da intersetorialidade, pois somente uma única política pública, de forma isolada, não consegue garantir os programas e serviços reivindicados pelas famílias. Assim, cabe às políticas públicas da assistência social, habitação, saúde, educação, saneamento básico, assistência técnica e extensão rural, mobilidade urbana, entre outras, de forma integrada, dividir as responsabilidades em atender às demandas da população rural.

Dessa forma, é possível concluir que se faz necessário um amplo debate entre os gestores das políticas públicas e os usuários para pensarem políticas públicas e serviços que atendam às demandas locais, priorizando o desenvolvimento local e incluindo em seus programas principalmente as famílias usuárias da política de assistência social que residem nas áreas rurais historicamente excluídas desse processo.

Assim, um projeto de DRS deve promover a ampla emancipação do ser humano, envolvendo direitos civis, políticos, econômicos, culturais e ambientais, possibilitando a distribuição e o acesso equitativo das riquezas, das terras e dos serviços sociais, priorizando a superação das desigualdades sociais, bem como as correções de injustiça social. Contudo, não se pode pensar as políticas de DRS desvinculadas das contradições decorrentes do sistema capitalista vigente, profundamente desigual no acesso aos bens e serviços, bem como na distribuição da riqueza socialmente construída. Consequentemente, a diminuição das desigualdades constitui o método mais efetivo para conquistar o desenvolvimento sustentável, pois é impossível alcançar o desenvolvimento em um país socialmente desigual.

A pesquisa demonstrou que 69% das famílias entrevistadas não possuem propriedade rural, o que ratifica a necessidade em avançar nos programas que possibilitem o acesso à terra pelas famílias que não a possuem ou pelas que possuem, porém de forma insuficiente para garantir uma vida digna para suas famílias. Além disso, essas políticas públicas podem dinamizar as áreas rurais, colaborando com o aumento e a fixação da população rural, evitando que o rural se esvazie em um futuro próximo.

Ademais, é imprescindível que as populações rurais que demandam de políticas sociais tenham acesso à terra, crédito, bens, serviços, conhecimentos, informações, escolaridade, ATER, oportunidade de emprego e geração de renda. Se as políticas públicas estivessem em consonância com esses compromissos em grande medida, não careceriam serem complementadas por políticas sociais compensatórias.

É indiscutível o avanço da política de assistência social no município, pois tem contribuído significativamente com a ampliação dos serviços e no acesso da população que dela necessita. Frente a isso, é necessário reafirmar a importância da política de assistência social enquanto garantidora de direitos sociais, proporcionando o acesso aos bens e serviços na perspectiva de ampliação dos direitos.

Diante do exposto, avalia-se que o maior desafio para a política de assistência social na construção do SUAS seja inserir a população rural e seus territórios nas temáticas abordadas nos planos e projetos, ampliando seu campo de atuação, possibilitando de fato o acesso a toda população que dela necessitar.

Assim, espera-se que esta pesquisa contribua e suscite várias questões remissivas a outras pesquisas que poderão fomentar e fortalecer as políticas públicas nas proposições para as necessidades da população rural. Além disso, almeja-se que a pesquisa colabore com o fortalecimento da política de assistência social para que os profissionais que atuam nessa área tenham condições para dirigir de forma mais efetiva suas intervenções para um atendimento integral das famílias do meio rural.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

ALMEIDA, Jalcione. Da ideologia do progresso à ideia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: ALMEIDA, Jalcione; NAVARRO, Zander. **Reconstruindo a agricultura**: ideias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável. 3. ed. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2009. p. 33-55. Disponível em <<http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/645.pdf>>. Acesso em: junho de 2014.

ANDRADE, Priscilla Maia de; MATIAS, Mariana López. Notas sobre o desenvolvimento do trabalho social com famílias no âmbito da Política de Assistência Social. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2009. p. 219-228. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/disseminacao/renda-de-cidadania/2009/concepcao-e-gestao-da-protecao-social-nao-contributiva-no-brasil/arquivos/concepcao_gestao.pdf/download>. Acesso em: maio de 2014.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **Citações em documentos**: NBR 10520. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **Referências**: NBR 6023. Rio de Janeiro, 2002.

BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria de Lourdes de. **Política social**: fundamentos e história. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008. 213 p. (Biblioteca básica de serviço social; 2).

BELTRÃO, Kaizô Iwakami et al. A população rural e a previdência Social no Brasil: uma análise com Ênfase nas mudanças. Rio de Janeiro, setembro de 2000.

BIDARRA, Zelimar Soares. **As disputas de projetos políticos na construção das políticas de assistência social**: as experiências dos conselhos municipais de assistência social de Cascavel e de Toledo (oeste paranaense). 2004. 251 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, 2004.

BONNAL, Philippe; CAZZELA, Ademir Antonio; DELGADO, Nelson Giordano. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (Orgs.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. (Série desenvolvimento rural sustentável; v. 14). p. 35-60. Disponível em: <<http://www.iicaforumdrs.org.br/iica2010/adm/adm/imagens/arquivos/Volume%2014%20S%C3%A9rie%20DRS.pdf>>. Acesso em: jun. de 2014.

BORILLI, SALETE POLONIA et al. Matriz Produtiva do Setor Agropecuário do Município de Toledo (PR). In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Administração e Sociologia Rural, 47, 2009, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal: Centro gráfico, 1988.

_____. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: março de 2014.

_____. Lei n. 12.188, de 11 de janeiro de 2010. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm>. Acesso em: set. 2014.

_____. Lei n. 12.587, de 03 de janeiro de 2012. **Política Nacional de Mobilidade Urbana**, Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: set. 2014.

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

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Norma Operacional básica de recursos humanos do SUAS NOB-RH/SUAS**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/gestaodotrabalho/arquivos/Norma%20Operacional%20de%20RH_SUAS.pdf/download>. Acesso em: jun. de 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Suas. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/Protocolo%20de%20Gestao3o_internet.pdf>. Acesso em: jul. de 2014.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/disseminacao/renda-de-cidadania/2009/concepcao-e-gestao-da-protecao-social-nao-contributiva-no-brasil/arquivos/concepcao_gestao.pdf/download>. Acesso em: jun. 2014.

_____. Ministério das Cidades. Plano Nacional de Saneamento Básico. Brasília, 2014. Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/AECBF8E2/Plansab_Versao_Conselhos_Nacionais_020520131.pdf>. Acesso em: set. de 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Diretrizes para o Desenvolvimento Rural Sustentável**. Brasília, DF, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário; Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. Material didático desenvolvimento sustentável. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<http://www.bancopire.org/teceroutromundo/admin/download/DESENVOLVIMENTO%20SUSTENTAVEL.pdf>>. Acesso em: 23 de jun. de 2014.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. **Agenda 21 brasileira: ações prioritárias**. 2. ed. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2004. 158 p.

CAMPOS, Sabrina Masiero de. **O processo de industrialização numa fronteira agrícola: o caso de Toledo - PR**. 2007. 113 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (Orgs.). **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. 344 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_vol2.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2014.

COSTANZI, Rogério Nagamine; FAGUNDES, Flávio. Perfil dos beneficiários do programa Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (Orgs.). **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. 344 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_vol2.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2014.

COTTA, Teresa Cristina. PAIVA, Luis Henrique. O programa bolsa família e a proteção social no Brasil. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (Orgs.). **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. 344 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_vol2.pdf>. Acesso em: 08 set. 2014.

COUTO, Berenice Rojas et al. **O Sistema Único de Assistência Social: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2009. p.

205-217. Disponível em: <
http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/disseminacao/renda-de-cidadania/2009/concepcao-e-gestao-da-protecao-social-nao-contributiva-no-brasil/arquivos/concepcao_gestao.pdf/download>. Acesso em: maio de 2014.

