

CONCEPÇÃO E GESTÃO DA  
**PROTEÇÃO SOCIAL**  
**NÃO CONTRIBUTIVA**  
NO BRASIL

Brasília, junho de 2009

## **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

Patrus Ananias

*Ministro*

Ana Lúcia Gomes

*Secretária Nacional de Assistência Social*

Laura da Veiga

*Secretária de Avaliação e Gestão da Informação*

Simone Albuquerque

*Diretora de Gestão do Suas*

Aíla Vanessa de Oliveira Cançado

*Diretora de Formação de Agentes Públicos e Sociais*

Monica Rodrigues

*Coordenadora Geral de Publicações Técnicas*

## **Representação da UNESCO no Brasil**

Vincent Defourny

*Representante*

Marlova Jovchelovitch Noletto

*Coordenadora do Setor de Ciências Humanas e Sociais*

Rosana Sperandio

*Oficial de Projetos*

Os autores são responsáveis pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a Organização. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, tampouco da delimitação de suas fronteiras ou limites.

# CONCEPÇÃO E GESTÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA NO BRASIL



Organização  
das Nações Unidas  
para a Educação,  
a Ciência e a Cultura

Representação  
no Brasil

Ministério do Desenvolvimento  
Social e Combate à Fome



© 2009 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)

*Revisão Técnica: Monica Rodrigues e Katia Belisário Couto*

*Revisão: Reinaldo Reis*

*Diagramação: Via Brasília*

*Projeto gráfico e capa: Edson Fogaça*

Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

424 p.

ISBN: 978-85-7652-092-4

1. Assistência Social - Brasil 2. Política Social - Brasil 3. Serviços Sociais - Brasil  
I. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome II. UNESCO

CDD 361



Representação no Brasil  
SAS, Quadra 5, Bloco H, Lote 6, Ed.  
CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar.  
70070-914 - Brasília - DF - Brasil  
Tel.: (55 61) 2106-3500  
Fax: (55 61) 3322-4261  
www.unesco.org.br  
grupoeditorial@unesco.org.br

Ministério do Desenvolvimento  
Social e Combate à Fome



Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios, Bloco A, Sala 409  
70.054-906 - Brasília - DF - Brasil  
Tel.: (55 61) 3433-1501  
Fax: (55 61) 3433-1598  
www.mds.gov.br  
sagi.dfaps@mds.gov.br

# SUMÁRIO

## PREFÁCIO

Qualificação e reflexão crítica .....	7
<i>Patrus Ananias</i>	

## APRESENTAÇÃO

Construindo o novo modelo de proteção social no Brasil .....	9
<i>Vincent Defourmy</i> <i>Marlova Jovchelovitch Noletto</i>	

## PARTE 1

Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes .....	13
<i>Aldaíza Sposati</i>	

Proteção social no Brasil: debates e desafios .....	57
<i>Luciana Jaccoud</i>	

Política Social: alguns aspectos relevantes para discussão .....	87
<i>Jorge Abrahão de Castro</i>	

Gestão estratégica de programas sociais.....	133
<i>Cristina Almeida Cunha Filgueiras</i>	

Monitoramento e avaliação de programas sociais: principais desafios.....	157
<i>Jeni Vaitsman</i>	

Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão.....	171
<i>Carla Bronzo</i>	

## PARTE 2

O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social .....	205
<i>Berenice Rojas Couto</i>	
Notas sobre o desenvolvimento do trabalho social com famílias no âmbito da Política de Assistência Social .....	219
<i>Priscilla Maia de Andrade</i> <i>Mariana López Matias</i>	
O financiamento da Política de Assistência Social na era Suas.....	229
<i>Gisele de Cássia Tavares</i>	
Notas sobre o gasto e o financiamento da assistência social e sobre as transferências fundo a fundo.....	259
<i>Rosa Maria Marques</i>	
A centralidade da informação no campo das políticas públicas .....	287
<i>Roberto Wagner da Silva Rodrigues</i>	
A gestão da informação em assistência social.....	304
<i>Luziele Tapajós</i>	
Pesquisa de informações básicas municipais – 2005 Suplemento de assistência social .....	321
<i>Vânia Pacheco</i>	
Transferência de renda com condicionalidade: a experiência do Programa Bolsa Família .....	331
<i>Rosani Cunha</i>	
Sistemas de informação e de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal .....	363
<i>Ana Vieira</i>	
Desafios das políticas e programas de desenvolvimento social .....	383
<i>Rômulo Paes-Sousa</i>	
Combatendo a pobreza e enfrentando as vulnerabilidades: desafios para a articulação entre o Programa Bolsa Família e a Proteção Social Básica.....	401
<i>Edgar Pontes de Magalhães</i>	

# PREFÁCIO

## QUALIFICAÇÃO E REFLEXÃO CRÍTICA

Desde a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em fevereiro de 2004, estamos sendo chamados a demonstrar a que viemos, uma questão que diz respeito aos nossos compromissos. O ministério representa um marco de mudança no paradigma das políticas sociais no Brasil, que passam a ser estruturadas sobre o patamar de políticas públicas, de caráter permanente, na perspectiva de construção das bases materiais de um Estado de Bem Estar Social.

Nesse contexto, a presente publicação, elaborada em parceria com a UNESCO, é bastante significativa de um momento em que estamos investidos na tarefa de consolidar essa estrutura das políticas de desenvolvimento social, em uma iniciativa pioneira em nossa história. E a questão da capacitação dos profissionais coloca-se como fator estratégico, fundamental para materializar as metas de efetivação das políticas públicas na área social.

No ano de 2008, implementamos o Programa Gestão Social com Qualidade que capacitou 1.531 gerentes sociais que atuam nas áreas de assistência social e transferência de renda. Essa ação alcançou 573 municípios de todos os estados e do DF.

Em publicação anterior<sup>1</sup> reunimos histórias que nos mostraram a dimensão do programa e neste livro editamos os artigos elaborados por estudiosos da área e que foram utilizados nos cursos. Os textos buscam estabelecer uma ponte entre a teoria (política social) e a prática institucional recente (Sistema Único de Assistência Social e o Programa Bolsa Família), mas não se constituem em simples registro da ação governamental ou em manual de execução de programas. Os especialistas que participaram da elaboração desse material se pautaram por um rigor conceitual e estímulo à análise crítica dos processos de implementação de programas e políticas sociais brasileiras. Eles também procuraram municiar os técnicos com práticas inovadoras de gestão, de forma a habilitá-los a elaborar diagnósticos que orientem a atuação local.

---

1 MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Capacitação: gestores sociais que mudam vidas pelo Brasil*. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi/MDS), 2009.

Certamente, estamos avançando na questão da capacitação, mas sabemos que ainda temos muito por fazer nesse campo. O compartilhamento das informações e do material utilizado nos cursos de capacitação nos ajudará nesse sentido. Queremos avançar nas questões metodológicas, trabalhar mais intensamente com as pessoas que estão na ponta, nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), bem como, com os beneficiários. Nossa proposta, como demonstram os textos aqui compilados, é expandir a percepção das pessoas, não na linha doutrinária, mas instigante. Afinal, nossa meta é que neste processo de capacitação todos possamos amadurecer e que tenhamos condições de promover o necessário aperfeiçoamento das políticas sociais.

Está claro que queremos mudar definitivamente a realidade social brasileira. Estamos estabelecendo novos parâmetros, definindo como mediadores de nossa prática política, valores voltados para definir redes de solidariedade e cooperação, aliando desenvolvimento com justiça social. Nesse processo de aperfeiçoamento e qualificação profissional, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome reforça seu papel de promotor da defesa fundamental pela vida.

Vale ressaltar que estamos vencendo a luta contra a fome, a desnutrição, a miséria e a pobreza no Brasil e vamos continuar avançando cada vez mais nessa direção até que se estabeleça uma sociedade onde todos tenham os mesmos direitos e as mesmas oportunidades.

Entre os artigos incluídos nesta publicação, destaco um que foi elaborado pela nossa saudosa Rosani Cunha, que foi Secretária Nacional de Renda de Cidadania. No “Transferência de Renda com Condicionalidade: A Experiência do Programa Bolsa Família”, ela descreve sobre o que foi uma de suas mais fortes bandeiras nos últimos anos. Servidora pública exemplar, Rosani Cunha se dedicou de corpo e alma ao Bolsa Família e à tarefa de pensar e estruturar rede de proteção e promoção social no Brasil, demonstrando um profundo compromisso com os pobres. Deixo aqui registrada minha homenagem à amiga que nos deixou precocemente, mas cuja presença de seu trabalho continua a nos servir de inspiração.

Patrus Ananias  
Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

# APRESENTAÇÃO

## CONSTRUINDO O NOVO MODELO DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

A publicação *Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil* constitui decisivo momento na parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), iniciada em 2003, por meio de um acordo de cooperação técnica, e focada no fortalecimento das políticas sociais públicas no Brasil.

Ao longo destes seis anos, a UNESCO tem participado, com satisfação, do eficiente trabalho do MDS, que cada vez mais contribui para mudar a história da assistência social no Brasil, deixando no passado a cultura centrada na caridade e no favor. Dessa maneira, dá-se continuidade aos avanços iniciados em 1993 com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), que regulamentou o artigo 204 da Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”.

Como afirma o Ministro Patrus Ananias, trata-se não somente de colocar em prática um conjunto de direitos garantidos constitucionalmente, mas, também, de mudar a forma de fazer política pública no Brasil. Nesse novo padrão, estão presentes elementos imprescindíveis ao sucesso de qualquer iniciativa consequente, sobretudo na área social, tais como: a qualificação de gestores e operadores do sistema de proteção social; o investimento racional de recursos públicos; a avaliação sistemática das ações; o controle social das práticas desenvolvidas; a reflexão continuada e sustentada em teorias consistentes; o envolvimento dos beneficiários e, acima de tudo, o trabalho pautado na busca do bem coletivo, na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e na criação de condições capazes de gerar o desenvolvimento humano e social para todos os cidadãos.

Todos esses elementos reunidos, e presentes nas iniciativas do MDS, estão produzindo resultados históricos. São números expressivos – 14 milhões de

famílias sendo retiradas da condição de pobreza para ter acesso a bens e serviços que lhes permitam viver com mais dignidade –, gerados graças a esse novo modelo de proteção social pautado na justiça, no exercício dos direitos humanos e, por que não dizer na construção de um Brasil mais igual e justo.

Esta publicação é parte imprescindível de um processo de formação continuada dos profissionais que atuam na ponta (nos estados e nos municípios) e que permitem garantir a qualidade e a competência necessárias para dar permanência e efetividade à política pública da assistência social.

As reflexões – e o processo de capacitação em si – somam-se a outras ações desenvolvidas pelo MDS, sempre com a participação de grandes especialistas da área da assistência social. Essas iniciativas contribuem para reescrever a história da proteção social no Brasil. Constituem modelo inovador desenhado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que vem atraindo a atenção de outros países e têm permitido, também, que a contribuição da UNESCO reforce seu papel catalisador para a cooperação internacional.

É com muito orgulho que a UNESCO, por meio da parceria com o MDS, está contribuindo para escrever esta nova história, cujo protagonista é a sociedade brasileira, para quem a Organização vem trabalhando incessantemente nos últimos 40 anos.

Vincent Defourny  
Representante da UNESCO no Brasil

Marlova Jovchelovitch Noletto  
Coordenadora de Ciências Humanas e  
Sociais da UNESCO no Brasil



# PARTE 1

# MODELO BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA: CONCEPÇÕES FUNDANTES

*Aldaíza Sposati*<sup>1</sup>

A Constituição Federal (CF) brasileira de 1988, ao afiançar os direitos humanos e sociais como responsabilidade pública e estatal, operou, ainda que conceitualmente, fundamentais mudanças, pois acrescentou na agenda dos entes públicos um conjunto de necessidades até então consideradas de âmbito pessoal ou individual.

Nesse caminho, inaugurou uma mudança para a sociedade brasileira ao introduzir a seguridade como um guarda-chuva que abriga três políticas de proteção social: a saúde, a previdência e a assistência social. As constituições anteriores já reconheciam o papel da previdência social em assegurar a maior parte das atenções da legislação social do trabalho.

O seguro social de contribuição tripartite entre Estado, patrão e empregado foi implantado no Brasil na segunda década do século XX e absorvido pela sociedade, ainda que não alcançasse todos os trabalhadores, como é o caso dos domésticos. Essa política contava com interlocutores significativos, como os sindicatos de trabalhadores e as empresas e alimentava até opiniões e análises técnico políticas sobre seus caminhos/descaminhos no Estado brasileiro ou sobre seus acordos com o capital e com os trabalhadores.

Discutir a previdência social tem significado, no Brasil, o exame de um seguro social, portanto, diretamente contributivo, quer pelos beneficiários para os quais presta assistência, quer para seus patrões e para o Estado.

A saúde só foi incluída e reconhecida como direito de todos pela CF/88. O texto constitucional propõe um Sistema Único de Saúde para todos os cidadãos e em todo o território nacional. Convive nesse modelo com o setor

---

1 Professora titular do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP; coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social (Nepsas/PUC-SP); coordenadora do Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais (Cedest/PUC-SP-Inpe).

privado (individual ou coletivo) que oferece seguros – entre os quais as antigas mutualidades de base étnica ou profissional – ou serviços lucrativos de atenção individual para as saúdes clínica, hospitalar, terapêutica, laboratorial etc.

A inclusão da assistência social na seguridade social foi uma decisão plenamente inovadora. 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 bombo 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.

A inclusão da assistência social significou, portanto, ampliação no campo dos direitos humanos e sociais e, como consequência, introduziu a exigência de a assistência social, como política, ser capaz de formular com objetividade o conteúdo dos direitos do cidadão em seu raio de ação, tarefa, aliás, que ainda permanece em construção.

Novos desafios surgiram e ainda estão presentes. Especificar área de atuação para a assistência social significa romper com a hegemônica concepção de que é uma política de atenção aos pobres, aos necessitados sociais, aos frágeis e carentes. Esse modo de ver contém em si uma manifestação que aparta um segmento da população, recorta os cidadãos por níveis de renda e separa aqueles de baixa renda confinando-os em um aparato específico, como se suas necessidades fossem diversas daquelas do cidadão brasileiro. O processo de alfabetização, por exemplo, quando assumido pelo Estado, por meio do Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), foi inserido no âmbito da assistência social e não na educação, o mesmo ocorrendo com as creches. Incluem-se aí as favelas, os medicamentos e as próteses, até que a saúde os assumia de fato como parte do tratamento.

A história do Estado social brasileiro revela o funcionamento da assistência social como área de transição de atenções, sem efetivá-las como plena responsabilidade estatal e campo de consolidação dos direitos sociais. Em face dessa história institucional que a registra como um campo que opera sob a negação de direitos, são múltiplos os desafios que se apresentam.

Sob a concepção hegemônica, principalmente pela visão conservadora, liberal e neossocial-liberal, a assistência social é transversal, porque está dedicada

a possibilitar acessos materiais que não estão disponíveis no mercado aos convencionalmente pobres, com explícita demonstração de sua precariedade. Confrontar essa maneira de ver, significa adotar a concepção de que a assistência social é uma política que atende determinadas necessidades de proteção social e é, portanto, o campo em que se efetivam as seguranças sociais como direitos.

Trata-se de uma forte guinada de concepção, pois, como segurança social, está sendo tratada como bem público e social do estatuto de uma sociedade para alcançar todos os seus membros. Portanto, trata-se de um pacto que inclui a universalidade da proteção social na seguridade social. E até a promulgação da CF/88 não se dispunha de uma concepção nacional sobre assistência social, embora já existisse há mais de dez anos uma Secretaria Nacional de Assistência Social instalada no Ministério da Previdência e Assistência Social.

Não existiam dados sistematizados sobre o que ocorria em cada estado ou município. Como criar uma concepção nacional em um Estado federativo? Como trazer os quase seis mil municípios, os 26 governos estaduais e um distrito federal para assumir a compreensão e a gestão da assistência social como direito de seguridade social e numa perspectiva de abranger todo o território nacional?

No campo da assistência social, portanto, a CF/88 foi amplamente inovadora. Todavia o que os constituintes aprovaram foi mais um vir a ser, mais uma intuição para o futuro do que uma racionalidade da então – e até mesmo da atual – oferta da assistência social.

Pode-se dizer que o modelo brasileiro que contempla a assistência social no campo da seguridade social não é ainda pleno consenso. Isso porque não se entende o conteúdo da seguridade ou porque há resistências em tornar a assistência social política pública, alicerçada de direitos, ou como parte da seguridade social. Trata-se de uma construção heterogênea. No mais das vezes, uma desconstrução cercada de debates, movimentos, contradições, regulações.

A assistência social, como toda política social, é um campo de forças entre concepções, interesses, perspectivas, tradições. Seu processo de efetivação como política de direitos não escapa do movimento histórico entre as relações de forças sociais. Portanto, é fundamental a compreensão do conteúdo possível dessa área e de suas implicações no processo civilizatório da sociedade brasileira.

Torna-se cada vez mais claro o embate entre duas abrangentes concepções da política de assistência social. Uma que, nos termos da CF/88, busca configurá-la como política de Estado (dever de Estado) e direito da população. Essa direção exige órgãos públicos gestores com capacidade para operar as funções de assistência social, que sejam reguladores, com recursos humanos públicos e gestão democrática e também com transparência de fundos. De qualquer modo, é preciso objetivar o modelo público da CF/88. Este texto a defende como política pública nacional.

Outra, que interpreta a CF/88 pelo princípio de subsidiariedade, isto é, o Estado deve ser o último e não o primeiro a agir. Nesse sentido, opera a assistência social sob o princípio de solidariedade como ação de entidades sociais subvencionadas pelo Estado. Sob essa ótica não há interesse em ter recursos humanos estatais ou fortes regulações para a inserção de entidades na rede socioassistencial. O órgão gestor pode estar sob a tutela de uma primeira-dama sem configurar nepotismo. A ausência do Estado é natural.

Desconstruir/reconstruir o modelo social público brasileiro de proteção social não contributiva, em bases crítico-conceituais, supõe introduzir múltiplos recortes em seus elementos constitutivos, mas, também, alertar quanto à perspectiva histórica contida na concepção de modelo. Refiro-me ao fato de que um modelo indica sempre uma relação do presente com o futuro. Como conceito, ele é um vir a ser. A sua aplicação real é que vai lhe dar a forma para além do conceito.

Aplicar um modelo na realidade exige a capacidade estratégica de enfrentar condicionantes, determinantes e impactos nos elementos do presente e do passado, que não condizem com o modelo que se deseja concretizar para o futuro. Portanto, a aplicação do modelo supõe a alteração do que já vinha ocorrendo e, ainda, um novo modo de realizar a leitura dos fatos e elementos em mutação.

Um modelo não tem aplicação quando é concebido sob o estranhamento do real. Sua aplicação supõe conhecer os fatos e os fatores do real que podem fragilizá-lo, isto é, que retiram a força dos fatores que estrategicamente o fortalecem. Tudo isso, a proposta e o conhecimento dos fatores que a aceleram ou interditam são parte do pré-desenho do futuro desejado.

Usar uma bússola, por exemplo, para ter claro o ponto aonde se quer chegar, não significa ignorar os acidentes de percurso, as armadilhas, os obstá-

culos, apesar de a rota, com esse instrumento, ter sempre o norte orientador. O modelo de proteção social não contributivo é uma direção (ou um norte histórico) de um caminho em construção na sociedade brasileira. Supõe conhecer e enfrentar obstáculos no percurso e também não desistir da chegada, pelo fato de ter que realizar mudanças durante o processo.

Portanto, um modelo por si só não altera o real, pelo contrário, pode até ser condicionado e deformado pelo real, caso não se tenha domínio dos elementos constitutivos do modelo e das dificuldades a serem enfrentadas. É preciso ter claro, também, que a realidade e a concretude dos fatos que a conformam não são males ou empecilhos, mas sim, as efetivas configurações ou condições com que se deve lidar.

Nesse sentido, se o modelo não dá conta (em seus elementos de base) das configurações do real, ele se transforma em uma ideologia ou em um discurso como mero arranjo de palavras impactantes, e isso não significa o efetivo alcance de mudanças e dos resultados esperados. **Ter um modelo brasileiro de proteção social não significa que ele já exista ou esteja pronto, mas que é uma construção que exige muito esforço de mudanças.**

É preciso atentar que vivemos em uma federação, e por mais que se tente captar as diversidades, a tendência é manter um nível de generalização que certamente terá de ser adequado às particularidades das regiões do país, dos estados, dos municípios e das microrregiões, especialmente nas áreas metropolitanas.

A concretização do modelo de proteção social sofre forte influência da territorialidade, pois ele só se instala, e opera, a partir de forças vivas e de ações com sujeitos reais. Ele não flui de uma fórmula matemática, ou laboratorial, mas de um conjunto de relações e de forças em movimento.

Quando se explicitam, neste texto, essas ressalvas, se quer aclarar o *topus*, ou o lugar escolhido (e possível) para a análise do tema. Não se fará aqui um tratado acadêmico sobre a(s) teoria(s) dos elementos constitutivos do modelo de proteção social não contributivo. O limite é examinar o modo de aplicação de conceitos. Portanto, serão feitas releituras de teorias para sua aplicação em um tempo histórico e sob o ângulo de uma política pública no início do terceiro milênio.

O heterogêneo público e as diversas realidades regionais aos quais este texto se destina exigem essas relativizações. A intenção é explicar de modo con-

ceitual e programático os elementos que constituem o modelo brasileiro de proteção social não contributiva.

As ideias aqui tratadas estão divididas em três partes. Na primeira, faz-se um recorte do significado de modelo de proteção social não contributiva. Em seguida, demonstra-se como ele é tratado pela CF/88; faz-se uma rápida abordagem diferencial entre proteção social e desenvolvimento social e, por último, uma reflexão sobre riscos e vulnerabilidades sociais. Na segunda parte, destacam-se os elementos que constituem o modelo brasileiro de proteção social não contributiva. A terceira parte flui do conceito de modelo adotado como construção histórica e aborda o que se denomina de ideias-força que operam a transição do modelo, de um conceito para um fato.

## I. PONTOS DE PARTIDA PARA EXAME DO TEMA

Afirmar a existência de um campo de proteção social não contributiva, no Brasil, como área de gestão pública, significa delimitar uma área da ação estatal para os três entes federativos, mas significa também entender que essa área se instala em um campo social constituído por iniciativas históricas advindas da paixão, mais particularmente da compaixão, do altruísmo e de práticas religiosas voltadas ao exercício do amor ao próximo e à caridade. O primeiro passo supõe separar o campo público de práticas privadas, para depois reconstruir novas formas de relação entre um e outro (MESTRINER, 2001).

As práticas privadas, cuja validade não se contesta, são por natureza individualizadas, já que se vinculam às missões estatutárias de suas organizações e são dirigidas a algumas pessoas. A ação pública, por seus princípios, é destinada a todos e tem a responsabilidade de resolver, suprir e prover determinadas necessidades sociais da população. O gestor público desloca sua preocupação e a ação do processo de ajuda às entidades sociais e se responsabiliza diretamente por criar soluções e respostas às necessidades de proteção social da população.

A **primeira mudança** está no âmbito da responsabilidade do órgão público. É uma forte atitude a ser introduzida na maior parte das cidades brasileiras. Trata-se, portanto, do exercício racional de gestão estatal fundado em princípios e valores sociais como direitos, cidadania e dever de Estado fora do escopo que compõe culturalmente as práticas sociais no Brasil em seus 500 anos de existência. Por isso, desde a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), tornou-se necessário que cada ente governamental tenha um **plano de ação**,

que deve estabelecer o tempo determinado, publicamente conhecido e democraticamente reconhecido, das necessidades de proteção social, propondo o que vai realizar e submeter essa decisão à aprovação de um conselho cuja criação é objeto de lei específica, de constituição paritária entre representantes do governo e da sociedade.

A **segunda mudança** está em vincular a assistência social à ação estatal planejada, apontando os resultados esperados e intervenção no conjunto da ação pública. A gestão deixa de ser reativa para ingressar na atuação proativa. Não só atender ocorrências, como deve prever e reduzir as desproteções sociais. Não pode resignar-se a apontar a capacidade de atendimento, mas deve mostrar a qualidade de resultados.

A **terceira mudança** configura-se quando se rompe com os modelos unilaterais e autoritários de gestão criando espaços de decisão democrática com representações da sociedade. Não se trata de permanecer reproduzindo o modelo em que a assistência social é a face humana do governante, como campo adjutório da imagem política, mas de área de gestão estatal e pública operada diretamente e com/em parcerias.

Está em questão um novo campo de saber: o significado da capacidade protetiva de família, do âmbito dessa proteção e das fragilidades e riscos sociais a que a própria família e seus membros estão sujeitos.

Um modelo de proteção social não contributiva para o Brasil resulta não só de implantação de novos programas de governo, mas de mudança mais incisiva que exige do gestor público assumir um novo papel baseado na noção de cidadão usuário (e não de carente ou assistido) de seus direitos, e na responsabilidade do Estado em se comprometer com a capacidade de as famílias educarem seus filhos tratando-as como núcleos básicos de proteção social.

A CF/88 foi um marco histórico “ao ampliar legalmente a proteção social para além da vinculação com o emprego formal”. Trata-se de mudança qualitativa na concepção de proteção que vigorou no país até então, pois inseriu no marco jurídico da cidadania os princípios da seguridade social e da garantia de direitos mínimos e vitais à construção social. Houve uma verdadeira transformação quanto ao *status* das políticas sociais relativamente às suas condições pretéritas de funcionamento. Em primeiro lugar, as novas regras constitucionais romperam com a necessidade do vínculo empregatício contributivo na estruturação e concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores

oriundos do mundo rural. Em segundo lugar, transformaram o conjunto de ações assistencialistas do passado em um embrião para a construção de uma política de assistência social amplamente inclusiva. Em terceiro, estabeleceram o marco institucional inicial para a construção de uma estratégia de universalização no que se refere às políticas de saúde e à educação básica. Além disso, ao propor novas e mais amplas fontes de financiamento – alteração consagrada na criação do Orçamento da Seguridade Social –, a Constituição estabeleceu condições materiais objetivas para a efetivação e preservação dos novos direitos de cidadania inscritos na ideia de seguridade e na prática da universalização (IPEA, 2007, p. 8).

Portanto, cabe a cada ente federativo consolidar um novo formato de relação com as necessidades de proteção social da população e, nela, das famílias. O modelo de proteção social não contributiva não é o continuísmo de velhas práticas assistencialistas ou de modos de gestão tecnocrática. A CF/88, em seu artigo 204, explicita a clara opção pelo formato democrático de gestão, o que é detalhado pela Loas.

### 1.1 SIGNIFICADO DO MODELO DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVO

**Um modelo** – assim como se olha em um figurino, ou em uma foto, os recortes e as pences que demarcam o estilo de uma roupa, isto é, os detalhes que compõem o todo do figurino, aqui se tentará criar um olhar, ou um modo de olhar, que permita atentar para detalhes do modelo de proteção social não contributivo concebido para o Brasil. É bom lembrar que, entre o modelo da roupa em uma revista e sua transformação em vestimenta (para um dado corpo, com dado tecido e um dado domínio do corte e da costura), há uma clara diferença. A ideia de modelo é a de um pré-desenho, uma referência a ser reproduzida, uma representação do que se pretende executar. Trata-se da explicação do arranjo de um conjunto de elementos e de relações que, juntos, criam um sistema de referências que simula e prevê aonde se quer chegar. É um meio de dar coerência e comunicar uma concepção, uma ideia a ser concretizada.

**Social** – no caso, esse modelo diz respeito às necessidades e objetivos sociais que se constituem nas relações em sociedade. Ocupa-se, portanto, das condições objetivas de acesso aos modos de reprodução social (condições de vida) como componentes da dignidade humana, da justiça social e dos direitos e da vigilância social.

**Proteção social** – o sentido de proteção (*protectione*, do latim) supõe, antes de tudo, tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração. A ideia de proteção contém um caráter preservacionista – não da precariedade, mas da vida –, supõe apoio, guarda, socorro e amparo. Esse sentido preservacionista é que exige tanto a noção de segurança social como a de direitos sociais.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 afirma que a proteção social deve afiançar segurança de:

- sobrevivência: de rendimento; de autonomia;
- acolhida;
- convívio: de vivência familiar.

A segurança é uma exigência antropológica de todo indivíduo, mas sua satisfação não pode ser resolvida exclusivamente no âmbito individual. É também uma necessidade da sociedade que se assegure em determinada medida a ordem social e se garanta uma ordem segura a todos seus membros. As políticas sociais representam um dos instrumentos especializados para cumprir essa função (VILLA LOBOS, 2000, p. 58).

Confunde-se, por vezes, o sentido de amparo com o de proteção, pois a CF/88 usa as duas expressões. Amparo (*anteperare*, do latim) também significa proteção, como escora, arrimo, auxílio ou ajuda para impedir a queda de algo. Supõe abrigo, refúgio, resguardo.

A noção de **amparo** indica um estancamento da condição de deterioração, e a noção de **proteção** indica por sua vez o impedimento de que ocorra a destruição. Diríamos que a proteção é mais **vigilante**, por isso mais preservacionista, proativa, desenvolvendo ações para que alguma destruição não venha a ocorrer, enquanto o amparo já ocorre a partir de um risco.

A ideia de proteção social exige forte mudança na organização das atenções, pois implica superar a concepção de que se atua nas situações só depois de instaladas, isto é, depois que ocorre uma desproteção. A aplicação ao termo “desproteção” destaca o usual sentido de ações emergenciais historicamente atribuído e operado no campo da assistência social. A proteção exige que se desenvolvam ações preventivas. Por decorrência, desse entendimento é que a assistência social, no modelo brasileiro de proteção social não contributiva, passa a ter três funções, conforme explicita a PNAS-2004. Para além da

**proteção social**, ela deve manter a **vigilância social** e a **defesa de direitos socioassistenciais**.

Uma política de proteção social contém o conjunto de direitos civilizatórios de uma sociedade e/ou o elenco das manifestações e das decisões de solidariedade de uma sociedade para com todos os seus membros. É uma política estabelecida para preservação, segurança e respeito à dignidade de todos os cidadãos.

**Não contributivo** – o sentido é aplicado na proteção social como forma de distinguir a previdência social do seguro social. Os benefícios previdenciários ou do seguro só são acessíveis quando alguém se filia à previdência e recolhe ou paga uma quantia mensal. Portanto, essa proteção é contributiva porque é pré-paga e só se destina aos filiados e não a toda a população.

Não significa que a assistência social, como outras políticas sociais, opere uma doação, entregue um bem a alguém financiado pelo orçamento público. A assistência social nasceu como prática estatal, sob a compreensão liberal, pela qual a cada um cabe suprir por seus meios suas próprias necessidades. Sob essa concepção, o dinheiro público só pode ser aplicado para atender a alguém na condição de um socorro, isto é, quando não tem mais condições pessoais e está em uma situação que a coloca em risco.

A noção de seguridade social, ao se ocupar da proteção social, busca gerar garantias que a sociedade brasileira afiança a todos os seus cidadãos, isto é, mais do que atitudes de socorro. Como atitude, só estaria tratando de uma reação de um governante de plantão ou de um funcionário público. Uma atitude pode ou não ser tomada como responsabilidade social ou construção de imagem pessoal. A CF/88 alcança o campo de políticas de Estado, isto é, define que é uma responsabilidade a ser afiançada como direito e não como atitude pessoal.

A característica de não contributiva quer dizer que não é exigido pagamento específico para oferecer a atenção de um serviço. O mesmo ocorre no atendimento em uma unidade básica de saúde ou em uma escola. O acesso é custeado pelo financiamento público, cuja receita vem de taxas e impostos. Assim, os custos e o custeio são rateados entre todos os cidadãos. A proteção social não contributiva significa que o acesso aos serviços e benefícios independe de pagamento antecipado ou no ato da atenção.

Há aqui uma polêmica. Para alguns, o acesso a esses serviços só poderia ocorrer quando a pessoa demonstrasse que ganha pouco e que não tem como

“comprar” atenções na oferta privada. Para outros, a CF/88, ao estabelecer o direito à seguridade, entendemos que determina não ser necessário que um brasileiro primeiro mostre que não tem renda para depois ter acesso a um serviço público. Esse modo de gestão do serviço público seria vexatório, por submeter que o cidadão abdique da condição de ter direitos ou força própria e que se mostre como necessitado. O enquadramento como pobre, carente, necessitado é a antítese do direito à cidadania, ou do direito a ser incluído no serviço a partir de sua necessidade.

O sentido de não contributivo é relativo à sociedade de mercado. Nesse tipo de sociedade, onde vivemos, concordando ou não com seus princípios (diferentemente da sociedade indígena, por exemplo), o acesso ao que precisamos é feito por meio de compra e venda de mercadorias. No caso, é uma sociedade regida pelo dinheiro e pela mercadoria. O sentido de não contributivo significa do ponto de vista econômico o acesso a algo fora das relações de mercado, isto é, desmercantilizado ou desmercadorizado.

Para Esping-Andersen (1991), o caráter do acesso desmercantilizado é que caracteriza uma política pública. No caso, não se está comprando uma atenção social pública. Em alguns países, como os escandinavos, um conjunto de serviços são desmercantilizados para todos os cidadãos. No caso brasileiro, alguns entendem que a desmercantilização é uma concessão aos pobres e não um direito de todos.

Há ainda no Brasil serviços e benefícios de assistência social, isto é, com e sem relação de renda dos dois tipos. Alguns ainda exigem teste de meios, isto é, demonstração de quanto ganha aquele que pretende ser atendido por um benefício ou um serviço de proteção social transformando os cidadãos em necessitados sociais, ou em não cidadãos. A concessão de benefícios ainda traz essa marca de seleção do acesso pela renda, em vez da necessidade ou da segurança a ser alcançada. No caso dos serviços socioassistenciais, ocorre maior centralidade na necessidade expressa pelo(a) cidadão(ã), sem exigir comprovação de renda, para acessá-lo. Todavia, nem sempre estão comprometidos em garantir a qualidade de seus resultados.

Há aqui uma tensão ainda não resolvida, no modelo brasileiro, com gente puxando a corda dos dois lados. Alguns defendem que a proteção deve ser vinculada com a miséria, propondo ações focalizadas nos necessitados, enquanto outros, que o vínculo da proteção deve ter atenções baseadas em direitos, com perspectiva universal em face à uma dada necessidade.

Na complexidade dessa discussão, encontram-se algumas sérias questões. Primeiro, pela forte desigualdade social, isto é, os ricos são poucos e muito ricos; os pobres são muitos e têm sua pobreza medida em graus que os qualificam como indigentes, miseráveis, remediados etc.

Propostas de atenção que operam pelo corte de renda, isto é, pela condição financeira dos necessitados, estão baseadas na condição de poder ser ou não um consumidor e não na de um cidadão com dada necessidade. No caso brasileiro, não se pode de imediato dizer que políticas por corte de renda sejam focalizadas. O contingente de brasileiros nelas incluídos atinge cerca de 50 milhões de pessoas. Esse número torna as políticas massivas e não focalizadas, e aplicar o conceito de focalização para essa massa populacional, muito maior em quantidade do que a população de muitos países, não é uma concepção adequada. No caso brasileiro, a quantidade produz uma nova qualidade, embora, sem dúvida, também demonstre a precariedade e a desigualdade que atinge o povo brasileiro.

Outra dimensão a ser considerada aqui diz respeito à necessária 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.

Talvez por força de agentes financiadores internacionais, usa-se o termo focalização, que é aplicado desde o Consenso de Washington. De fato, a perspectiva em direcionar corretamente o programa para a demanda trouxe o desafio de construir-se várias ferramentas de análise da realidade, principalmente sobre a exclusão social. O fato de se aproximar os serviços da demanda deve ser referenciado a um processo de inclusão, de ampliação de acessos, e não de apartação, segregação, que o sentido de focalização, ao se contrapor à universalização, traz.

## 1.2 O OBJETO DA PROTEÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Afinal, o que se quer proteger no âmbito da assistência social?

Antes de qualquer coisa, a assistência social se alinha como política de defesa de direitos humanos. Defender a vida, independentemente de quaisquer

características do sujeito, como é o caso da saúde, é também um preceito que a orienta. No contraponto da desproteção, está em questão evitar as formas de agressão à vida. Em distinção à saúde, a vida aqui não está adstrita ao sentido biológico, mas sim ao sentido social e ético.

Portanto, a assistência social se coloca no campo da defesa da vida relacional. As principais agressões à vida relacional estão nos campos:

- **Do isolamento**, em suas expressões de ruptura de vínculos, desfiliação, solidão, apartação, exclusão, abandono. Todas essas expressões reduzem em qualquer momento do ciclo de vida as possibilidades do sujeito, e sua presença agrava a sobrevivência e a existência nos momentos em que ocorrem maiores fragilidades no ciclo de vida: a infância, a adolescência e a velhice.

Em contraponto ao isolamento, a centralidade é a convivência em todas suas expressões de pertencimento desde o núcleo familiar e a construção da reciprocidade de afetos, cuidados, valores, cultura até os espaços socializantes e socializadores. Nesse caso, as desproteções estão nas rupturas, nas expressões de violência, na ausência de cuidados, na desagregação. O âmbito de convivência, ao se expandir para esferas mais amplas, supõe a construção da autonomia, da liberdade, da representação, da cidadania.

- **Da resistência à subordinação**, em suas expressões de coerção, medo, violência, ausência de liberdade, ausência de autonomia, restrições à dignidade.