CUNHA, Rosani. Transferência de renda com condicionalidade: a experiência do Programa Bolsa Família. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2009. p. 331-361. Disponível em: <
http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/disseminacao/renda-de-cidadania/2009/concepcao-e-gestao-da-protecao-social-nao-contributiva-no-brasil/arquivos/concepcao_gestao.pdf/download>. Acesso em: jun. 2014.

DAL CASTEL, Vanderléia L. **O silêncio dos silenciados**: a desproteção social dos trabalhadores rurais. 2007. 159 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

DELGADO, Guilherme; SCHWARZER, Helmut. Evolução histórico-legal e formas de financiamento da previdência rural no Brasil. In: DELGADO, Guilherme; CARDOSO JR., José Celso (Orgs.). **A universalização de direitos sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90**, Brasília: IPEA, 2000.

DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sergio Perreira. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (Orgs.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. (Série desenvolvimento rural sustentável; v. 14). p. 89-130. Disponível em: <
<http://www.iicaforumdrs.org.br/iica2010/adm/adm/imagens/arquivos/Volume%2014%20S%C3%A9rie%20DRS.pdf>>. Acesso em: jul. de 2014.

DIAS, Marcelo Mina; MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Introdução. In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (Orgs.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. (Série desenvolvimento rural sustentável; v. 14). p. 13-34. Disponível em: <
<http://www.iicaforumdrs.org.br/iica2010/adm/adm/imagens/arquivos/Volume%2014%20S%C3%A9rie%20DRS.pdf>>. Acesso em: jul. de 2014.

DOWBOR, Ladislau. **A Reprodução Social**: propostas para uma gestão descentralizada. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

ENGELBRECHT, Marize Rauber. **A produção da viticultura no município de Toledo/PR**: uma experiência em construção da agricultura familiar: 2000-2010. Tese (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

FACHIN, Milena Girardi. PIOVESAN, Flávia. Importância, sentido e alcance do direito humano ao desenvolvimento na conjuntura social contemporânea. In: _____ (Coord.). **Direitos humanos na ordem contemporânea**: proteção nacional, regional e global. Curitiba: Juruá, 2012.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FERREIRA, Hélder. Mobilidade em áreas rurais implementação de um sistema flexível de transporte. Dissertação (Mestrado em Gestão do Território). Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas. Universidade Nova Lisboa. 2008.

FIDELIS, Solange Silva dos Santos. **O processo de implementação e implantação dos CRAS em municípios do estado do Paraná**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 114 p.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 200 p.

GIRARDI, Eduardo Paulon. **Proposição teórico-metodológica de uma cartografia geográfica crítica e sua aplicação no desenvolvimento do atlas da questão agrária**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2008.

GRZYBOWSKI, Cândido et al. Notas para a retomada do debate sobre o desenvolvimento brasileiro. In: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (Orgs.). **Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2009.

HAIR, F. J. et al. **Análise multivariada de dados**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009. 688 p.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000. 326 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 2010**. 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000237>>. Acesso em: 15 maio 2014.

IPARDES. Caderno Estatístico do Município de Toledo. Toledo, PR, 2013. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/Montapdf.php?Municipio=85900>>. Acesso em: julho de 2014.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2009. p. 57-86. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/disseminacao/renda-de->

cidadania/2009/concepcao-e-gestao-da-protecao-social-nao-contributiva-no-brasil/arquivos/concepcao_gestao.pdf/download>. Acesso em: maio de 2014.

KRAEMER, Luciane. **A assistência social e a população rural na região da produção do RS**: a (in)visibilidade como condicionante da garantia de acesso. 2006. 111 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

LUSTOSA, Elvira Maria Batista; FERREIRA, Maria D'Alva Macedo. A Importância da Assistência Social na Efetivação dos Direitos Humanos no Brasil. In: Encontro de Pesquisa em Educação da UFPI, 2, 2002, Teresina, PI. **Anais**. Teresina, PI: Universidade Federal do Piauí, 2002. Disponível em: <http://www.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/eventos/evento2002/GT.5/GT5_2_2002.pdf>. Acesso em: junho de 2013.