Em contraponto à busca de emancipação como direito humano à liberdade, à felicidade, à emancipação, e ao exercício democrático de opiniões.

- **Da resistência à exclusão social**, em todas as suas expressões de apartação, discriminação, estigma, todos distintos modos ofensivos à dignidade humana, aos princípios da igualdade e da equidade.

Em contraponto à exclusão, está a construção do alcance da inclusão social como possibilidades de acesso, pertencimento, igualdade, equidade nas relações.

A dinâmica da construção do tecido social, seu esgarçamento e coesão estão inseridos nesses campos de ação da assistência social. E do ponto de vista dos direitos, cabe à assistência social prover a rede de atenções para que a dignidade humana seja assegurada e respeitada. Pessoas não vivem sem abri-

go, sem teto, sem acolhida. Crianças não podem ter que prover sua própria manutenção trabalhando, em vez de desenvolver-se. Idosos não devem ser descartados como inúteis e desvalidos. No caso, se está considerando uma ética nas relações sociais.

Analistas críticos da sociedade capitalista levantaram sobre essas considerações dois tipos de questão. A primeira é que a sociedade do capital, por ser espoliativa da força de trabalho, reproduz de forma reiterada a precarização do humano. A segunda, que a matéria que está no campo da assistência expressa a questão social, portanto só terá resolutividade se superada a questão estruturante que subordina o trabalho ao capital.

Seguramente, do ponto de vista estrutural, a análise crítica da sociedade do capital está plenamente correta. Alguns críticos dirão que, como consequência, as ações no campo da assistência social são compensatórias e não resolutivas. Nessa perspectiva, há que se trazer outros elementos.

O caráter estrutural da sociedade do capital, de fato, demarca campos, mas não impede a luta e o desejo por aquisições no âmbito da educação, cultura, civilidade, qualidade de vida, desenvolvimento humano, autonomia, equidade, avanço científico e do campo civilizatório.

A noção de compensatório poderá advir não da presença da assistência social, mas das alternativas adotadas por seu modelo. Quanto mais voltada para o mercado, para o ajuste laboral, e quanto mais precárias e focalizadas suas respostas tanto mais compensatórias, porque funcionais ao ajuste do mercado. No caso, o horizonte não é a dignidade humana, mas o ajuste do homem ao mercado e às suas regras.

Quanto mais a assistência social for transversal a outras políticas, mais funcional e compensatório será seu modelo porque se ajusta às demais. Trata-se de uma diferenciação social e não em atender a todos independentemente da renda de cada um. A saúde vai solicitar a prótese à assistência social enquanto não for plenamente responsável pelas atenções de saúde ao seu usuário. Ela não pode ser só indicativa de soluções que seus usuários adquirem no mercado, o que significa que devem ter poder de compra ou ser consumidores.

Outra relação que é preciso particularizar é a da assistência social com a pobreza. Na perspectiva socorrista, aqui já comentada, a assistência social é tradicionalmente aceita como provedora de alguns bens materiais ou, em especial, para situações-limite dos comprovadamente pobres. É paradigmática a

esse conceito a realização de uma campanha do agasalho. É preocupante que a sociedade não perceba o quanto é deprimente admitir que um brasileiro, no terceiro milênio, não tenha condições de possuir roupas para cobrir o corpo.

Essas campanhas do agasalho são feitas com alarido, música, polícia militar, vistosas caixas dispostas em bancos, shoppings, isto é, no percurso da riqueza, para que os ricos demonstrem sua bondade para com a pobreza, enquanto os receptores da bondade dos que têm muito são os coitadinhos. Não se trata da descrição de uma situação de catástrofe que passe a exigir a solidariedade de todos, mas de um período natural de inverno do ciclo climático. E não faltam exemplos quanto ao uso da assistência social como meio de exposição pública da “bondade” de ricos e poderosos.

O exemplo é aqui utilizado para introduzir uma questão fundamental: a sociedade brasileira construiu ao longo dos séculos um modelo que aparta ricos e pobres. A naturalização dessa desigualdade oculta a violência nela contida, e a assistência social, como política pública, pode manter-se como mecanismo de reiteração dessa naturalização ou de sua ruptura.

Novamente, e recorrendo ao exemplo, vale lembrar que o primeiro direito de proteção alcançado pelo trabalhador foi o do acidente de trabalho, ainda no início do século XX, quando a ocorrência do acidente deixou de ser vista, entendida e respondida como uma falha individual e pessoal do trabalhador, para tornar-se uma responsabilidade do patrão. Qualquer ocorrência com o trabalhador durante a jornada passou a ser responsabilidade do patrão. O homem então ganhou finalmente a equivalência às máquinas, por mais absurda que essa afirmação possa parecer à ética.

A constituição da assistência social como política de proteção social afiançadora de direitos tem por destino proporcionar travessia similar. A responsabilidade por uma criança que vive nas ruas é da sociedade e não da criança, ou de exclusividade de seus pais. Entregar-lhe uma esmola é reforçar a proposta da campanha do agasalho. O trânsito do âmbito individual para o social é a raiz fundante da política pública que exige seu distanciamento da mediação da benemerência ou da caridade.

Piovesan, especialista em direitos humanos, tem refletido sobre a pobreza como violação dos direitos humanos. Ela propõe o “direito à inclusão social como um direito humano inalienável, constituindo a pobreza uma violação aos direitos humanos” (PIOVESAN, 2003, p. 146). E acresce:

[...] a efetiva proteção ao direito à inclusão social demanda não apenas políticas universalistas, mas específicas, endereçadas a grupos socialmente vulneráveis, enquanto vítimas preferenciais da pobreza, isto é, o direito à inclusão social requer a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, acrescidas do valor da diversidade” (PIOVESAN, 2003, p. 147).

Em nenhum momento a jurista aplica a concepção de focalização. A perspectiva do direito a ser impregnado no modelo de proteção social nos faz pensar em vitimização, porquanto há uma violação do direito. Enquanto a educação e a saúde, como políticas universais, partem do pressuposto de um objetivo a atingir – a educação para todos; saúde como completo bem estar de todos –, em relação aos bens públicos sociais não se tem ainda a mesma leitura da proteção social. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é claro em atribuir, como valor universal, a proteção integral a toda criança e adolescente como seres em desenvolvimento. É preciso estender essa noção aos diferentes momentos do ciclo de vida e às contingências que neles ocorrem.

Sob essa perspectiva a proteção social não é demandada pelo fato de serem essas crianças e adolescentes, pobres ou ricos, mas como valor de uma sociedade que se quer justa, solidária e voltada para o avanço social em seu futuro.

Alguns consideram que a proteção social não contributiva é necessária porque as pessoas são pobres, e a pobreza é que gera a desproteção. Seguramente, a pobreza agrava as vulnerabilidades, os riscos e as fragilidades, mas não significa que todas as vulnerabilidades, riscos e fragilidades existam por causa da pobreza. É uma polêmica que merece ser aclarada.

### **1.3 O VÍNCULO ENTRE PROTEÇÃO SOCIAL, RISCOS E VULNERABILIDADES SOCIAIS**

A constituição da assistência social como política que busca construir seguranças sociais, o que é próprio do ambiente da seguridade social, traz um necessário debate sobre as desproteções e suas causas, bem como a discussão sobre riscos e vulnerabilidades sociais. A proximidade desses dois conceitos tem gerado múltiplos debates e concepções entre os que militam e analisam a política de assistência social.

#### **1.3.1 A questão de risco**

A aproximação entre capitalismo e risco é genética. O princípio do empreendedorismo do capital supõe correr risco. Ser bem-sucedido significa correr menos riscos, antever estrategicamente riscos e reduzi-los. Essa relação

genética é tão forte que até os países possuem medida de risco para os investimentos econômico-financeiros. É frequente ouvir comentários sobre a subida ou descida do risco Brasil.

Um segundo conceito de risco repousa nas questões ambientais e na capacidade de decodificar a natureza no sentido de reduzir os danos à vida humana provocados por tufões, maremotos, terremotos, enchentes etc. Um terceiro diz respeito à segurança no ambiente de trabalho, de forma a prevenir acidentes e agressões. Um quarto refere-se à segurança de instalações, adequando-as, e o seu funcionamento, ao público que a frequenta e aos produtos que manipula. Aqui, trata-se da segurança urbana, que vai se aproximar da segurança pública e das medidas de policiamento e de redução do crime e da violência. Podem-se ainda incluir às moções relacionadas ao risco do confronto entre países, culturas, grupos étnicos e religiosos como confrontos massivos.

Nesta última perspectiva nos aproximamos do campo dos riscos sociais como a natureza das questões com que se lida. Está-se tratando do convívio conflituoso de formas de pensar diversas bem como das ofensas, da presença de desigualdade, do desrespeito à equidade e das violações das integridades física e psíquica. São os riscos que surgem das relações e que levam, como já indicado, à apartação, ao isolamento, ao abandono, à exclusão. Ainda podem ser incluídos os riscos relacionados à violência física e sexual nas formas de convívio.

**A noção de riscos tem um conteúdo substantivo, um adjetivo e outro temporal.** O conteúdo substantivo diz explicitamente o que é o risco. Essa noção imediatamente leva à sua abordagem temporal: o antes, que se ocupa das causas do risco, e o depois, que se ocupa dos danos, sequelas, perdas que provoca. Há, porém, uma questão adjetiva, que vai se tornar fundamental para o desenho da política e diz respeito à graduação do risco. A vivência do risco pode proporcionar sequelas mais ou menos intensas, por decorrência da vulnerabilidade/resistência dos que sofrem o risco, como também do grau de agressão vital do próprio risco. Portanto, trabalhar situações de risco supõe conhecer as incidências, as causalidades, as dimensões dos danos para estimar a possibilidade de reparação e superação, o grau de agressão do risco, o grau de vulnerabilidade/resistência ao risco.

Proteção significa prevenção, o que supõe a redução de fragilidade aos riscos, que podem ser permanentes ou temporários, e que passam a fazer parte do exame da questão do enfrentamento de riscos sociais.

Os riscos provocam padecimentos, perdas, como privações e danos, como ofensas à integridade e à dignidade pessoal e familiar, por isso conhecer onde os riscos sociais se assentam é seguramente matéria primordial para aqueles que trabalham com proteção social. Nesse sentido até se podem aproximar dos ambientalistas, por protegerem a vida. Por certo análises marxistas dessa questão confirmarão o caráter predatório do sistema capitalista, pautado na lógica da expropriação (do homem e da natureza) para proporcionar a acumulação de riqueza. Seus contestadores dirão que essa análise se refere ao capitalismo selvagem e que a responsabilidade social de empresas reduz esse efeito nocivo, o que poucas vezes ocorre.

As manifestações dos riscos vão ocorrer no cotidiano das pessoas, nos territórios onde vivem e podem sujeitá-las a maior, ou menor, exposição ao risco social. Desse modo, diz-se que a segregação espacial, isto é, a vida em territórios urbanos ou rurais com precários acessos e infraestrutura representa fatores de risco e/ou agravadores das vulnerabilidades de famílias e de pessoas.

Outro campo de risco está nos padrões de coesão e convivência familiar, comunitária e social. Os fenômenos de isolamento, desagregação, desfiliação, ausência de pertencimento, discriminação, apartação, exclusão são todos provocadores de sequelas e danos ou de privações e fragilidades.

As contingências da natureza, como enchentes, desabamentos, também são vitimizadoras, tornando as populações que vivem em áreas ribeirinhas ou em regiões sujeitas a deslizamentos bastante vulneráveis.

Há ainda que se considerar campos polêmicos como altos fatores de risco que são o da etnia, do gênero, da religião, da orientação sexual. Do ponto de vista da etnia e, no caso brasileiro, dos indígenas, dos afrodescendentes, dos quilombolas e, ainda, dos pomeranos, são grupos populacionais que têm recebido destaque como mais sujeitos a riscos pessoal e social.

A desigualdade socioeconômica é também fator de forte risco geradora de vulnerabilidades sociais, onde se insere a população infanto-juvenil e adulta que vive nas ruas constituindo um grupo que merece atenção especial, pois os riscos sociais têm relação direta com a vida e o modo de viver das pessoas, que são sobredeterminados por sua condição social. Autores como Viveret (2006) e Gadrey (2006) mostram os riscos contidos no desenvolvimento econômico e de como o indicador do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* esconde, em sua média, os riscos de degradação humana.

Beck (2002), a partir do acidente de Chernobyl, considera que o risco se globalizou. Isso significa que a velocidade e a abrangência da expropriação da natureza pelo capital bem como a flexibilidade de sua produção afetam a vida humana em qualquer parte do planeta. Com essa compreensão, ele considera a sociedade capitalista como de “alta modernidade” e difusora da cultura do risco como um “exterminador do futuro”: risco de poluição, risco de aquecimento, risco de contaminação, risco de falta de água, risco de solo contaminado etc.

Beck chega a considerar que o fato de o risco ser tão abrangente, chega a destituir a sociedade de classes, tornando-a uma sociedade de risco. Embora guarde razão a análise de Beck quanto à expansão do risco, é improvável considerar a superação da sociedade de classes. Na verdade, ocorre um acúmulo das velhas e das novas precarizações e sujeições aos riscos sociais.

Para Beck, a produção social da riqueza é sistematicamente acompanhada da produção social de riscos produzidos técnico-cientificamente. A globalização como modelo econômico é um fator de risco, principalmente para a população dos países que não pertencem ao grupo econômico de Davos, do G7 ou do G8. Pode-se afirmar, portanto, que a sociedade industrial tem um comportamento predatório, cuja seqüela, por exemplo, é o risco do aquecimento global, fragilizador da vida humana e da natureza.

Esping-Andersen (2000) considera que os riscos atuais são distintos daqueles que fundaram o *welfare state* na metade do século XX. Esse fato exige a reposição do alcance e das características da proteção social. As alterações no mercado de trabalho (desemprego, insegurança da oferta e manutenção no trabalho, dificuldade de ingresso do jovem etc.) e as alterações na família (risco de pobreza na infância, uniões pouco estáveis, famílias monoparentais), são fatores que aumentam o risco social no terceiro milênio.

A institucionalização dos cuidados antes familiares – quer pela entrada da mulher mais incisivamente na força de trabalho (na perspectiva emancipatória ou por necessidade de ampliar o ganho familiar), quer pela total ocupação de todos os membros da família para o sustento antes obtido por um de seus membros – fez crescer as despesas com serviços sociais. Para Esping-Andersen, “amplia-se a desigualdade de condições entre vários tipos de famílias e o acesso social, ao ser mais demandado, termina selecionando as famílias em ganhadoras e perdedoras” (ESPING-ANDERSEN, 2000, p.191).

Os dois pilares de bem estar – o emprego e a família – tornam-se eles mesmos fatores de risco. Como consequência, as atenções sociais prestadas pelos serviços de bem estar, antes considerados complementares, ou de baixa necessidade, ganham maior demanda.

A trajetória vital, ou o ciclo de vida, era disciplinada no modelo inaugural do *welfare state*: escola até o grau fundamental completo, cerca de 45 a 50 anos de trabalho estável, aposentadoria entre 65 e 70 anos. Em face da expectativa de vida, o trabalhador recebe os proventos da aposentadoria por cerca de sete anos, e a viúva recebe a pensão por mais quatro ou cinco anos.

A ampliação dessa expectativa, de um lado, a instabilidade do trabalho, de outro, aliadas à inexistência de cuidados na família para a infância e velhice, quebram por completo essa lógica. Era ela pensada a partir de uma mobilidade de classe que seria inclusiva, pelo crescimento do acesso à educação. Com isso, não era tomada como determinante a relação entre origens de classe e oportunidade de vida. Na verdade, o que ocorreu foi um crescimento da desigualdade e não uma aproximação social, principalmente pela forte presença e centralidade do capital financeiro.

Para Andersen, a “velha esperança pluralista” consistente com uma classe média satisfeita foi substituída pelo medo da polarização e da apartação.

Nesse contexto expropriatório, a disponibilidade e o acesso a serviços de assistência social passam a ser centrais. Andersen chama a atenção para o necessário apoio às famílias jovens, as mais bombardeadas por todos esses novos riscos sociais, o que as torna com grande chance de serem as perdedoras sistemáticas no jogo desigual da sociedade de mercado.

É preciso destacar que, embora riscos e contingências sociais afetem, ou possam afetar todos os cidadãos, as condições que caracterizam o padrão de vulnerabilidade social para enfrentá-los e superá-los são diferenciadas entre esses cidadãos, por decorrência da sua condição de vida e da ocorrência da cidadania precária, que lhes retira condições de enfrentamento a tais riscos com seus próprios recursos. Assim as sequelas da vivência desses riscos e as vulnerabilidades em enfrentá-los e superá-los podem ser mais ampliadas para uns do que para outros.

Por isso é preciso desenvolver conhecimentos, dados, metodologias de ação, enfim, um saber sobre riscos e vulnerabilidades sociais. Esse propósito, para

ser atingido, precisa, antes de tudo, ter claros os riscos e as vulnerabilidades sociais que a proteção social não contributiva tem por responsabilidade cobrir e prevenir. A exemplo, seguindo a reflexão de Andersen, urge ter especial cuidado com as famílias jovens, com seu trabalho e com a possibilidade de acesso a serviços sociais destinados aos cuidados com as crianças.

Temos que considerar, aqui, as expressões de risco e vulnerabilidade social, a partir de seguranças sociais afetas à proteção social não contributiva. Muitas inseguranças e riscos estão relacionados ao trabalho, à habitação, à educação, à saúde, ao transporte, entre tantas outras áreas nas quais se setorizam as respostas às necessidades humanas. Não são todas as necessidades humanas de proteção que estão para a resolutividade da assistência social, como também não são as necessidades de proteção social dos pobres que aqui são consideradas como específicas da assistência social. Elas são comuns a várias políticas sociais e econômicas.

É preciso caracterizar os riscos sociais a serem enfrentados pela política de assistência social conforme a natureza do ciclo de vida, a dignidade humana, e a equidade. Considerando a infância um período de alta fragilidade e vulnerabilidade, quais as possíveis ocorrências entre maus-tratos, negligência, violência, abandono, por exemplo? Como a assistência social responde a essas situações? Qual o agravante dessas situações a partir da capacidade protetiva da família fragilizada ou fortalecida?

Aprofundar essas dimensões permite a oferta de serviços apropriados para responder a tais situações reduzindo danos e restaurando vidas.

### 1.3.2 As vulnerabilidades sociais

A concepção de vulnerabilidade social adotada pela PNAS-2004 tem recebido interpretações diferenciadas. A primeira delas pode trazer um estigma ao carimbar alguém de “vulnerável”. Digamos que, do mesmo modo que se pode aplicar o conceito de pobre, carente, excluído como estigmas, também se pode aplicar os conceitos de vulnerabilidade e de vulnerável. Trata-se do uso de uma categoria como o designativo de alguém e, por isso, esse alguém abre mão de ser sujeito para ser sujeitado, perdendo a categoria de cidadão. Nesse sentido, o designativo é usado como forma de redução social e, até mesmo, culpabilização do indivíduo por sua fragilidade.

Para encontrar outra aplicação, é preciso construir o sentido de vulnerabilidade social relacionada a um dado risco social. Nessa ótica o sentido é de ser

vulnerável a uma dada ocorrência, estar mais sujeitado por algumas vivências e capacidades já instaladas. Do ponto de vista biológico, a vulnerabilidade inclui a ideia de estar mais predisposto a que ocorra algo. E é necessário eliminar a vulnerabilidade substituindo-a por força/resistência bem como eliminar os fatores de risco. A ideia de vulnerabilidade social indica uma predisposição à precarização, vitimização, agressão.

Oliveira associa a ideia de vulnerabilidade social à carência de direitos, pois “ainda que políticas sociais públicas sejam uma das exigências mais prementes para a atenuação de várias vulnerabilidades, elas não esgotam o repertório de ações que se situa muito mais no campo dos direitos” (OLIVEIRA, 1994).

Numa sociedade complexa a vulnerabilidade social não é só econômica, ainda que os de menor renda sejam mais vulneráveis pelas dificuldades de acesso aos fatores e condições de enfrentamento a riscos e agressões sociais.

De forma paradoxal ao entendimento que considera a aplicação da categoria vulnerável como estigmatizadora, outra vertente utiliza essa concepção como fortalecedora das capacidades. Parte do entendimento/valorização do potencial ou das habilidades humanas, no sentido de que ninguém é vulnerável sob todas as dimensões, e desenvolver as capacidades seria um modo de confrontar as vulnerabilidades.

Sob essa compreensão estão os que defendem a noção dos ativos sociais, isto é, o capital humano (como uma operação financeira) tem ativos e passivos.

A vulnerabilidade é entendida como o desajuste entre ativos e a estrutura de oportunidades, provenientes da capacidade dos atores sociais de aproveitar oportunidades em outros âmbitos socioeconômicos e melhorar sua situação, impedindo a deterioração em três principais campos: os recursos pessoais, os recursos de direitos e os recursos em relações sociais (KATZMAN, 1999).

Alguns críticos consideram que essa proposta seria mais um avanço capitalista em mercadorizar potencialidades. Esse processo é denominado de difusão do empreendedorismo, no sentido de que o pobre deve ser estimulado a investir em uma de suas competências. Outros compreendem que as agências internacionais, ao considerarem as vulnerabilidades sociais, têm por perspectiva a valorização do capital humano, mas como nova fonte de expropriação para o capital.

Como se percebe por estas rápidas considerações, é um debate longo, provocado pela impotência conceitual da expressão vulnerabilidade social. Insisto que ela deve ser tomada sempre relacionada a algo, no caso, a um agravamento na forma de ocorrência de um risco social. Nesse sentido, a discussão sobre vulnerabilidade social abre campo para a prevenção como monitoramento de agravantes.

Quando se tem por centralidade, na política de assistência social, a matricialidade sociofamiliar, a necessária análise é a da capacidade protetiva da família e dos fatores de risco que a reduzem.

Nas discussões do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social (Nepsas) da PUC-SP sobre o tema, a mestrandia Stela Ferreira responde à pergunta “haveria um dever nas concepções de risco e vulnerabilidade capaz de nos ajudar a responder ao desafio de produzir conhecimentos para desvelar os invisíveis, os sem voz, sem teto, sem cidadania?”. Ela responde com uma hipótese: “a potência e a proteção seriam o dever da vulnerabilidade e do risco respectivamente, por isso é preciso analisar mais a fundo seus atributos e suas sinergias com outros conceitos”.

O exame da vulnerabilidade social diz respeito à densidade e à intensidade de condições que portam pessoas e famílias para reagir e enfrentar um risco, ou, mesmo, de sofrer menos danos em face de um risco. Seria até a vivência de situações de quase-risco.

A vulnerabilidade, como o risco, também tem graduação, ao abranger os mais e os menos vulneráveis, isto é, os mais e os menos sujeitos a um risco; ou a serem mais, ou menos, afetados quando a ele expostos. Portanto, podem-se identificar dois planos: o das fragilidades e o da incapacidade em operar potencialidades. No caso, atuar com vulnerabilidades significa reduzir fragilidades e capacitar as potencialidades. Esse é o sentido educativo da proteção social, que faz parte das aquisições sociais dos serviços de proteção.

O olhar da vulnerabilidade não pode ser só da precariedade, mas também o dimensionamento da capacidade ou, como tenho preferido, da resiliência, isto é, da capacidade de resistência a confrontos e conflitos.

Para planejar a política de proteção social não contributiva, tem sido utilizado o exame territorial de vulnerabilidade pela conjugação de alguns dados de precarização de famílias agregadas por domicílio. O primeiro exercício nessa direção foi realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole do Centro

Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/Cebrap) contratado pela Secretaria de Assistência Social da Cidade de São Paulo em 2003 (disponível em: <[www.centrodametropole.org.br](http://www.centrodametropole.org.br)>).

A precariedade da vida é o primeiro fator que hierarquiza as famílias por setor censitário (agregados de cerca de 200 famílias/domicílios), pela renda, escolaridade dos chefes de família, número de filhos, famílias chefiadas por mulheres. O segundo fator é a vulnerabilidade pela idade dos chefes de família, pois famílias mais jovens estariam em período de procriação, com mais dependentes e maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho.

A esse estudo, que mostra territorialmente, e na microescala de setor censitário, as famílias de uma cidade, diferenciadas por graus de vulnerabilidade, podem e devem ser agregados e georreferenciados os acessos à infraestrutura e aos serviços, de modo a entender os agravamentos que as condições do território lhes trazem.

Essa ferramenta tem possibilitado avançar na delimitação dos territórios de gestão da assistência social. No caso, parte-se de uma medida dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), que é um para cinco mil famílias ou cinco mil domicílios, ou cerca de 18 a 20 mil pessoas, ou ainda cerca de 20 setores censitários.

O trabalho com as vulnerabilidades reduz os danos provocados por riscos, isto é, diminui o possível efeito de deterioração que poderá causar uma futura vivência de risco. A existência e a gradualidade do risco e o trabalho preventivo sobre as vulnerabilidades levam à hierarquização das atenções de proteção social em níveis básicos e especial e, ainda, em média e alta complexidades.

São, portanto, a escala do agravamento e o grau do vínculo de pertencimento ao convívio familiar que vão definir se o trabalho com a família partirá do seu domicílio ou se serão adotados espaços substitutos, permanentes ou temporários, desse convívio, quando irremediavelmente precário.

### 1.3.3 Das entidades no campo da assistência social

Embora, pela Loas, caiba aos conselhos municipais a inscrição de uma organização/entidade para atuar no campo da assistência social, o dispositivo não é impeditivo de sua instalação e funcionamento. Apenas é um passo fundamental para que essa organização obtenha reconhecimento na própria política pública de assistência social.

O campo das entidades de assistência social tem interpretações que refletem as diferentes concepções do âmbito e das responsabilidades da política de assistência social, aqui já abordada. Ainda se faz necessário um esclarecedor pacto que afirme o que deve, no desenvolvimento da assistência social, ser de prestação pública exclusiva e o que pode ser realizado em parceria. Outra definição ainda pouco clara é sobre a garantia de direitos ao cidadão em ações realizadas em parceria. Por último, a plena garantia da transparência e da aplicação das regras públicas pelas entidades que usam o dinheiro público sob convênios e acordos.

Esse conjunto de destaques e polêmicas interpretativas é fundamental para a compreensão do modelo brasileiro de proteção social não contributiva e para balizar algumas dimensões que nela estão implícitas.

## 2. EIXOS DO MODELO BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA

A discussão sobre proteção social é relativamente nova na sociedade brasileira, desde que foi desagregada da legislação social do trabalho, embora ambas sejam direitos sociais explicitamente tratados nos arts. 6º e 7º da CF/88. A condição de proteção – a desproteção no âmbito do trabalho é regulada pela legislação do trabalho, pela aplicação dos direitos trabalhistas, pela formalização do contrato de trabalho e pelo seguro público, na forma da previdência social. Trata-se, portanto, de campo bastante regulado, cuja dinâmica (no campo privado ou no campo público) tem processualidade jurídica significativa, jurisprudência de monta, além de sujeitos coletivos representativos, na forma de centrais sindicais e de sindicatos, entre outras.

O trabalho, o trabalhador, a relação de emprego supõem um conjunto de dispositivos reguladores, mas todos eles só se concretizados a partir de uma dada relação formalizada. No caso, não se aplica a todos os brasileiros, mas a uma parte deles.

A proteção social não contributiva nasce do princípio de preservação da vida e, sobretudo, a partir do terceiro fundamento da república brasileira: a dignidade de pessoa humana (CF/88, art. 1º, inciso III). Entre os direitos sociais, estão a segurança, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados (CF/88, art. 6º). No artigo 203, relativo à assistência social, a CF/88 estende essa proteção:

- à família;
- à maternidade;
- ao ciclo de vida (infância, adolescência e velhice) e, neste último caso, com o acesso ao benefício de um salário mínimo;
- às pessoas com deficiência (promoção, habitação, reabilitação, acesso a benefício de um salário mínimo).

Esse mesmo artigo da CF particulariza o amparo a crianças e adolescentes carentes, o que acentua a perspectiva da proteção integral à criança e ao adolescente regulada pelo ECA. Mas, ao redigir o adjetivo “carente” junto com a condição de criança e adolescente, em uma sociedade de mercado, a CF/88 passa a referir os níveis de fragilidade a um conteúdo econômico-financeiro, fato que repõe a confusão, já abordada, entre garantia a um direito ou à capacidade financeira própria para atender a uma necessidade.

Em seu Capítulo VII – Da Ordem Social e no artigo 227, a CF/88 aplica o princípio da subsidiariedade no trato da criança e do adolescente. Primeiro, cabe à família, depois à sociedade, e, por fim, ao Estado, assegurar-lhes um conjunto de direitos. No caso, não deixa de ser um respeito ao direito da privacidade entre pais e filhos.

**Art. 227.** É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

**Art. 229.** Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência e enfermidade.

A CF/88, do mesmo modo, usa o princípio da subsidiariedade ao considerar o dever de “amparar pessoas idosas” cuja atenção deve ser executada preferencialmente em seus lares (art. 230, § 1º). Aqui, não parece haver uma razão para usar a subsidiariedade. O Estatuto do Idoso clareia essa questão.

**Art. 230.** A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem estar e garantindo-lhes o direito à vida.

§ 1º Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares.

É interessante constatar que o princípio de subsidiariedade aplicado na proteção ao ciclo de vida não ocorre no caso da pessoa com deficiência, pois o inciso II do art. 23 torna específica a responsabilidade das três instâncias de poder de Estado, no Brasil, para com os deficientes.

**Art. 23.** É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

**Inciso II** – Cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.

Vale destaque ainda o inciso X, do mesmo artigo, que estabelece como dever do Estado: “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”.

Esse breve percurso pela Lei Maior do país mostra que o modelo brasileiro tem por particularidade configurar o campo da seguridade social como aquele destinado “a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Todavia a CF/88 limita-se a apontar como elemento integrador dessas três áreas/campos de direitos um conjunto de objetivos. Especifica o modelo de gestão da saúde e suas competências sem demonstrar quais direitos atende; detalha o conteúdo da previdência social a partir de direitos previdenciários. No caso da assistência social, limita-se a citar o campo de trabalho e das diretrizes organizativas, e não especifica nem o sistema como na saúde, nem os direitos como na previdência.

Portanto, a regulação da assistência social deve ocorrer em legislação própria, pós-CF/88. Não há também qualquer indicação sobre o modo de relação das três áreas, sob o âmbito da seguridade, para além dos objetivos estabelecidos no parágrafo único do artigo 194:

**Parágrafo Único.** Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a 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;

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;
- VII – caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Pelo que aqui se resgata da CF/88, percebe-se que o grau de consistência das diferentes políticas protetivas é diferenciado no detalhamento como parte do texto constitucional. Essa heterogeneidade reflete mais a ausência de maturidade de conteúdos à época, do que um quadro de importâncias primárias e secundárias entre elas.

Percebe-se, também, a dupla presença do **princípio da subsidiariedade** (que atribui primeiro à família, depois à sociedade e, por último, ao Estado, a responsabilidade) como do **princípio republicano**. A CF/88, e conforme a matéria, utiliza ora uma ora outra concepção. Essa dualidade dificulta o entendimento da seguridade como dever de Estado. Faz-se referência aqui, por exemplo, ao conteúdo do art. 230, relativo ao amparo às pessoas idosas. A igual distribuição de responsabilidade entre família, sociedade e Estado termina por reduzir o dever do Estado para com a população idosa sob fragilidade.

Esse duplo movimento que, aliás, marca nossa sociedade, tem como forma de ataque estratégico a efetivação da **vigilância social**. É preciso saber onde estão e quantos são os mandatários de proteção e, de outro lado, qual é a capacidade da rede instalada em suprir suas necessidades. Essa visão de totalidade é fundamental para definir responsabilidades dos entes federativos no modelo de proteção social.

A Loas de 1993 arbitra até certo ponto essa dualidade, mas esse arbítrio foi mais direcionado a criar um processo de gestão participativo do que propriamente resolver o pleno entendimento do alcance da assistência social como política pública. Criar conselhos, conferências, gestão paritária, sem dúvida produziu, ao longo dos 20 anos, muitos avanços. Todavia, não se pode dizer que eventuais avanços sejam consenso e estejam consolidados como gestão. A Fotografia da Gestão de Assistência Social nos municípios e estados, preparada pela V Conferência de 2005, dá a explícita medida da distância que existe.

A PNAS-2004 concretiza o esforço de sistematizar o conteúdo da assistência social como política de proteção social. Não se pode dizer que essa política contenha todas as respostas às questões apresentadas ao longo desta reflexão,

mas, com certeza, seu conteúdo estabelece o fio condutor de uma política de proteção que se quer pública e de direitos.

A primeira aquisição é a de hierarquizar a proteção social em básica e especial. Essa organicidade contém a possibilidade estratégica de combinar as velhas iniciativas que atuavam após a ocorrência de riscos, agressões, distinções com um novo campo que se propõe preventivo de ocorrências e/ou de seu agravamento.

A PNAS-2004 é concebida como responsável por três funções.

**Vigilância social** – capacidade de detectar, monitorar as ocorrências de vulnerabilidade e fragilidade que possam causar a desproteção, além da ocorrência de riscos e vitimizações. Esta é uma área nova que exige atualizados conhecimentos, capacidades e ferramentas de trabalho.

**Defesa de direitos** – trata-se de uma preocupação com os procedimentos dos serviços no alcance de direitos socioassistenciais e na criação de espaços de defesa para além dos conselhos de gestão da política.

**Proteção social** – inclui a rede hierarquizada de serviços e benefícios. Trata-se aqui de duas formas complementares de atenção:

- Benefícios – transferência em espécie fora da relação de trabalho ou da legislação social do trabalho para atender a determinadas situações de vulnerabilidade, operando como substitutivo ou complementarmente à remuneração vinda da ocupação/renda da família. O acesso aos benefícios no Brasil é submetido a teste de meios (renda da família). Alguns países superam essa conduta e consideram o benefício como de direito em determinadas situações de vulnerabilidade ou fragilidade sem passar por um processo seletivo.
- Serviços – conjunto de atividades prestadas em um determinado local de trabalho que se destinam a prover determinadas atenções, desenvolver procedimentos com e para pessoas, aprofundar aquisições. Os serviços produzem bens e se caracterizam em modalidades, a partir desses bens, que atendem a determinadas necessidades com esse objetivo. Agregam competências técnicas e especialidades profissionais para o desenvolvimento desses bens. No caso da proteção social, seus serviços devem aprofundar:
  - acesso a bens materiais, fora da relação de mercado, quando necessários à redução das sequelas do risco ou à desproteção vivida;

- aquisições sociais que resultam do desenvolvimento de capacidades e conhecimentos de si e das relações que vivencia por meio de metodologias de trabalho social e trabalho socioeducativo.

O paradigma de proteção social (básica e especial) estabelecido pela PNAS-2004 rompe com a noção dos cidadãos como massa abstrata e os reconstrói a partir da realidade de sua vida. Opera a partir de potencialidades, talentos, desejos, capacidades de cada um, dos grupos e segmentos sociais. A proteção social da assistência social age sob três situações: proteção às fragilidades/vulnerabilidades próprias ao ciclo de vida; proteção às fragilidades da convivência familiar; proteção à dignidade humana e combate às suas violações.

O **primeiro eixo protetivo** da assistência social contempla o ciclo de vida do cidadão, isto é, a oferta de apoio às fragilidades dos diversos momentos da vida humana, como também de apoio aos impactos dos eventos humanos que provocam rupturas e vulnerabilidades sociais. Esse eixo protetivo coloca a assistência social em diálogo com os direitos de crianças, adolescentes, jovens e idosos. Opera sob as matrizes dos direitos ao desenvolvimento humano e à experiência humana.

O **segundo eixo protetivo** da assistência social decorre do direito à dignidade humana expresso pela conquista da equidade, isto é, o respeito à heterogeneidade e à diferença, sem discriminação e apartações. A ruptura com as discriminações contra as mulheres, os índios, os afrodescendentes, entre outros, são centrais na dinâmica dessa política. Inclui, ainda, a proteção especial contra as formas predatórias da dignidade e cidadania, em qualquer momento da vida, as quais causam privação, violência, vitimização e, até mesmo, o extermínio. As pessoas em desvantagem pessoal, em abandono, ou com deficiência, são as possíveis vítimas dessa predação, assim como as crianças, os jovens vítimas da violência sexual, da drogadição, de ameaças de morte.

O **terceiro eixo protetivo** está no enfrentamento às fragilidades na convivência familiar como núcleo afetivo e de proteção básica de todo cidadão. Aqui, a ampliação das condições de equilíbrio e resiliência do arranjo familiar são fundamentais na reconstrução do tecido social e no reforço do núcleo afetivo de referência de cada pessoa.

O modelo de proteção social não contributiva é assentado nos princípios de: **universalidade** – significando que pode ser acessado por todos os cidadãos

que dele necessitem, independentemente do território onde vivem, e sob a diretriz ética de ser portador do direito à proteção social. Alçar a universalidade para além do respeito ao princípio ético significa ter capacidade concreta de proporcionar resposta institucional expressa por meio da instalação de infraestrutura de dispositivos de atenção e de qualidade técnica de ação.

**matricialidade sociofamiliar** – parte da concepção de que a família é o núcleo protetivo intergeracional, presente no cotidiano e que opera tanto o circuito de relações afetivas como de acessos materiais e sociais. Fundamenta-se no direito à proteção social das famílias, mas respeitando seu direito à vida privada.