MARQUES, Marta Inez Medeiros. O Conceito de espaço rural em questão. **Revista Terra Livre**, São Paulo, v. 18, n. 19, p. 95-112, jul.-dez. 2002.

MARTINE, George. A Evolução Espacial da População Brasileira. In: AFFONSO, Rui de B. Álvares; SILVA, Pedro L. B. (Orgs.). **Federalismo no Brasil**: desigualdades regionais e desenvolvimento. São Paulo: Fundap/ Unesp. 1995. p.61-91.

MARTINS, José de Souza. A militarização da questão agrária no Brasil: terra e poder, o problema da terra na crise política. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1985. 134 p.

MENEGHETTI, Gilmar Antônio; FORMIGHERI, Nildo José. **A produção de vinho e cachaça na pequena propriedade**: microrregião de Marau. Porto Alegre: EMATER/RS-ASCAR, 2005. 83 p. (Série Realidade Rural, 42).

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. 108 p.

ORGANIZAÇÕES das Nações Unidas. Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum / Relatório Brundtland**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

PASINATO, Luiz Antônio. **Cras rural**: lugar de efetivação da política de assistência social: estudo sobre o acesso à Política de Assistência Social por Famílias Assentadas. 2011. 142 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

PEREIRA, Potyara A. P.; BRAVO Maria Inês Souza (Orgs.). **Política social e democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002. Disponível em: <<http://blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/12/08-Sobre-a-politica-de-assistencia-social-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: abr. de 2014.

PERICO, Rafael Echeverri et al. Experiências legislativas de política pública em desenvolvimento dos territórios rurais. In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (Orgs.). **Políticas de desenvolvimento rural territorial**: desafios para construção de um marco jurídico-normativo. Brasília: IICA, 2011. (Série desenvolvimento rural

sustentável; v. 13). p. 15-126. Disponível em: <http://oppa.net.br/livros/Livro13_marco_juridico_normativo.pdf>. Acesso em: mar. de 2014.

PROGRAMA das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (Org.). **Relatório de desenvolvimento humano. Sustentabilidade e Equidade**: um futuro melhor para todos. New York, 2011.

RAICHELIS, Raquel (Coord.). BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **SUAS**: configurando os eixos de mudança. Brasília: MDS, 2008. 136 p. (CapacitaSUAS; 1).

RAICHELIS, Raquel. Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos para a construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998. 303 p.

SACHS, Ignacy. (entrevistado). Não há produto agrícola que não seja compatível com a agricultura familiar. **Revista Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v. 2, n. 4, p. 5-10, out.-dez. 2001. Entrevista concedida a Ângela Felippi. Disponível em <http://www.emater.tche.br/docs/agroeco/revista/ano2_n4>. Acesso em: 14 jul. de 2013.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. 151 p.

SANTOS, Manoel José dos. Projeto alternativo de desenvolvimento rural sustentável. **Revista de Estudos Avançados**, São Paulo, v.15, n. 43, p. 225-238, set.-dez. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a17.pdf>>. Acesso em: jul. de 2014.

SANTOS, Mayara Michele Alves dos. **Sistema Único de Assistência Social SUAS em Toledo**: avanços e retrocessos de uma política . 2008. 74 f. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, PR, 2008.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**; a política social na ordem brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SCHNEIDER, Sergio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Dossiê Sociologias**, Porto Alegre, v. 6, n. 11, p. 88 - 125 jan.-jun. 2004.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. 461 p.

SILVA, José Graziano da. O novo rural Brasileiro. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 43-81, maio de 1997.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. **Assistência nas trajetórias das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2003. 112 p.

_____. (Coord.). Fotografia da Assistência Social no Brasil na Perspectiva do SUAS. In: Conferência Nacional de Assistência Social, 5, 2005, Brasília, DF. **Anais**. Brasília, DF: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/fotografia-da-assistencia-social-no-brasil-na-perspectiva-do-suas-2013-indicadores-da-gestao-municipal-da-politica-de-assistencia-social-no-brasil-2005-2006/Fotografia%20da%20Assistencia%20Social%20no%20Brasil.pdf/download>>. Acesso em: jun. de 2014.