O modelo de trabalho social com famílias exige o esclarecimento prévio sobre qual é o conceito de capacidade protetiva da família. Ou, ainda, se o trabalho social com famílias é, em si mesmo, uma das aquisições do processo de proteção social ou um administrador de acessos sociais.

O apoio às famílias de baixa renda pode ser associado a um programa com mulheres (ou com mães e seus filhos). Nesse caso, ocorre uma visão restrita da matricialidade familiar ao impossibilitar a leitura da totalidade da dinâmica da família e de seus membros. Por vezes, usa-se no trabalho social com famílias uma agenda do tipo moralista, voltada para regular o comportamento de núcleos de baixa renda e não uma agenda política de construção de direitos à proteção social.

Ainda não estão plenamente equacionados na concepção do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e no interior das proteções básica e especial o significado e as implicações concretas da matricialidade sociofamiliar. Ainda predominam segmentos desvinculados de suas relações familiares. Trata-se de um desafio a ser superado.

Por vezes, a seleção de famílias para o acesso a benefícios leva a uma redução no seu trato, por parte do agente institucional, que passa a enxergá-la sob a noção de renda familiar *per capita*, isto é, como unidade econômica, esquecendo ou tornando secundário o seu exame como unidade de vínculos sociais. No caso, é preciso desenvolver a concepção de capacidade protetiva de família, campo que ainda carece de estudos e proposições.

O conceito de família em vulnerabilidade social precisa ser desconstruído em seus componentes para que o objetivo família sem/com baixa vulnerabilidade possa ser construído e, com ele, criadas as metodologias e estratégias que levem à sua concretização, considerado-se que a dimensão socioeduca-

tiva dos serviços de proteção social está articulada por ciclo de vida, e não pela vulnerabilidade familiar, além de vinculados à ideia de vulnerabilidade pessoal.

A articulação da matricialidade sociofamiliar com a lógica das fragilidades individuais não está ainda construída como estratégia, nos serviços socioeducativos de proteção social básica, nem na especial. Esta supõe serviços de alta complexidade por causa da ausência de família, fato que não pode ser estabelecido como verdadeiro, constituindo-se em mais um dos desafios a ser enfrentado dentre as práticas no campo da assistência social que antecediam a PNAS-2004 e o modelo de proteção social nela contido.

**descentralização compartilhada** – supera o conceito de municipalização como prefeiturização, isto é, como o processo de empurrar competências federais e estaduais para os municípios restringindo as responsabilidades federal e estaduais. Trata-se do chamado federalismo cooperativo, cuja concepção se opera pelo processo de regionalização. E para que isso ocorra, exige-se que os estados desenvolvam a concepção de regiões intraestaduais, e os municípios de regiões intraurbanas.

Está em curso o processo de nacionalização do modelo brasileiro de assistência social. Trata-se de longo percurso de pactuação dos agentes federativos para tornar nacional a política de assistência social. A concretização desse processo se dá pela **habilitação do ente gestor**. A operação do sistema de federalismo cooperativo é realizada pela adesão individual de cada município, que passa a ter um grau de habilitação no Suas a partir da infraestrutura implantada. Os municípios que não possuem conselho, plano e fundo, não estão habilitados a pertencer ao Suas (2,8% deles, ou 158, estavam nessa situação, em dezembro de 2006).

A vinculação ao Suas se dá em três níveis:

- **inicial** – em torno de 20% dos municípios;
- **básico** – em torno de 70% dos municípios;
- **pleno** – em torno de 7% dos municípios (SUAS, 2007).

É preciso lembrar, ainda, que se aplica entre os municípios a relativização das exigências, de acordo com o porte do município, conforme seu contingente populacional:

- **pequeno I** (até 20 mil/habitantes) – 3.994 (72%);
- **pequeno II** (de 20 até 50 mil/habitantes) – 1.008 (18%);
- **médio** (de 50 a 100 mil/habitantes) – 309 (5,5%);
- **grande** (de 100 a 900 mil/habitantes) – 237 (4%);
- **metrópole** (+ de 900 mil/habitantes) – 16 (0,5%) (PNAS-2004).

**territorialização** – é uma dimensão da política que supõe o reconhecimento da heterogeneidade dos espaços em que a população se assenta e vive bem como o respeito cultural aos seus valores, referências e hábitos. Tem como perspectiva a inserção do cidadão e a manutenção da expressão de indivíduo. Tem também por entendimento a identificação das efetivas condições de vida do território onde ele vive com sua família. Certamente, o nível de qualidade de um território pode ser fator de proteção e/ou de desproteção.

A territorialização tem por objetivo o conhecimento das possibilidades reais do cidadão, do seu sofrimento, quando vive em território de precária condição de vida, mas sem uma focalização. O georreferenciamento de beneficiários em um território permite a aproximação por meio da formação de grupos, e a territorialização permite ainda localizar os serviços de assistência social em face da presença/concentração da demanda.

A PNAS-2004 propõe que cada um dos Cras referencie-se a 5 mil famílias. É possível, portanto, como já aqui foi registrado, caracterizar esses territórios com dados da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) produzindo indicadores que façam avançar em qualidade as decisões de totalidade, no âmbito da política de assistência social, em cada cidade brasileira.

**intersetorialidade** – é outro princípio organizativo da política de assistência social que requer parâmetros. Sob a concepção de ser uma política processual ou transversal às demais, é entendida por alguns como uma área sem resolutividade própria, um território de passagem, a porta de entrada para outras políticas. A intersetorialidade é tão substantiva para a assistência social como o é para as demais políticas, ao se considerar que nenhuma delas guarda resolutividade plena em si mesma. Deve ser, então, construída, uma relação de complementaridade entre as políticas.

O modelo de intersetorialidade de respostas é indicado como o de melhor efetividade para qualquer política social, entretanto não se trata nem de nega-

ção da intersetorialidade, tampouco de produto acabado, e se formos considerá-la como onipotente dentro da assistência tende a ser segregadora, sem perder de vista que cabe à assistência social resolver toda e qualquer necessidade dos pobres ou dos mais pobres. Sob esse aspecto a intersetorialidade é, para além de um princípio, um modelo de gestão que supõe a convergência da ação.

Esse princípio reflete mais uma racionalidade interna da ação – no caso da ação de governo – do que um valor para a sociedade. E não pode ser confundido. Não se pode transformar a intersetorialidade em modo de relação política do Estado com a sociedade. Essa confusão pode fragilizar a inteligência técnica do Estado que advém, sobretudo, da especialização, isto é, da setorialidade referida ao interesse público. Mas deve-se ter em mente que a assistência social compõe o esforço intersetorial de construção do desenvolvimento social; do enfrentamento da pobreza, das desigualdades sociais e econômicas; da diversidade de possibilidades regionais. E do ponto de vista da seguridade social, deveria ocorrer contínua relação de intersetorialidade entre saúde, assistência social e previdência social, mas isso é ainda mais uma perspectiva do que um fato.

O modelo brasileiro de proteção social não contributiva tem, em síntese, cinco características que demarcam seu processo de gestão em todo o território brasileiro.

A primeira é ter a assistência social como política de direitos que opera serviços e benefícios e não só uma área de ação, em geral, de governos locais, baseada em dispositivos de transferência de renda ou de benefícios.

A segunda é o seu caráter federalista, isto é, supõe a ação integrada dos três níveis de gestão: o federal, o estadual e o municipal.

A terceira é a de operar por meio de um sistema único, como as demais políticas sociais brasileiras. No caso, a referência é o Suas, que foi implantado em 2005 (NOB; SUAS, 2005).

Uma quarta – que é própria das políticas sociais brasileiras pelo vínculo entre democracia social e política, criado pelas lutas sociais na busca da democratização do Estado –, é a de combinar o processo de gestão com os sistemas de participação e controle social. No caso, a referência são os conselhos, planos e fundos financeiros, nas três instâncias de poder, que determinam o regulamento fundamental para pertencimento ao sistema único.

A quinta é o modelo pactuado entre os entes federativos, operado por coletivos representativos de gestores (municipais e estaduais) nas Comissões Inter-

gestores Bipartites (CIBs), com representantes das esferas estadual e municipal, e as Comissões Intergestores Tripartes (CITs), que agregam a área federal.

### 3. IDEIAS-FORÇA NA CONSTRUÇÃO DO MODELO

Conforme exposto na primeira parte, um modelo é sempre um vir a ser. Procurou-se, até aqui, demonstrar os detalhes do modelo (suas pences e recortes). Agora se trata de analisar como esse norte, que é o modelo, está se adequando ao real.

O modo que se expressa esse processo de construção é o de ideias-força. Algumas são aqui expostas, e certamente o debate em cada realidade crescerá ou alternará aquelas aqui abordadas.

Chama-se de ideias-força porque é um processo que trata das mudanças e dos desafios para efetivar uma nova concepção de modelo de proteção social não contributiva.

**A primeira ideia-força** que aparece na implantação do modelo brasileiro de proteção social não contributiva é conforme se segue.

Dentre essas mudanças, há que se destacar.

A constituição da proteção social não contributiva no Brasil embora esteja constitucionalmente assentada não está ainda plenamente aplicada. Conseguir aplicar os ditames constitucionais supõe fortes e sensíveis mudanças políticoinstitucionais e econômico-sociais nas relações e regras da sociedade brasileira, dos entes federativos que compõem o Estado brasileiro e dos agentes institucionais que operam a proteção social.

- a) Deslocamento da provisão das necessidades de proteção social do âmbito de ações sociais para o âmbito da política. Fato que significa adotar novos paradigmas quanto à racionalidade, continuidade e objetivação na atenção às necessidades a serem cobertas e nos modos de provê-las como campo de proteção social.
- b) Deslocamento da centralidade de práticas privadas (leigas ou religiosas) instituindo a regulação estatal no campo da proteção social. Esse movimento significa constituir o campo do dever de Estado na proteção social não contributiva, quer como atenção, quer como regulação, o que altera o modo de destinação dos recursos financeiros do Estado

às entidades sociais e à constituição do caráter público de sua aplicação, não à subvenção a práticas privadas.

- c) Construção de nova identidade social para os que circulam no campo da proteção social não contributiva direcionando seu reconhecimento pelo âmbito positivo da cidadania, e não pela discriminação que leva a necessidade para a condição vexatória de necessitado. O usuário não pode ser o carente, o pobre, o necessitado, o excluído, o despossuído, assim como o escolar não é o ignorante, analfabeto, inculto. Esse giro de concepção de 180 graus é um dos mais fortes a ser realizado e significa dar centralidade aos direitos sociais.

Três trânsitos fundamentais, na sociedade e no Estado brasileiro, são exigidos para efetivar o modelo de proteção social não contributiva no Brasil:

- de ações sociais para política pública;
- de ações isoladas para a centralidade do dever de Estado como agente executivo, agente regulador e agente de defesa de direitos;
- de reconhecimento do pobre e carente para construção da identidade social do cidadão com direito a ter direitos.

Esses trânsitos exigem o domínio dos conceitos de política pública, dever de Estado pela execução, regulação e defesa e direitos de proteção social não contributiva e suas implicações daí advindas.

A CF/88 cria o âmbito da seguridade social, e nele a proteção social como alicerçadora de seguranças sociais. Essa construção é uma particularidade do modelo social no Brasil, e está detalhada na PNAS (2004).

**A segunda ideia-força**, na implantação do modelo, diz respeito à dificuldade de construção da intersectorialidade, de forma que não se instale na assistência social uma posição subalterna perante as demais políticas.

A CF/88 atribui o caráter de seguridade social à proteção social não contributiva, definindo os campos da previdência, saúde e assistência social. Todavia não existem, ainda, mecanismos de articulação entre os três campos para além das condicionalidades do Programa Bolsa Família e do diálogo entre o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Renda Mensal Vitalícia (RMV) e o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Embora o modelo de seguridade social ainda não esteja consolidado, a área de segurança alimentar vem se estruturando como outra frente de proteção social.

Embora a CF/88 tenha elevado a assistência social ao patamar de política de seguridade social, ao lado da saúde e da previdência social, persiste ainda uma resistência e permanece a ideia discriminadora que refere o termo assistência social ao assistencialismo e à prática assistencialista. Com esses significados, seria uma política tuteladora, de prática do favor, da subalternidade, da acomodação e não do desenvolvimento de capacidades, de aquisição de novas condições de sustentabilidade.

**A terceira ideia-força** relaciona-se com a dificuldade de entendimento da assistência social como política pública de direitos e não como assistencialismo.

Permanece, no modelo de proteção social não contributiva, uma interface com programas de enfrentamento da pobreza e a perspectiva de alcance do desenvolvimento social. Essas duas perspectivas fluem mais da velha relação entre fome e pobreza do que da adoção de uma política redistributiva articulada com o modelo econômico.

Com frequência, aparece essa discriminação na fala de jornalistas, políticos, comentaristas. A nomeação dos órgãos gestores da assistência social termina registrando uma parafernália de nomes (promoção, cidadania, desenvolvimento, bem estar etc.), substitutivos da sua nomeação explícita como assistência social, que é vista como de baixo apelo público.

A proteção social, na concepção já assinalada, não é a de tutela, de dependência, o que seria o contraponto à cidadania e ao direito à proteção constitucionalmente atribuída.

**A quarta ideia-força** para desconstrução/construção do modelo de proteção social não contributiva no Brasil se assenta na complexidade institucional de sua construção que expressa:

- um arranjo institucional de gestão de políticas públicas cujos resultados transitem entre proteção e desenvolvimento social;
- um arranjo institucional que supõe a adesão dos três entes federativos numa relação complementar de responsabilidades, coberturas e resultados;
- uma relação de complementaridade entre as políticas públicas de assistência social, segurança alimentar, saúde, educação, habitação, trabalho e renda, previdência social e o Sistema Nacional de Direitos Humanos, em específico o

Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase);

- o formato diferenciado entre os três níveis de governo no modo como se articulam;
- a complementaridade entre as políticas e a estratégia de intersectorialidade;
- a aplicação de territorialidade do modelo de proteção social entre os três entes federativos;
- a estratégia de construção da matricialidade sociofamiliar no processo de proteção social.

Trata-se de, ao mesmo tempo, mudar uma concepção e introduzir, de forma participativa, um novo modo de gestão que respeite a heterogeneidade e a particularidade de cada realidade sem perda da unidade na construção dos direitos sociais.

É um exercício hercúleo, no qual o pacto federativo de compromissos e responsabilidades precisa ser efetivamente trabalhado. Os governos estaduais ainda ocupam lugar secundário nesse pacto e, nele, na adoção de estratégias de gestão impulsionadoras desse processo.

**A quinta ideia-força** fundamenta-se na implantação da matricialidade sociofamiliar.

O modelo brasileiro de proteção social não contributiva tem por eixo principal a proteção integral às famílias, isto é, o reforço às condições para que elas exerçam a proteção de seus membros.

Predominam os coletivos de defesa de direitos de segmentos sociais: crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência etc., cuja intenção é obter respostas relacionadas a segmentos sem vinculação com as características das famílias.

Ainda não se tem clara a posição sobre os riscos e vulnerabilidades das famílias e as formas/metodologias de trabalho. O trabalho profissional que essa matricialidade sociofamiliar exige é por vezes simplificado por agentes treinados que atuam com mulheres para que desenvolvam trabalhos menos qualificados e ampliem a renda da família. Desse modo, não só se esquece a família como tal, como não se respeita um trabalho de gênero com mulheres.

**A sexta ideia-força** diz respeito à dificuldade e ao desafio que é obter simetria entre serviços e benefícios.

Os recursos financeiros na assistência social são, em grande parte, catalisados para benefícios com corte de renda, e por incidência histórica de baixo investimento na rede de serviços. Estes, via de regra, ficaram na dependência da oferta de entidades sociais que recebiam valores *per capita* para atenção (antigos Serviços de Ação Continuada/ Programa de Atenção à Criança – SAC/PAC). Todavia, o baixo valor desses *per capita* produziu o efeito de subvenções parciais e não de reembolso pelo efetivo valor do serviço prestado.

A maior parte da rede de serviços é operada por entidades sociais, cuja relação não dispõe de uma regulação. Portanto, além de significativamente inferior à capacidade dos serviços em face dos benefícios, há forte disparidade na forma de funcionamento dos serviços com o que está disposto no PNAS (2004).

**A sétima ideia-força** diz respeito à dificuldade em incorporar direitos socioassistenciais no cotidiano da política.

Os direitos socioassistenciais ainda permanecem no campo das ideias, sem uma legislação que abrigue sua aplicação e a instauração de uma processualidade jurídica quando de sua infringência.

Para melhor compreensão, transcrevemos algumas ideias de Regules (2005) contidas no texto de apoio à V Conferência Nacional de Assistência Social.

A assistência social é constitucionalmente um direito à seguridade social. Nesse sentido, não é uma benesse, um ato de bondade do Estado, é uma relação jurídica onde há um sujeito ativo e um sujeito passivo, um credor e um devedor. Os direitos relativos à assistência social integram o campo dos direitos sociais. Evidentemente, nem todos os direitos sociais dizem respeito à assistência social. Ainda, de acordo com o artigo 6º da Constituição Federal, a assistência social se enquadra nos direitos sociais genéricos, que não se confundem com os direitos do artigo 7º que são relativos aos trabalhadores. A assistência social não se restringe à formulação de um só direito, mas a vários direitos, decorrentes do artigo 194 da CF/88 (Seguridade Social): que produz direitos relativos à saúde, previdência social e assistência social. Os direitos relativos à assistência social conferem ao cidadão o direito a

usufruir determinados serviços ou benefícios na condição de proteção social não contributiva.

O que a assistência social deve assegurar como direito? A CF é clara quanto à concessão pela assistência social de benefícios continuados no valor de um salário mínimo a pessoas idosas e com deficiência, não seguradas, portanto que não recebem outro benefício. Outros direitos da assistência social derivam do fato dela ser dever de Estado. Isso atribui um conjunto de direitos aos usuários de seus serviços, como por exemplo: ter igualdade de acesso aos serviços; ser tratado com dignidade e não ser exposto à situação vexatória; ter garantido o direito a informações sobre o serviço, mesmo que realizado em parceria com entidade social; ter direito à escolha; ter acesso às informações do uso do dinheiro público.

Outro campo dos direitos da assistência social decorre das seguranças sociais que ela deve prover como direito à seguridade social. Por exemplo, da segurança de convívio decorrem os direitos à convivência familiar e comunitária. Da segurança de acolhida decorrem direitos como direito ao abrigo, direito às condições dignas de acolhimento, direito a ter permanência em serviço de acolhida até alcançar autonomia. Os direitos socioassistenciais, ou de assistência social, como estabelece a Loas enquanto direito de cidadania, se fundamentam nos direitos sociais, e não se restringem à pobreza: “compreendem benefícios e serviços de assistência social oponíveis contra o Estado, estabelecidos ou, às vezes, em processo de consolidação, sempre derivados da Constituição Federal e da Loas e concernentes, primordialmente, às iniciativas estatais concentradas na proteção social, vigilância social e defesa de direitos dos usuários da assistência social, com fundamento na dignidade da pessoa humana”.