_____. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2009. p. 13-55. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/disseminacao/renda-de-cidadania/2009/concepcao-e-gestao-da-protecao-social-nao-contributiva-no-brasil/arquivos/concepcao_gestao.pdf/download>. Acesso em: abr. de 2014.

_____. Equidade. In: Grupo de Estudos sobre política educacional e trabalho docente. **Dicionário Trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, [2009?].

TOLEDO. Secretaria Municipal de Educação. **Plano municipal de educação**. Toledo, 2009. Disponível em: <<http://www.toledo.pr.gov.br/sites/default/files/MUNIC%C3%8DPIO%20DE%20TOLEDO%20-%20PME.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2014.

_____. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Toledo-Paraná. **Plano de desenvolvimento rural sustentável do Município de Toledo**. Org. Celso Antônio Favero e Marli Renate von Borstel Roesler - Cascavel: gráfica universitária da Unioeste, 2006.

_____. **Deliberações da X Conferência Municipal de Assistência Social**. Toledo, PR, 2013.

_____. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Plano de ação em abordagem social atendimento à população em situação de rua**. Toledo, PR, 2010. Disponível em: <<http://www.toledo.pr.gov.br/sites/default/files/Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20Municipal%20PSR%20CREAS%20II.pdf>>. Acesso em: maio de 2014.

_____. **Plano de monitoramento e avaliação da política municipal de assistência social gestão SUAS**. Toledo, PR, 2011. Disponível em: <www.toledo.pr.gov.br/sites/default/files/Plano%20de%20Informacao,%20Monitoramento%20e%20Avaliacao_.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2014.

_____. **Plano Plurianual**. Toledo, PR, 2014. Disponível em: http://www.toledo.pr.gov.br/sapl/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_pr_oc?cod_norma=5310. Acesso em jun. 2014.

_____. **Plano Municipal de Assistência Social, 2014-2017**. Toledo, PR, 2014.

_____. Secretaria Municipal de Assistência Social. Disponível em: <http://www.toledo.pr.gov.br/porta/secretaria-municipal-de-assistencia-social-smas/secretaria-municipal-de-assistencia-social--0>. Acesso: 28 jul. 2014.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

WANDERLEY, Maria de Nazareth B. A ruralidade no Brasil moderno: por um pacto social pelo desenvolvimento rural. In: **El mundo rural**: transformaciones y perspectivas à la luz de la nueva ruralidade. Bogotá, out. 2003. p. 31-44.

YAZBEK, Maria Carmelita. Estado, Políticas Sociais e implementação do SUAS. In: Sistemas de proteção social, intersectorialidade e integração de políticas sociais. Centro Português de investigação em História e trabalho social. 2010. Disponível em: <http://cpihts.com/PDF07/Carmelita%20Y.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2014.

_____. Estado, Políticas Sociais e implementação do SUAS. In: RAICHELIS, Raquel (Coord.). BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **SUAS**: configurando os eixos de mudança. Brasília: MDS, 2008. (CapacitaSUAS; 1).

_____. Sistemas de proteção, intersectorialidade e integração de políticas sociais. In: A intersectorialidade na agenda das políticas sociais. Org. Gisele Lavinias Monnerat, Ney Luiz Teixeira de Almeida, Rosymeri Gonçalves de Souza. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

_____. As ambigüidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS. Revista Serviço Social & Sociedade, ano XXV, n° 77, p. 11-29, mar. 2004.

Yin, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A – Termo de ciência do responsável pelo campo de estudo.

TERMO DE CIÊNCIA DO RESPONSÁVEL PELO CAMPO DE ESTUDO

Título do projeto: A Política Nacional de Assistência Social e os Desafios da Universalidade e da Equidade dos Benefícios e Serviços às Populações Rurais: Um Estudo de Caso no Município de Toledo-Pr

Pesquisador responsável: Marli Renate von Borstel Roesler

Pesquisador colaborador: Leoni Terezinha Wammes

Local da pesquisa: Secretaria de Assistência Social

Responsável pelo local de realização da pesquisa: Ineiva Terezinha Kreutz Louzada

O(s) pesquisador(es) acima identificado(s) estão autorizados a realizarem a pesquisa e coletar dados, preservando as informações referentes aos sujeitos de pesquisa, divulgando-as exclusivamente para fins científicos apenas anonimamente, respeitando todas as normas da Resolução 196/96 e suas complementares.

Toledo, 24 de março de 2014.

Ineiva Terezinha Kreutz Louzada
Secretária de Assistência Social
e Proteção à Família
PORTARIA Nº 10 de 01/04/2013

Nome(s) e assinatura(s) do(s) responsável pelo campo da pesquisa

APÊNDICE B – Termo de consentimento livre e esclarecido – TCLE (Para os gestores).

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE

Para os gestores

Título do Projeto: A Política Nacional de Assistência Social e os desafios da universalidade e da equidade dos benefícios e serviços às populações rurais: um estudo de caso no município de Toledo-Pr

Pesquisador responsável: Marli Renate von Borstel Roesler Fone: (45) 99721937

Pesquisador colaborador: Leoni Terezinha Wammes (45) 84054879

Convidamos o Sr/Sra a participar de nossa pesquisa que tem o objetivo explicitar de que forma ocorre o acesso ao direito a universalização e a equidade dos benefícios e serviços da Política Nacional de Assistência Social - PNAS à população rural do município de Toledo, para isso será realizada entrevistas com aplicação de um questionário com algumas questões referentes aos serviços e benefícios da assistência social no município de Toledo.

Durante a execução do Projeto, serão evitados procedimentos que coloquem os sujeitos envolvidos em risco. No entanto, todas as componentes da equipe estão preparadas para adotar posturas que apoiem as pessoas que estão sendo entrevistadas, caso forem observadas quaisquer reações que demonstre constrangimento ou até mesmo alterações emocionais. Para fins de notificação do acontecimento e/ou recebimento de informações necessárias, os pesquisadores poderão ser contatados através dos telefones: Marli Renate von Borstel Roesler - pesquisadora responsável: (45) 99721937); Leoni T. Wammes – pesquisadora colaboradora: (45)99836927.

Através deste projeto poderemos conhecer melhor as informações referentes aos serviços e benefícios da PNAS prestados para as populações rurais.

O termo aqui apresentado será entregue em duas vias, onde uma ficará com o pesquisado/a e a outra com a equipe de pesquisa. O pesquisado não pagará e nem receberá qualquer espécie ou valor para participar do estudo. Será mantida a confidencialidade do/a pesquisado/a na sistematização das informações.

Os dados da pesquisa serão utilizados para a elaboração da dissertação de mestrado da pesquisadora colaboradora. O pesquisado poderá cancelar sua participação a qualquer momento. Para maiores informações procure esclarecimentos com o Comitê de Ética em Pesquisa da Unioeste -CEP/Unioeste,

através do telefone 3220-3272. Ao término do projeto, este ficará a disposição dos sujeitos podendo ser consultado por quem dele necessitar conhecer.

Declaro estar ciente do exposto e desejo participar da pesquisa:

Nome do sujeito da pesquisa ou responsável:

Assinatura:

Eu, Marli Renate von Borstel Roesler, pesquisadora responsável, em conjunto com a pesquisadora colaboradora, Leoni Terezinha Wammes, declaramos que fornecemos todas as informações referentes ao projeto ao participante e/ou responsável.

Toledo, _____ de _____ de 20____.

Marli Renate von Borstel Roesler

Leoni Terezinha Wammes

APÊNDICE C – Termo de consentimento livre e esclarecido – TCLE (Para as famílias).