Os direitos dos usuários de assistencial social é algo muito novo na realidade brasileira, sendo ainda necessário muito esclarecimento e luta para que o sistema de justiça os faça valer sua concretização. Sem perder esse objetivo de vista e por ele lutar como preceito da Loas entendemos que é possível desenvolver a cultura de direito de cidadania no próprio funcionamento do Suas (REGULES, 2005).

Ainda não se conhecem, não se incorporam, e não se operam sob a égide de direitos os benefícios e os serviços de assistência social. Trata-se de um forte trabalho de operacionalização dos direitos que exige não só a ação no Executivo como do Legislativo e do Judiciário. O debate sobre os direitos socioassistenciais e sua construção está na Fotografia da Assistência Social no Brasil na Perspectiva do Suas, definida na V Conferência Nacional de Assistência Social (disponível em: <[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)>).

À essas ideias-força outras podem ser acrescentadas. A discussão de cada uma delas pode proporcionar aos agentes institucionais e aos gestores uma análise crítica dos desafios a serem enfrentados na implantação do modelo brasileiro de proteção social não contributiva e suas múltiplas relações.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BECK, U. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo Veintiuno, 2002.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sistema Nacional de Assistência Social. *Política nacional de assistência social*. Brasília: MDS/SNAS, nov. 2004. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: out. 2008.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Sistema Único de Assistência Social. *Norma operacional básica do sistema único de assistência social*. Brasília, MDS/SUAS, 2005. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: out. 2008.
- CUNHA, J. M. P. (Org.). *Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação*. Campinas: Unicamp, 2006.
- GADREY, J.; FLORENCE, J. C. *Os novos indicadores de riqueza*. São Paulo: Senac, 2006.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Fundamentos sociales de las economías pós-industriales*. Barcelona: Ariel, 2000.
- \_\_\_\_\_. As três economias políticas de welfare state. *Revista Lua Nova*, São Paulo, Centro de Estudos Contemporâneos – Cedec, n. 24, 1991.
- GOUGH, I.; DOYAL, L. O direito à satisfação das necessidades. *Revista Lua Nova*, São Paulo, Centro de Estudos Contemporâneos – Cedec, n. 24, p. 97-121, 1991.
- HOGAN, D. J.; MARANDOLA, E. Para uma conceituação interdisciplinar de vulnerabilidade. In: CUNHA, J. M. P. (Org.). *Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação*. Campinas: Unicamp, Nepo, 2006.
- IBANEZ, N.; ELIAS, P.; VIANA, A. (Org.) *Proteção social: dilemas e desafios*. São Paulo: Hucitec, 2005.
- IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: assistência social*, 2005. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2006.
- IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. *Caderno Ipea*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 11, ago. 2004.
- \_\_\_\_\_. *Políticas sociais: acompanhamento e análise, 1995-2005*. *Caderno Ipea*, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 13, edição especial, 2007.
- KAZTMAN, R. et al. *Vulnerabilidad activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*. Santiago de Chile: OIT, 2002. (Documento de trabajo; 107).

- KOGA, D. *Medidas de cidade: entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Cortez Ed., 2003.
- MESTRINER, M. L. *O estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez Ed., 2001.
- OLIVEIRA, F. Vulnerabilidade social e carência de direitos. In: SEMINÁRIO INTEGRAÇÃO SOCIAL, Brasília, 13-14 out. 1994. *Documento preparatório para a Cúpula do Desenvolvimento Social de Copenhague*. Brasília: Ministério das Relações Externas, 1995.
- PIOVESAN, F. Direitos sociais, econômicos culturais e direitos civis e políticos. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 1, n. 1, p. 29, 2004. Disponível em: <<http://www.surjornal.org>>. Acesso em: 27 jan. 2009.
- REGULES, L. Suas e os direitos de cidadania da Loas. In: V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, Brasília, 2005. *Texto de apoio*. Brasília: MDS, 2005.
- SICSÚ, J. (Org.) *Arrecadação de onde vem? E gastos públicos para onde vão?* São Paulo: Boitempo, 2007.
- SILVA, A. A. *A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado*. São Paulo: Cortez Ed., 2004.
- SPOSATI, A. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez Ed., n. 77, p. 50-53, 2005.
- \_\_\_\_\_. A gestão da assistência social de São Paulo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, v. 39, n. 3, p. 505-573, 2005.
- \_\_\_\_\_. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiências. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez Ed., n. 85, p. 133-141, mar. 2006.
- \_\_\_\_\_. *A menina Loas: um processo de construção da assistência social*. São Paulo: Cortez Ed., 2005.
- VILLAS LOBOS, V. S. *O estado de bem estar social na América Latina: necessidade de redefinição*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. (Cadernos Adenauer: pobreza e política social; 1).
- VIVERET, P. *Reconsiderar a riqueza*. Brasília: UnB, 2006.
- WERTHEIN, J.; NOLETO, M. J. *Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social*. Brasília: UNESCO, 2003.



# PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: DEBATES E DESAFIOS

*Luciana Jaccoud*<sup>1</sup>

## I. INTRODUÇÃO

O debate sobre o sistema de proteção social tem se adensado progressivamente no Brasil nas últimas décadas. Consolidando-se como tema relevante das ciências sociais desde os anos de 1980, a trajetória das políticas sociais tem mobilizado não apenas estudiosos e gestores de políticas públicas como também atores políticos e sociais. Em torno desse objeto divergem análises e terminologias ao mesmo tempo em que proliferam propostas de naturezas e escopos diferenciados, constituindo um terreno nem sempre fácil de ser adentrado. O reconhecimento ampliado dos direitos sociais pela Constituição de 1988 e, em período mais recente, a prioridade dada ao combate à pobreza, assim como as mudanças observadas nas políticas de seguridade social e, especialmente, de assistência social, fazem com que esse debate ganhe particular relevância.

Este texto tem como objetivo apresentar, de uma forma sucinta e introdutória, o debate recente sobre a proteção social no Brasil, retomando os conceitos centrais e os temas mais expressivos dessa discussão. Pretende-se discorrer sobre quatro tópicos que permitirão desenvolver este panorama geral. São eles: (i) Estado, seguridade social e políticas sociais; (ii) a função do Estado na defesa e garantia dos direitos sociais e no combate à pobreza e às desigualdades; (iii) as responsabilidades dos entes federados; e (iv) as instâncias de participação, fiscalização e controle social.

O primeiro, dedicado ao tema do Estado, Seguridade Social e Políticas Sociais, será desenvolvido em duas seções. A primeira apresentará os conceitos de políticas sociais, proteção social, seguro social e seguridade. A segunda discutirá a influência dos princípios do seguro e da seguridade no processo de organização da proteção social no Brasil.

---

<sup>1</sup> Doutora em Sociologia pela *École des Hautes Études en Sciences Sociales*. Pesquisadora do Ipea nas áreas de seguridade social e assistência social

O segundo tópico, referente à função pública do Estado na defesa e garantia dos direitos sociais e no combate à pobreza e às desigualdades, será desenvolvido em três subseções. Em primeiro lugar serão discutidos os conceitos de direitos sociais, cidadania e pobreza visando apresentar o debate sobre em que medida eles podem ancorar um modelo de proteção social no país. Em seguida será discutida a relação entre políticas sociais e o combate à pobreza, em especial no que se refere à discussão até que ponto a luta contra a pobreza é responsabilidade do sistema de proteção social. Por último serão sucintamente descritas as diferentes correntes de análise que estão presentes no debate público atual no que diz respeito ao papel que a proteção social brasileira vem tendo no combate à pobreza no Brasil.

Nos dois últimos tópicos serão lembradas as mudanças recentes que o processo de descentralização e fortalecimento da participação social vem introduzindo na proteção social brasileira e, também, os principais desafios que se apresentam hoje para seu fortalecimento.

## 2. ESTADO, SEGURIDADE SOCIAL E POLÍTICAS SOCIAIS

### 2.1 Proteção social, seguro e seguridade social

A ideia da instituição de um sistema de proteção social público nasceu no século XIX com a industrialização e a constatação de que a vulnerabilidade e a insegurança social vinham se ampliando à medida que se expandiam as relações de trabalho assalariadas. Até então, as sociedades vinham garantindo a proteção social de seus membros por meio de solidariedades tradicionais de base familiar ou comunitária. Com a industrialização e a urbanização das sociedades modernas, ampliou-se o risco de as famílias de trabalhadores caírem na miséria em decorrência da impossibilidade de obter um salário no mercado de trabalho. As causas poderiam ser múltiplas – doença, velhice, desemprego, morte – e passaram a ser chamadas de “risco social”. Impôs-se, assim, ao Estado, face aos riscos sociais, a tarefa de atuar na oferta de proteção social, a princípio instituindo mecanismos que possibilitassem a garantia de renda quando da impossibilidade de acessá-la pela via do trabalho e, posteriormente, garantindo uma oferta de serviços e benefícios associados a certo patamar de bem estar. A proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais.

A proteção social organizada progressivamente, a partir do século XIX, nos países ocidentais, instituiu não apenas benefícios e serviços públicos, mas os associou a um sistema de obrigações jurídicas e de cotizações obrigatórias que acabaram por dar origem a novos direitos na esfera pública: os direitos sociais<sup>2</sup>. Num primeiro momento, no Brasil como nos países da Europa, os direitos sociais se organizaram pela via do seguro social, um sistema de cotizações de caráter obrigatório garantido pelo Estado, que abre acesso a uma renda nos casos em que o risco de doença, invalidez, velhice e desemprego impeçam o trabalhador de suprir, pela via do trabalho, a sua subsistência. Como aponta Castel, a obrigação legal de participar do seguro social institui uma “socialização dos interesses” permitindo que se enfrente o risco individual pela participação em um coletivo, e esvaziando o debate em torno da responsabilidade de cada indivíduo em garantir sua sobrevivência quando da perda sua capacidade de trabalho (CASTEL, 1998, p. 382).

A instituição do seguro social permitiu minimizar a situação de insegurança e vulnerabilidade que marcava a situação de trabalhador assalariado. Ao mesmo tempo, despersonalizou as proteções tradicionais assim como aquelas, mais modernas, baseadas na filantropia e em diferentes formas de ajuda. Contudo “o seguro obrigatório está muito longe de promover uma seguridade generalizada” (CASTEL, 1998, p. 382). A universalização da proteção social virá, em meados do século passado, no bojo do projeto de seguridade social que propõe, à diferença do seguro social, proteção uniforme aos riscos estendida a toda a população e em sua organização institucional e cujo acesso independe de contribuição passada ou de filiação a caixas de seguro. A seguridade social está identificada à solidariedade com o indivíduo nas situações de dificuldades de prover o seu sustento, ou de provê-lo adequadamente. Como nos aponta Vianna, na seguridade social “o Estado de bem estar assume a proteção social como direito de todos os cidadãos porque a coletividade decidiu pela incompatibilidade entre destituição e desenvolvimento” (VIANNA, 1998, p. 11).

Cabe aqui chamar a atenção para o caráter histórico e político dos sistemas de proteção social. Como afirmam Silva, Yasbek & Giovanni,

os modernos sistemas de proteção social não são apenas respostas automáticas e mecânicas às necessidades e carências apresentadas e vivenciadas pelas dife-

---

2 A evolução dos Estados de Bem estar Social vem sendo objeto de grande e controversa literatura, que foi analisada, entre outros, por Arretche (1995) e Vianna (1998).

rentes sociedades. Muito mais do que isso, eles representam formas históricas de consenso político, de sucessivas e intermináveis pactuações que, considerando as diferenças no interior das sociedades, buscam, incessantemente, responder a pelo menos três questões: quem será protegido? Como será protegido? Quanto de proteção? (SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2004, p.16).

É nesse sentido que se pode compreender que o surgimento do modelo de proteção universal representado pela seguridade social não substituiu o modelo anterior do seguro social. A experiência internacional mostra que o conjunto dos países deu respostas diferentes às demandas por proteção social, instituindo distintos modelos de sistemas de proteção social. Esping-Andersen (1991) classificou essas experiências em três grandes grupos, identificados como liberal, conservador-corporativo e social-democrata. Em que pese o anúncio de crises e mesmo da falência das experiências de proteção social, esses diferentes modelos continuam atuantes, apesar das reformas realizadas nas últimas duas décadas no caso dos países mais desenvolvidos. Os desafios postos atualmente aos sistemas de proteção social vigentes na América Latina, em sua quase totalidade ancorados nos seguros sociais, ainda é o de universalizar as coberturas num contexto de crise fiscal e de consolidação democrática.

Cabe, por fim, lembrar que a proteção social, no conceito aqui apresentado, se distingue da definição de políticas sociais, podendo ser entendida como parte delas. Fazem parte de um conjunto de iniciativas públicas com o objetivo de realizar fora da esfera privada o acesso a bens, serviços e renda. Seus objetivos são amplos e complexos, podendo organizar-se não apenas para a cobertura de riscos sociais, mas também para a equalização de oportunidades, o enfrentamento das situações de destituição e pobreza, o combate às desigualdades sociais e a melhoria das condições sociais da população.

## 2. 2 SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: DO SEGURO À SEGURIDADE SOCIAL

A proteção social brasileira se desenvolveu tendo por base o seguro social<sup>3</sup> e excluindo, durante décadas, os grupos sociais não participantes do mercado de trabalho formal. Sua cobertura limitada e seu lento processo de expansão fizeram com que o reconhecimento da existência de um sistema de proteção

---

3 A bibliografia sobre a evolução histórica da proteção social no Brasil é ampla. Podem ser citados, entre outros, MALLOY, J. *Política de previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986; SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça : a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campos, 1987; OLIVEIRA, J.: TEIXEIRA, F. *Previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes, ABPGSC, 1995.

social no Brasil não fosse consensual entre os estudiosos do tema. O debate sobre a existência ou não de sistema de proteção social ou de um Estado de Bem Estar no país foi decisivo nos anos 80.<sup>4</sup> Contudo, especialmente após o trabalho de Draibe e Aureliano (1988), o conceito de sistema de proteção social foi ganhando força nos estudos sobre as políticas sociais brasileiras e tem exigido esforços para compreensão sobre suas características e o papel que cumpre no tecido social brasileiro.

Falar em um sistema de proteção social permite que se amplie a análise sobre as políticas sociais identificando as características comuns e buscando compreender de maneira integrada tanto a oferta de serviços como seus impactos sociais. De fato, o esforço estatal no campo da proteção social tem sido reconhecido como um sistema menos pelo fato de se ter constituído no país um conjunto articulado de políticas, e mais por terem sido estruturados programas e políticas abrangentes de caráter permanente, catalisadores de instituições, recursos humanos e fontes de financiamento estáveis. Tais iniciativas formaram um conjunto que, mesmo que heterogêneo, incompleto e muitas vezes ineficaz, dotaram o país de um sistema de proteção amplo, com impacto efetivo, apesar de desigual.

Na década de 80, tal sistema, entendido como englobando as áreas de previdência social, assistência social e saúde<sup>5</sup>, foi caracterizado como centralizado, institucionalmente fragmentado, marcado pela ausência da participação e controle sociais e pela iniquidade de investimentos (VIANNA, 1989, p. 8). Sua matriz ancorava-se historicamente numa concepção de cidadania marcada pelo corporativismo e a estratificação social (VIANNA, 1989, p. 11). De fato, o acesso às principais políticas de proteção social ainda se realizava pela participação do trabalhador ao seguro social previdenciário. Os segmentos sociais que não participavam dessa política pela via da cotização – como os trabalhadores rurais, os trabalhadores do setor informal, entre outros – não eram cobertos por benefícios e serviços associados aos riscos sociais, inclusive os serviços de saúde, sendo precariamente atendidos pela assistência social ou pelo segmento filantrópico da saúde. Ou seja, ainda vigorava o modelo captado pelo conceito de “cidadania regulada”, cunhado por Santos (1979).

---

4 Uma análise da bibliografia sobre o tema na década de 80 é apresentada por Vianna (1989).

5 Draibe e Aureliano (1988) incluem também educação e habitação. Cabe lembrar que até 1964, a política habitacional era integrada à política previdenciária.

Nosso sistema de proteção social também foi analisado sob o conceito, formulado por Sposati, de “Estado de Bem Estar Ocupacional”, em que “as relações de direitos universais constitucionalmente assegurados”, são substituídas pelas de direito contratual: “É o contrato de trabalho que define, imediatamente, as condições de reprodução do trabalhador no mundo da previdência ou no da assistência”, cabendo à última “como mecanismo econômico e político, cuidar daqueles que aparentemente ‘não existem para o capital’.” (SPOSATI, 1991, p. 15).

No mesmo sentido, Draibe e Aureliano, classificam o Estado de Bem Estar brasileiro dos anos 80 como meritocrático-particularista: um modelo estruturado a partir do “princípio do mérito, entendido basicamente como a posição ocupacional e de renda adquirida no nível da estrutura produtiva” (DRAIBE; AURELIANO, 1988, p. 143), e baseado na premissa “de que cada um deve estar em condições de resolver suas próprias necessidades em base a seu trabalho, a seu mérito, à performance profissional, à produtividade. A política social intervém apenas parcialmente, corrigindo a ação do mercado.” (DRAIBE; AURELIANO, 1988, p. 114). Os aspectos redistributivos e igualitários seriam escassos no sistema brasileiro de proteção social.

Mas, a partir da década de 90, nossas políticas sociais passaram por uma inflexão, superando o antigo padrão de proteção social, com “novas concepções de direito e justiça social; novos parâmetros e critérios para a alocação de recursos sociais públicos e o reforço do poder regulatório do Estado no âmbito da proteção social” (DRAIBE, 2002, p. 3). De fato, seja como consequência das reformas adotadas pela Constituição de 1988, seja como resultado de decisões governamentais, foram observadas significativas mudanças na proteção social brasileira.

Entre os anos 1985 e 1995, o país enfrentou uma ampla agenda de reformas no que se refere ao papel do Estado no campo social. A consequência foi mudanças significativas, com destaque para a instituição, pela Constituição Federal de 1988, da seguridade social, sistema de proteção social por meio do qual a sociedade proporcionaria a seus membros uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais. Sejam decorrentes de riscos sociais – enfermidade, maternidade, acidente de trabalho, invalidez, velhice e morte –, sejam decorrentes de situações socioeconômicas como desemprego, pobreza ou vulnerabilidade, as privações econômicas e sociais devem ser enfrentadas, pela via da política de seguridade social, pela oferta pública de serviços e benefícios

que permitam em um conjunto de circunstâncias a manutenção de renda, assim como o acesso universal à atenção médica e socioassistencial.