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE

Termo para as famílias

Título do Projeto: A Política Nacional de Assistência Social e os desafios da universalidade e da equidade dos benefícios e serviços às populações rurais: um estudo de caso no município de Toledo-Pr

Pesquisador responsável: Marli Renate von Borstel Roesler Fone: (45) 99721937

Pesquisador colaborador: Leoni Terezinha Wammes (45) 84054879

Convidamos o Sr/Sra a participar de nossa pesquisa que tem como objetivo apontar de que forma ocorre o acesso aos benefícios e serviços da Política Nacional de Assistência Social, se tem alguma dificuldade no acesso aos benefícios e serviços, como chegam as informações dos serviços e benefícios e se estes contribuíram na vida familiar. Para isso será realizada entrevista com aplicação de um questionário com algumas perguntas referentes aos serviços e benefícios da assistência social no município de Toledo.

Durante a execução do Projeto, serão evitados procedimentos que coloquem as pessoas envolvidas em risco. No entanto, toda a equipe está preparada para adotar atitudes que apoiem as pessoas que estão sendo entrevistadas caso forem observadas quaisquer reações que demonstre constrangimento ou até mesmo alterações emocionais. Caso necessite de quaisquer informações ou mesmo reclamações referentes a equipe, o contato pode ser feito através dos telefones: Marli Renate von Borstel Roesler - pesquisadora responsável: (45) 99721937); Leoni T. Wammes – pesquisadora colaboradora: (45)99836927.

Através deste projeto poderemos conhecer melhor as informações referentes aos serviços e benefícios da política nacional de assistência social prestado para as populações rurais do município de Toledo.

O termo aqui apresentado será entregue em duas vias, onde uma ficará com o pesquisado/a e a outra com a equipe de pesquisa. O pesquisado não pagara e nem recebera qualquer espécie ou valor para participar do estudo. Será mantida confidencialidade do/a pesquisado/a na sistematização das informações.

Os dados da pesquisa serão utilizados para a elaboração da dissertação de mestrado da pesquisadora colaboradora. O pesquisado poderá cancelar sua

participação a qualquer momento. Para maiores informações procure esclarecimentos com o Comitê de Ética em Pesquisa da Unioeste -CEP/Unioeste, através do telefone 3220-3272. Ao término do projeto, este ficará a disposição dos sujeitos podendo ser consultado por quem dele necessitar conhecer.

Declaro estar ciente do exposto e desejo participar da pesquisa:

Nome do sujeito da pesquisa ou responsável:

Assinatura:

Eu, Marli Renate von Borstel Roesler, pesquisadora responsável, em conjunto com a pesquisadora colaboradora, Leoni Terezinha Wammes, declaramos que fornecemos todas as informações referentes ao projeto ao participante e/ou responsável.

Toledo, _____ de _____ de 20____.

Marli Renate von Borstel Roesler

Leoni Terezinha Wammes

APÊNDICE D – Roteiro de entrevistas para os gestores.

ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS GESTORES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE TOLEDO

1- Quais os benefícios e serviços oferecidos para população rural do município de Toledo?

2- Como e aonde chegam às demandas da população rural nos serviços da assistência? (busca ativa, denúncia, demanda espontânea, nos serviços descentralizados).

3- De que forma as informações dos serviços da assistência são oferecidas à população rural? (quais os meios para divulgar os serviços?),

4- Em quais localidades rurais do município ocorre a maior demanda por serviços assistenciais? Nesses casos, são realizados atendimentos descentralizados?

5- Com a implantação do SUAS, houve uma ampliação dos serviços no município para a população rural? Qual(is)?

6- Existe alguma dificuldade da gestão em atender às demandas da população rural do município? Qual(is)?

7- As demandas identificadas no plano e no orçamento municipal estão sendo atendidas? De que forma?

8- Existem ações previstas no plano plurianual de assistência social do município voltadas para a população rural? Se sim, quais?

9- As Pre-conferências são realizadas de forma descentralizada nos distritos do município?