Como resultado das determinações constitucionais e suas regulamentações, a proteção social no Brasil sofreu radicais alterações, entre as quais cabe destacar: *(i)* a instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção social articulando e integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde; *(ii)* o reconhecimento da obrigação do Estado em prestar serviços de saúde de forma universal, pública e gratuita, em todos os níveis de complexidade, por meio da instituição do Sistema Único de Saúde – SUS; *(iii)* o reconhecimento da assistência social como política pública instituindo o direito de acesso aos serviços pelas populações necessitadas e o direito a uma renda de solidariedade aos idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza; *(iv)* extensão dos direitos previdenciários com estabelecimento do salário-mínimo como valor mínimo e garantia de irredutibilidade do benefícios; *(v)* a extensão dos direitos previdenciários rurais com redução do limite de idade, inclusão do direito à trabalhadora rural, o reconhecimento do direito à aposentadoria apoiado em uma transferência de solidariedade ao trabalhador familiar<sup>6</sup>; *(vi)* o reconhecimento do seguro-desemprego como direito social do trabalhador a uma provisão temporária de renda em situação de perda circunstancial de emprego.

Dessa forma, a Constituição de 1988 alargou o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas, à definição dos beneficiários e dos benefícios.

A ampliação das situações sociais reconhecidas como objeto de garantias legais de proteção e submetidas à regulamentação estatal implicaram significativa expansão da responsabilidade pública em face de vários problemas cujo enfrentamento se dava, parcial ou integralmente, no espaço privado. A intervenção estatal, regulamentada pelas leis complementares que normatizaram as determinações constitucionais, passou a referir-se a um terreno mais vasto da vida social, tanto com objetivos de equalizar o acesso a oportunidades, como de enfrentar condições de destituição de direitos, riscos sociais e pobreza. (CARDOSO JR; JACCOUD, 2005).<sup>7</sup>

---

6 Institui-se um regime diferenciado para os trabalhadores rurais em regime de economia de natureza parcialmente contributiva

7 Impactos destas mudanças na cobertura ofertada por diversos programas e políticas sociais podem ser encontrados em (CARDOSO JR; JACCOUD, 2005).

A expansão das políticas de proteção social não se limitou, contudo, à regulamentação das determinações constitucionais. A partir dos anos 90 e especialmente nos anos 2000, o Estado brasileiro passou a operar com uma gama progressivamente mais ampla de políticas sociais, respondendo a problemas sociais que se impuseram à agenda pública. É o caso, atualmente, da política de segurança alimentar e nutricional e de um conjunto de programas como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti ou o Programa Bolsa Família que atendem amplos segmentos da população, com efetivos impactos sobre a situação de pobreza e de desproteção social.<sup>8</sup>

Como resultado desse processo, podemos entender que o sistema brasileiro de proteção social, está organizado atualmente, em três pilares. O primeiro, constituído pela política de previdência social, que tem caráter predominantemente contributivo e visa garantir renda para as situações de risco que retirem ou privem o indivíduo da participação na vida economicamente ativa por situações diversas como a invalidez, velhice ou tempo de trabalho. Entre os benefícios previdenciários no país – 22 milhões de benefícios pagos em dezembro de 2007 –, destacam-se aqueles no valor de um salário mínimo. São destinados à maioria dos trabalhadores urbanos e a quase totalidade dos trabalhadores rurais e representaram 64% do número de benefícios pagos pela Previdência Social naquele mês, cobrindo mais de 14 milhões de pessoas.

O segundo pilar é constituído pela política de assistência social, de caráter não contributivo e acessível a todos os que dela necessitarem. Sua responsabilidade é 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 portadores de deficiência por meio do Benefício de Proteção Continuada – BPC. Posteriormente também passam a ser operados outros programas de transferência de renda vinculados à situação de insuficiência de renda, e que foram, em 2003, unificados no Programa Bolsa Família – PBF. Essas iniciativas também devem ser consideradas como o pilar da assistência social no nosso sistema de proteção social. No final de 2007, o BPC pagava mais de 2,7 milhões de benefícios, ultrapassando a casa

---

8 Sobre a evolução e cobertura destes programas, assim como das demais políticas de proteção social, entre 1995 e 2005, ver o BOLETIM POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE, Brasília, Ipea, edição especial, n. 13, 2005..

dos 3 milhões se somados a eles os benefícios pela antiga RMV<sup>9</sup>. Em dezembro de 2007, o PBF atendeu mais de 11 milhões de famílias.

O terceiro pilar da seguridade social é a política de saúde. De acesso universal e regida pelos princípios da equidade – atendimento a cada pessoa e comunidade de acordo com suas necessidades de saúde – e da integralidade, englobando todos os tipos de serviços necessários, a política de saúde passou a ser implementada por meio do Sistema Único de Saúde – SUS. Constitui a garantia de acesso aos serviços de saúde de mais de 75% da população brasileira e é responsável por mais de 150 milhões de consultas/ano, mais de 133 milhões de atendimento de alta complexidade e mais de 13 milhões de internações (IPEA, 2007, dados de 2005).

Cabe entretanto destacar que, em que pesem os avanços observados, não há dúvidas de que as políticas de proteção social ainda enfrentam relevantes desafios. Ao lado dos altos índices de desproteção<sup>10</sup>, da carência de serviços sociais e da necessidade de ampliação da qualidade dos serviços existentes, cabe completar a arquitetura institucional desse sistema. A regulamentação setorial estruturou o sistema de seguridade social brasileiro de forma que as quatro políticas detêm uma quase completa independência administrativa, financeira e gerencial, apoiadas em forte legislação infraconstitucional, que sucedeu à promulgação da Carta Magna. Ao mesmo tempo os novos programas que se foram constituindo não são formalmente estruturados dentro da seguridade social. Como problema de fundo, como aponta Boschetti (1998, 2006), está a limitada expansão do assalariamento brasileiro, impondo limites à expansão do seguro social como política central do nosso sistema de proteção social e exigindo uma atuação mais efetiva da âncora da solidariedade social. Estes e outros desafios estão a exigir um amplo debate visando a consolidação da seguridade social no país.

---

9 A Renda Mensal Vitalícia (RMV) foi substituída pelo BPC em 1996. A partir de então foram canceladas novas concessões, passando a ser pagos somente os benefícios já concedidos.

10 No que diz respeito aos benefícios previdenciários ou assistenciais (BPC), cabe lembrar que 82% das pessoas com mais de 60 anos vêm recebendo benefícios, um dos mais elevados índices de proteção social da população idosa entre os países em desenvolvimento. Contudo a cobertura parcial da população economicamente ativa (50,7% da população ocupada era contribuinte da previdência social em 2005) ainda é um desafio maior para a consolidação do sistema de proteção social. Os desafios com que se depara a política previdenciária transbordam também para a política de assistência social. A filiação parcial da população economicamente ativa ao sistema previdenciário implica uma demanda expressiva ao sistema de benefícios assistenciais, em especial para o Benefício de Prestação Continuada – BPC. E 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. Na saúde, o debate sobre desproteção tem se concentrado nos aspectos ligados à efetividade do sistema.

### 3. A FUNÇÃO DO ESTADO NA DEFESA E GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS E NO COMBATE À POBREZA E ÀS DESIGUALDADES

#### 3.1 Pobreza, cidadania e direitos sociais

Aprender as políticas sociais e o enfrentamento da questão social sob a ótica da cidadania e dos direitos sociais é um exercício complexo. Duas questões serão aqui destacadas, visando ajudar a esclarecer alguns pontos relevantes do debate acerca desta ampla temática. A primeira se refere ao questionamento sobre em que sentido cidadania e pobreza podem ser entendidas como termos equivalentes. Ou estariam eles, ao contrário, remetendo a referências antagônicas, quais sejam, a igualdade e a desigualdade, e a um entendimento diferenciado dos objetivos da proteção social e das políticas sociais em geral? A segunda questão diz respeito à relação entre Estado e consolidação das políticas sociais. A consolidação das políticas e dos direitos sociais dependeria da existência prévia de um Estado nacional consolidado e democrático? Ou seriam exatamente parte do processo de consolidação do Estado moderno? Essas questões serão tratadas não com o objetivo de apresentar de forma ampla os debates, e sim visando alertar para a centralidade da temática do Estado e dos direitos sociais no contexto do combate à pobreza e às desigualdades sociais e de afirmação do sistema brasileiro de proteção social.

Retomando a primeira questão, cabe destacar que a relação entre pobreza e cidadania tem inspirado uma vasta literatura que não poderá aqui ser retomada. É primordial lembrar, entretanto, que a questão social não se define como a questão da pobreza. Como tem sido destacado por vários autores, não foi a existência da pobreza que motivou a construção de políticas de proteção social, mas sim a ameaça política e social que nasce da contradição entre uma ordem econômica que reproduz a miséria e uma ordem política que afirma a igualdade entre os cidadãos<sup>11</sup>. No horizonte da igualdade está a construção da cidadania e, inclusive, da cidadania social. Telles sustenta esse ponto de vista, afirmando que

Sob o risco do exagero, diria que pobreza e cidadania são categorias antinômicas. Radicalizando o argumento, diria que, na ótica da cidadania, pobre e pobreza não existem. O que existe, isso sim, são indivíduos e grupos sociais em situações particulares de denegação de direitos (TELLES, 2001, p. 51).

---

11 Ver, por exemplo, Castel, 1998.

De fato, a cidadania, referenciada a direitos e deveres e ancorada na existência de um Estado nacional, é uma categoria assentada na noção de igualdade. Logo, não por acaso, no Brasil o reconhecimento do direito social encontra tantas e tão profundas dificuldades em se consolidar. Aqui o debate sobre a pobreza tende a se descolar das referências à igualdade e à justiça, pois é

[...] uma sociedade em que direitos não fazem parte das regras que organizam a vida social [...], as relações sociais se estruturam sem outra medida além do poder dos interesses privados, de tal modo que o problema do justo e do injusto não se coloca e nem tem como se colocar, pois a vontade privada – e a defesa de privilégios – é tomada como a medida de todas as coisas (TELLES, 2001, p. 21).

Ao contrário, a cidadania refere-se a padrões de igualdade, enquanto os direitos organizam-se como medidas de equivalência, que operam na contra-mão de heterogeneidades, hierarquias e desigualdades.

Nesse sentido, desenvolver o debate sobre o combate à pobreza e à desigualdade fora da referência a direitos e cidadania é abrir espaço para uma política social limitada a uma gestão da pobreza. Dessa forma, são reafirmadas não apenas a naturalidade da pobreza como fenômeno social permanente, mas também a sua manutenção como fato que escapa ao contexto das relações sociais historicamente construídas. A pobreza assim considerada se dissocia do debate sobre organização das relações de trabalho ou estruturação das hierarquias sociais, restringindo-se às dimensões morais e comportamentais na qual se assenta a visão naturalizada das desigualdades.

Passando para a segunda questão a ser tratada nesta seção, cabe destacar que, para muitos autores, o enfrentamento da questão social sob a ótica da cidadania e dos direitos sociais tende a se desenvolver em paralelo ao enfrentamento do tema da democracia política ou da consolidação do Estado nacional. A construção de sistemas estatais de proteção social estaria, assim, relacionada com as demandas por igualdade e autonomia oriunda da afirmação da igualdade entre os indivíduos no contexto de organização política das sociedades modernas, seja para enfrentar problemas advindos da ampliação da participação,<sup>12</sup> seja para responder ao problema da baixa participação política e fraca institucionalização democrática.<sup>13</sup>

---

12 Donzelot, 1994.

13 Santos, 1992.

O debate sobre as políticas de proteção social e seu impacto na construção de um novo patamar de direitos – os direitos sociais – e de uma nova dimensão da cidadania – cidadania social – não apenas estariam diretamente vinculados às dimensões política e civil da democracia, mas seriam a base mesma de organização dos estados modernos. Essa interpretação foi desenvolvida, para o caso latinoamericano, por Fleury. Para a autora, “mais do que aplicar a análise da natureza do Estado ao campo das políticas sociais, o que se pretende é compreender o campo social como parte intrínseca e fundamental das transformações do próprio Estado” (FLEURY, 1994, p. 13). Isso porque “as políticas sociais são parte intrínseca da construção coletiva e conjunta da nacionalidade, da cidadania e da institucionalidade estatal” (FLEURY, 1994, p. 131). A fragilidade da construção do campo social reflete dificuldades na consolidação da cidadania como referência ampla e inclusiva na sociedade nacional<sup>14</sup>.

É o que reflete Fleury com os conceitos de “cidadania invertida”, “cidadania regulada” e “cidadania plena”, indicando os diferentes status concedidos aos membros da comunidade nacional e às relações de reciprocidade que se estabelecem entre o cidadão e o Estado. Assim, enquanto a cidadania invertida se refere a um Estado onde apenas se reconhecem as políticas assistenciais referidas à identificação de uma necessidade, a cidadania regulada refere-se a uma proteção social estruturada a partir do seguro social e dirigida à população assalariada. A cidadania plena, por sua vez, ancora-se na seguridade social, “projeto de redefinição das relações sociais em direção à redistribuição da renda e, portanto, à equidade e justiça social para toda a sociedade” (FLEURY, 1989, p. 45).

A cidadania social é entendida, assim, como parte do processo de consolidação do Estado e de sua democratização. Como lembra Reis (2005), a ciência política comporta duas visões de democracia. A primeira, de caráter minimalista, sustenta que a democracia se refere à garantia dos direitos civis e políticos. A segunda, entretanto, sustenta a impossibilidade de separação entre essas esferas e a esfera social. O Brasil, segundo o autor, ilustra bem essa imbricação de esferas, com os direitos civis e políticos precariamente garantidos aos “cidadãos de segunda classe”, providos de limitados direitos sociais e sobrevivendo em condições de grande desigualdade social.<sup>15</sup>

---

14 A expansão da cidadania social está sendo pensada aqui não apenas como articulada à expansão da participação democrática, mas também, como discute Santos (1992), como resposta ao problema de baixa participação política e de fraca institucionalização democrática,

15 Entre os autores e instituições que compartilham deste ponto de vista, cabe destacar o PNUD que, em amplo estudo sobre a democracia na América Latina, parte do entendimento de que a democracia implica uma cidadania

Seja como parte do processo de construção da cidadania, ou como parte da construção do próprio espaço estatal, nas sociedades modernas só é possível falar em direitos sociais a partir de políticas implementadas ou garantidas pelo Estado.

[...] o garante em última instância dos direitos sociais é o Estado. Esta é sua função precípua, não possível de ser substituída por nenhum outro ator, nenhuma parceria. Mais ainda, apenas quando inscritos na institucionalidade jurídico-legal do estado, podem aqueles direitos tornarem-se universais (DRAIBE, 2005, p. 32).

Dessa forma, considera-se aqui que não há direito social sem a garantia do Estado, que se expressa pela oferta e regulação dos serviços e benefícios de proteção social. E é justamente pela via do direito social que a proteção social se torna mais efetiva, reduzindo vulnerabilidades e incertezas, igualando oportunidades e enfrentando as desigualdades.

### 3.2 AS POLÍTICAS SOCIAIS FACE À POBREZA

A identificação entre pobreza e políticas sociais, ou melhor dizendo, o entendimento de que a finalidade das políticas sociais é o combate e o enfrentamento das situações de pobreza<sup>16</sup> é um enfoque frequente, mas cuja significação deve ser melhor avaliada tendo em vista a consolidação de um sistema de bem estar social.

Visando melhor apresentar este debate, vamos recorrer aos argumentos sintetizados por Delgado e Theodoro (2003), para quem “a política social não é só e nem prioritariamente política de combate à pobreza; a política social não é o único instrumento de combate à pobreza; a política social não deve ser dissociada de direitos sociais”. Com exceção da última, cujo conteúdo já foi tratado na seção anterior, vai-se procurar aqui compreender melhor cada uma das duas outras afirmações visando tornar mais claros os temas principais do debate sobre o papel das políticas sociais no combate à pobreza.

Quanto à primeira questão, referente à pobreza como objeto maior das políticas sociais, cabe em primeiro lugar lembrar que esse tema é objeto de ampla

---

nia integral (política, civil e social) e discute largamente o fato e as implicações de que “os grupos mais excluídos do exercício pleno da cidadania social são os mesmos que sofrem carências nas outras dimensões da cidadania” (PNUD, 2004).

16 A pobreza está sendo entendida aqui como ausência ou insuficiência de renda monetária, seja ela apreendida de maneira absoluta e relativa. Sobre as definições de pobreza absoluta e relativa ver Rocha, 2003. Sobre novas definições de pobreza, entendida como “desenvolvimento humano insuficiente”, e suas dimensões, ver Draibe, 2005.

discussão. De um lado, não há dúvidas de que os sistemas de proteção social se desenvolveram a partir do debate sobre as causas e a busca de alternativas para se enfrentar a situação de pobreza da classe trabalhadora. Contudo, tampouco há dúvidas de que é complexa a relação entre política social e pobreza, podendo-se mesmo afirmar que originalmente, os programas de combate à pobreza ocupavam lugar marginal nos sistemas de proteção social (DRAIBE, 2005, p. 21).

Como foi ressaltado anteriormente, as políticas sociais orientaram-se, desde seus primórdios, para evitar as situações de extrema pobreza da população assalariada nos casos de impossibilidade de exercer o trabalho. Visou, assim, promover sua segurança social face à vulnerabilidade. É nesse contexto que se compreende a afirmação de que o número de pessoas pobres em um país depende, entre outros fatores, da capacidade de cobertura de seu regime de proteção social. É o que vem demonstrando estudos recentes sobre o sistema de proteção social brasileiro, apontando que ele é responsável por uma expressiva redução do número de pobres e indigentes no país<sup>17</sup>.

As políticas sociais tiveram progressivamente ampliados seus objetivos para a promoção da igualdade – máxima sob a qual se organizam as democracias modernas – e das oportunidades, visando combater as iniquidades promovidas no âmbito do sistema econômico e das hierarquias sociais. No Brasil, como afirma Cohn, a pobreza e a desigualdade, “independente da forma como emergem enquanto questão social ao longo da nossa história, são estruturais na nossa economia, delas fazendo parte a informalidade, a economia de subsistência, o desemprego e inúmeras formas de estratégias de sobrevivência.” (COHN, 2005, p. 225). É também nesse sentido que a questão da pobreza e a organização das políticas sociais a ela relacionados não se reduzem ao debate técnico sobre a forma mais eficiente de ampliar a renda disponível para as franjas mais vulneráveis da sociedade. Em que pese a relevância das intervenções que perseguem tais objetivos, elas definem-se apenas como patamar limitado da ação social do Estado.

Nessa perspectiva, é menos a pobreza em si e mais a participação e integração do indivíduo pobre na sociedade e na dinâmica política que vem mobilizando a ação pública do Estado e afirmando a questão da desigualdade como questão central nas sociedades modernas. E é nesse ambiente que a cidadania “expandida tanto em termos políticos como em termos sociais, permitiu a

---

17 Ver a respeito, Jaccoud, 2006.

construção de um novo paradigma para a organização da proteção social: os direitos sociais.” (CARDOSO JR; JACCOUD, 2005, p. 187).