APÊNDICE E – Roteiro para as entrevistas aos usuários da política de Assistência Social.

1 IDENTIFICAÇÃO

Idade

() 18 – 25 anos () 25 – 35 anos () 35 – 45 anos () 45 - 55 anos () 55 – 65 anos

Sexo () Masculino; ()Feminino

Escolaridade:

() Ensino fundamental completo () Ensino fundamental incompleto () Ensino médio completo () Ensino médio incompleto () Ensino Superior Completo
() Analfabeto(a)

Composição familiar

() Esposa(o)

() Filhos

() Pai, mãe

() Enteados

() Outros _____

Endereço:

2. DADOS DA ENTREVISTA

TRABALHO: () na propriedade () assalariado rural () arrendatário

1. É proprietário de algum imóvel rural?

() sim () não. Tamanho da propriedade Há:

2. Qual a principal atividade desenvolvida na propriedade?

3. Está vinculado a que benefícios e/ou serviços de assistência social, além do Programa Bolsa Família?

() BPC () PETI () Projovem () PAIF () Outros

4. Há quanto tempo?

() menos de 1 ano () de 1 a 2 anos () de 2 a 3 anos () mais de 3 anos

5. Qual é o valor do benefício recebido?

() até R\$50,00 () de R\$ 51 a R\$100,00 () de R\$ 101,00 a R\$ 150,00 () Mais de R\$ 150,00

6. Onde são oferecidos esses serviços e benefícios?

7. O acesso aos serviços e/ou benefícios é realizado de que maneira?

() carro próprio () carona () ônibus () outros. Quais? _____

8. Aproximadamente quantos km precisa se deslocar para o acesso aos benefícios e/ou serviços?

() até 10 km () de 10 a 20 km () Mais de 20km

9. Qual o custo desse deslocamento?

até R\$ 10,00 de R\$ 11,00 a R\$ 20 Mais de R\$ 20

10. Teve ou tem alguma dificuldade para ter acesso aos benefícios e/ou serviços?

11. De que forma tem acesso às informações dos serviços e benefício de assistência social?

rádio TV jornais internet outros. Qual?

12. Utiliza outro benefício e/ou serviço da seguridade social (saúde e previdência social).

sim não

Se sim, qual?

13. Os benefícios e/ou serviços contribuíram na vida familiar (resultados)?

ANEXO A – Parecer consubstanciado do CEP.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO
OESTE DO PARANÁ/



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS DESAFIOS DA UNIVERSALIDADE E DA EQUIDADE DOS BENEFÍCIOS E SERVIÇOS ÀS POPULAÇÕES RURAIS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE TOLEDO-PR

Pesquisador: Marli Renate von Borstel Roesler

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 30832414.3.0000.0107

Instituição Proponente: Centro de Ciências Biológicas e da Saúde CCBS - UNIOESTE

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 714.703

Data da Relatoria: 26/06/2014

Apresentação do Projeto:

suficiente

Objetivo da Pesquisa:

adequados

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

presentes

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Relevante estudo sobre a política de assistência no município de Toledo-PR, comparando seu alcance na área rural e área urbana

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

a solicitação de readequação do TCLE foi atendida

Recomendações:

nenhuma

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

nenhuma

Endereço: UNIVERSITARIA

Bairro: UNIVERSITARIO

UF: PR

Telefone: (45)3220-3272

Município: CASCAVEL

CEP: 85.819-110

E-mail: cep.prppg@unioeste.br

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO
OESTE DO PARANÁ/



Continuação do Parecer: 714.703

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Considerações Finais a critério do CEP:

As solicitações feitas foram atendidas pela pesquisadora.

CASCADEL, 10 de Julho de 2014

Assinado por:

**João Fernando Christofolletti
(Coordenador)**

Endereço: UNIVERSITARIA

Bairro: UNIVERSITARIO

UF: PR

Município: CASCADEL

CEP: 85.819-110

Telefone: (45)3220-3272

E-mail: cep.prppg@unioeste.br