Passando à segunda questão a ser tratada e condensada na afirmativa de que “a política social não é o único instrumento de combate à pobreza”, pretende-se chamar a atenção para o fato de a pobreza ser mais do que um problema individual ou de manutenção de um patamar mínimo de renda. A perspectiva aqui sugerida é a de que a pobreza se define sobretudo como problema social e econômico, encontrando nessas duas esferas suas mais arraigadas raízes e determinações. Seu enfrentamento, complexo e multidimensional, necessita mobilizar não apenas os benefícios sociais de manutenção de renda, sejam eles de natureza contributiva ou não contributiva. A eles devem se articular políticas sociais que ofertam serviços, equalizam oportunidades, garantem o acesso a padrões mínimos de bem estar e mobilizem e ampliem as capacidades. Mas é sobretudo face à ocupação e ao emprego que se sobrelevam os grandes desafios ao enfrentamento da pobreza. Principalmente na atual fase da economia mundial, quando se pode constatar que crescimento econômico não implica necessariamente geração de emprego ou de renda em níveis satisfatórios.

Uma política de combate à pobreza e à desigualdade implica o amadurecimento de um projeto de desenvolvimento com equidade que, como afirmam Delgado e Theodoro (2005), requer uma estratégia de enfrentamento “das relações fundiárias iníquas, das relações de trabalho excludentes e dos direitos de cidadania restritos”. Segundo os autores, em que pese o país ter vivenciado transformações sociais significativas nas últimas décadas – cresceu economicamente, complexificou-se socialmente, urbanizou-se, consolidou uma classe média consumidora, ampliou direitos sociais –, ele ainda convive com formas não modernas e recriadas de produção e consumo, em especial as caracterizadas pelo informal e pelo setor de subsistência. A falta de direitos dos mais pobres revela-se na modernidade da desigualdade sempre recriada, inclusive naquela referente aos serviços públicos de qualidade restrita e oferta limitada. Nesse contexto, é necessário fazer avançar o debate sobre a construção de um novo processo de desenvolvimento, fundado no paradigma da equidade, que deveria ser capaz de promover o crescimento econômico, mediante elevação da produtividade econômica da força de trabalho historicamente excluída de mercados estruturados e de políticas públicas mais inclusivas<sup>18</sup>.

---

18 Outros autores vêm trabalhando com esta mesma perspectiva e utilizando novos conceitos como o de Desenvolvimento Humano (DRAIBE, 2005).

O isolamento da temática da pobreza na órbita exclusiva da política social, como vem sendo praticada por alguns autores em período recente, não apenas minimiza a complexidade do debate sobre as políticas de proteção social e sua relação com a construção de um novo patamar de direitos, de igualdade e de oportunidades. Esse movimento também retira o debate sobre a pobreza do âmbito da discussão sobre a organização do trabalho e sobre as perspectivas e alternativas do desenvolvimento nacional. É, entretanto, urgente, retomar a reflexão sobre o tema do desenvolvimento assim como o da geração de oportunidades e promoção de capacidades para os segmentos sociais mais vulneráveis de sua população.

### 3.3 A PROTEÇÃO SOCIAL FACE À POBREZA NO BRASIL

Em que pese o fato de o sistema brasileiro de proteção social ainda não operar uma cobertura universal para os riscos sociais, assim como não garantir um patamar de renda mínima para o conjunto da população, não há dúvidas de que ele opera profícuas políticas, mobiliza grande volume de recursos e tem capacidade de impactar as condições de vida de expressivos segmentos sociais. E se não cabe a ele a responsabilidade única ou primordial de combate à pobreza e à desigualdade, é de se esperar que seus impactos sejam capazes de reduzir a proporção de brasileiros vivendo abaixo das linhas de pobreza ou de indigência.

O debate sobre em que medida a proteção social brasileira tem sido capaz de aportar garantias às situações de risco social e enfrentar o quadro de pobreza e de desigualdade tem sido bastante intenso nos últimos anos. Sobre essa temática, as respostas têm sido variadas, podendo ser resumidas em três diferentes correntes: a primeira considera que nosso sistema de proteção social é iníquo e por isso tem agudizado o quadro de pobreza e iniquidade; a segunda sustenta que o sistema desenhado após 1988 não foi integralmente implementado e tem sido objeto de desmontes, não tendo por isso demonstrado eficácia; a terceira interpretação vem sustentando, em que pesem seus limites, que tal sistema tem tido papel positivo no combate à pobreza e na melhoria das condições de vida da população. Vejamos mais detalhadamente cada uma das posições, que vêm acompanhadas de diferentes propostas de reformas das políticas sociais.

Têm sido bastante divulgadas nos últimos anos, pesquisas que apontam para o caráter ainda iníquo e perverso da proteção social no país e para a ne-

cessidade de uma nova reforma que permita a adequada focalização das políticas sociais visando o benefício dos mais pobres. Os autores que advogam tal tese vêm destacando que a parcela mais pobre da população brasileira não tem sido beneficiada com o modelo universal de políticas sociais desenhado pela Constituição de 1988. Ao contrário, tal modelo estaria beneficiando os mais ricos e os mais idosos e sendo ineficiente no combate à pobreza e à desigualdade. Isso se explicaria pelo fato de o governo federal gastar parte significativa de seus recursos sociais com o pagamento de benefícios previdenciários – aposentadorias e pensões –, trabalhistas – segurodesemprego –, educação – creche, ensinos médio e superior (BARROS; FOGUEL, 2000). Nesse sentido, a estrutura de gastos do governo federal é compreendida como “um mecanismo de reprodução da pobreza ao longo do tempo” (CAMARGO, 2004, p. 77), que poderia ser enfrentada sem ampliação dos gastos sociais, mas apenas com maior focalização.

Tal análise vem sendo compartilhada por vários autores e acompanhada da apresentação de propostas de reforma das políticas sociais brasileiras. Entre elas ganham destaque as que pretendem ampliar a focalização dos gastos sociais; realizar a desvinculação dos benefícios previdenciários e assistenciais face ao salário-mínimo e desconstitucionalização das regras da seguridade social visando, entre outros, limitar o acesso aos benefícios da aposentadoria rural e do BPC e restringir o acesso gratuito do SUS à população mais pobre. Entende-se que dessa forma se reduziriam os gastos com os mais idosos – os aposentados e os beneficiários do BPC –, com os mais ricos – os trabalhadores do setor formal –, permitindo a realocação de gastos que priorize os efetivamente pobres.

Outro grupo de pesquisadores têm apontado a insuficiência do sistema de proteção social e mesmo denunciado seu progressivo desmantelamento. Pereira (2004), por exemplo, afirma: “os avanços sociais previstos na Constituição foram gradativamente esvaziados” durante a década de 90 e início dos anos 2000, sob a influência do neoliberalismo. De fato, a política social – e mais especificamente a política de seguridade social – esteve submetida desde o início dos anos 90 a um forte ataque conservador. Segundo essa visão, medidas restritivas implementadas ao menos até o início da década de 2000, conseguiram efetivamente constranger o sistema de proteção social de seu projeto generoso que garantia a universalização da cobertura das políticas. “Em última análise, vem se assistindo a um verdadeiro desmonte do Sistema Brasileiro de Proteção Social

que parecia apontar, a partir dos anos 1980, em direção à universalização dos direitos sociais básicos, evidenciando retrocessos nas ofertas de serviços, mesmo nas áreas sociais básicas” – (SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2004, p. 25).

De acordo com essa perspectiva, o sistema de proteção social no Brasil continuaria, pois, caracterizado por sua iniquidade, sem conseguir caracterizar-se como Estado de Bem Estar. Esse sistema continuaria incapaz de enfrentar a desproteção social, que marcaria amplas parcelas da sociedade brasileira, assim como o quadro de pobreza que a caracterizaria. Não teria conseguido se assentar efetivamente em direitos sociais, tampouco universalizaria a cobertura de benefícios e serviços.

Por fim, um terceiro grupo de estudiosos vem entendendo que o sistema brasileiro de proteção social tem sido progressivamente ampliado desde o início dos anos 90, com impacto efetivo no campo do bem estar e do combate à pobreza. Draibe (2002) considera que os estudos sobre os programas sociais brasileiros não vinham mostrando o dismantelamento dos pilares da proteção social no período das reformas liberais. É o que também concluem os trabalhos reunidos em Jaccoud (2005). Segundo tais concepções, a demanda por reformas democráticas do Estado brasileiro, por redução das desigualdades sociais e por afirmação de direitos sociais incorporadas pela Constituição de 1988, foi capaz de conformar mudanças substantivas no sistema brasileiro de proteção social. Entre elas destacam-se a nova legislação da previdência rural; a vinculação dos benefícios da seguridade social ao salário mínimo; a implantação do SUS; e a instituição dos benefícios assistenciais não contributivos. Tais medidas teriam levado a uma ampliação de cobertura – com universalização no caso de amplas políticas e programas – e mesmo ao crescimento do gasto social federal, que em 2005 era 74% maior, em termos reais, do que o observado em 1995<sup>19</sup>.

Tais avanços têm impactado de forma positiva no quadro de pobreza e desigualdade do país. A queda da pobreza observada nos últimos 20 anos ocorreu apesar do aumento do desemprego e a queda na renda média do trabalho, sugerindo a relevância das políticas sociais na manutenção da renda das famílias (IPEA, 2006). Outros autores também vêm apontando que o aumento da cobertura e o crescimento dos gastos com os benefícios assistenciais e previdenciários, ao lado da queda da fecundidade e do aumento na participação das mulheres no mercado de trabalho compensaram o desempenho negativo do mercado de trabalho (ROCHA, 2005, p. 210).

---

19 Castro, 2007.

Em que pesem os avanços que possam ser observados, não restam dúvidas de que o sistema brasileiro de proteção social ainda padece de amplas e notórias deficiências que precisam ser enfrentadas. A universalização da cobertura da previdência social e a melhoria na qualidade e cobertura dos serviços da proteção social e das demais políticas sociais se apresentam hoje como desafios inadiáveis<sup>20</sup>. Mas é necessário lembrar que se assiste hoje a uma procedente crítica às políticas sociais de caráter universal e em especial à seguridade social. Propostas de desconstitucionalização de direitos sociais se sucedem visando estabelecer reformas restritivas não apenas no campo da previdência social, rural e urbana (desvinculação do salário mínimo e substituição da aposentadoria rural por programas de transferência de renda), como no Benefício de Prestação Continuada (desvinculação do salário mínimo, restrição da idade de acesso e/ou substituição por programas de transferência de renda) e no acesso público ao ensino superior e ao acesso universal ao SUS. É uma pauta que está claramente no centro do debate público, e cuja resposta formatará o perfil futuro de nossa proteção social.

#### 4. AS RESPONSABILIDADES DOS ENTES FEDERADOS

A descentralização e a participação popular formam as duas ideias maiores que atuaram na reorganização da forma de gestão das políticas sociais a partir de 1988. Estabelece-se, entre estes dois termos, uma associação pouco rigorosa, qual seja, a de que “só seriam democráticos os entes e espaços descentralizados”, convertendo assim a descentralização “em imperativo democrático e em caminho mais adequado para a resolução dos problemas sociais e a elevação da performance gerencial do setor público” (NOGUEIRA, 2004, p. 55-56). Como a ideia de participação, também a de descentralização acabará por assentar-se fundamentalmente em um processo de cooperação e de coordenação, “mais cooperativos que conflituosos”.

Contudo é bem mais complexa a história recente da descentralização das políticas sociais no Brasil como pode revelar a literatura sobre o tema. De fato, a descentralização das políticas sociais brasileiras foi realizada pela Constitui-

---

20 É necessário lembrar que o desmonte das atuais políticas implicaria deixar sem proteção social amplos segmentos da sociedade brasileira, com impactos efetivos, inclusive nos níveis de pobreza. De fato, como indica o Boletim de Políticas Sociais do Ipea n. 13, a ausência das políticas contributivas e não contributivas que operam transferências de renda (Previdência Social urbana e rural, Benefício de Prestação Continuada e Bolsa Família) implicaria aumento expressivo nos índices de pobreza e de indigência. No caso da indigência – pessoas com renda familiar *per capita* inferior ¼ de salário mínimo mensal –, caso retiradas as rendas daquelas políticas, o índice no ano de 2004 passaria dos 11% observados para cerca de 23% da população brasileira. Sobre os impactos das políticas sociais na queda recente da desigualdade, ver Soares et al., 2006.

ção de 1988 que, redesenhado o sistema federal em favor dos estados e municípios, reconheceu estes últimos como entes federativos autônomos, com o mesmo status legal dos outros dois níveis de governo. Consagrou ainda a tendência que já vinha se esboçando nos anos anteriores de redistribuição dos recursos fiscais para as esferas subnacionais em detrimento do governo federal (ALMEIDA, 2000).

A nova Carta deu nascimento a um processo de descentralização das políticas sociais dotado de características específicas: criou competências comuns e concorrentes, o chamado federalismo cooperativo, “caracterizado pela existência de funções compartilhadas entre as diferentes esferas de governo e pelo ‘fim de padrões de autoridade e responsabilidade claramente delimitados’” (ALMEIDA, 2000, p. 3). Nesse padrão federativo, Estado e municípios, dotados de autonomia política e fiscal, assumem funções de gestão de políticas públicas, seja por iniciativa própria, seja por adesão à proposta apresentada por outro nível de governo, seja por determinação constitucional (ARRETCHE, 2000, p. 47).

As competências comuns entre as três esferas estabelecidas pela Constituição passaram a caracterizar as mais consolidadas áreas sociais: saúde, assistência social, educação, habitação e saneamento. Contudo coube à legislação infraconstitucional a regulamentação desse processo em cada política, permitindo que a descentralização assumisse significados e conteúdos distintos, que variavam no que diz respeito à distribuição de responsabilidades e ao padrão de financiamento, transferência e do controle sobre os recursos.

É o que mostra Arretche sobre a descentralização das políticas sociais brasileiras, para quem a variação no formato e alcance desse processo é expressiva por área assim como por municípios e estados. Esse fato impõe um desafio de magnitude, que é o de enfrentar as profundas desigualdades que marcam os entes federados: “Estados e municípios brasileiros são profundamente desiguais entre si, seja no que diz respeito às suas capacidades econômica e fiscal, seja no que diz respeito à capacidade administrativa para a gestão de políticas públicas, seja ainda no que diz respeito à sua tradição cívica.” (ARRETCHE, 2000, p. 17).

Contudo, em que pesem as diferentes capacidades institucionais, políticas e técnicas, a oferta de proteção social após 1988 passou a ser também responsabilidade municipal e estadual. No caso da Assistência Social, com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) ficam definidas as competências

dos municípios, que se transformaram em “locus privilegiado” da execução dos serviços assistenciais e dos projetos de enfrentamento da pobreza. Contudo, mesmo com a nova Política Nacional de Assistência Social – Pnas ter estabelecido um conjunto “nacionalmente articulado” de proteções e de serviços que lhe são associados, não se pode considerar que o sistema já esteja operando e representando grau mínimo de oferta de serviços socioassistenciais à população brasileira, à exceção da ofertada por programas nacionais como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Segmentos sociais ainda recebem distintos atendimentos nos diferentes territórios, por serviços de graus e qualidades também diferenciados, formando um conjunto pouco homogêneo de ações e, logo, de proteção social às situações de vulnerabilidade e pobreza. Este é o desafio da coordenação da política de que trata Arretche (2004).

Cabe ainda chamar a atenção para mais um desafio ao processo de descentralização das políticas sociais no Brasil, qual seja, o papel secundário que vem sendo assumido pelos governos dos estados, face à predominância da ação municipal – e da relação direta entre esta esfera e a federal. O desafio da coordenação e do papel dos espaços intergovernamentais de articulação e pactuação assumem relevância fundamental na busca do equilíbrio e da cooperação entre as esferas de governo em prol da implementação efetiva da proteção socioassistencial.

O caráter forçosamente negociado das relações intergovernamentais levou os analistas a considerar que o federalismo é ao mesmo tempo uma estrutura estatal peculiar e um processo, no duplo sentido de redefinição constante de competências e atribuições entre esferas de governo e de decisão negociada entre elas (ALMEIDA, 2000, p. 13).

E é como processo que ele alterou – e continua alterando – o formato do sistema brasileiro de proteção social. Antes caracterizado como centralizado, hoje está marcado por um novo padrão de relações entre esferas de governo e depende do desenvolvimento de padrões negociados e cooperativos, assim como de eficientes instrumentos de incentivos e de coordenação, para conseguir fazer frente aos grandes desafios da oferta de prestação social no país.

## 5. INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

A seguridade social, estabelecida pela Constituição de 1988, veio acompanhada da afirmação da participação social na gestão daquela política. Buscou-

se, com a garantia da participação social, responder às demandas em torno da democratização do Estado brasileiro, ampliando o envolvimento dos atores sociais nos processos de decisão e implementação das políticas sociais assim como no controle das ações do Estado. Mas cabe lembrar que a existência de conselhos no âmbito das políticas sociais não é uma novidade no Brasil. Essas instituições estavam presentes desde a constituição de muitas dessas políticas, como é o caso do Conselho Nacional de Educação, do Conselho Nacional de Assistência Social e do Conselho Nacional de Saúde<sup>21</sup>. Contudo, como já afirmou Draibe (1988), não se conheceu no passado nem sua presença sistemática entre as políticas sociais, tampouco o papel constitutivo que hoje adquiriram.

A participação social passou a representar em suas diversas modalidades um elemento estruturante do sistema brasileiro de proteção social. Institucionalizou-se como espaço de debate, deliberação e controle das políticas, e consolidou-se em praticamente todo o conjunto de políticas sociais, sobretudo com a instalação dos conselhos paritários<sup>22</sup>. Com a ampliação e institucionalização dos espaços de participação social, buscava-se promover transparência na deliberação e na gestão, a visibilidade nas ações, e a democratização do sistema decisório. Busca-se ainda, permitir maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas.

Hoje os conselhos de políticas sociais formam uma complexa institucionalidade, composta por mais de uma dezena de conselhos nacionais, por dezenas de conselhos estaduais e por milhares de conselhos municipais espalhados por todo o país<sup>23</sup>, organizando-se em formatos e dinâmicas diferenciadas. Da mesma forma se sucedem com frequência regular conferências municipais, estaduais e nacionais, reunindo em cada área dezenas de milhares de participantes e mobilizando a sociedade brasileira em torno de projetos e propostas de consolidação das políticas sociais.

---

21 A participação social nos processos de deliberação das políticas sociais vem evoluindo ao longo do tempo: entre os anos 30 e 60, revestiam-se de caráter eminentemente consultivo e, como objetivos principais, a auscultação de especialistas e a inclusão de trabalhadores e empregadores no campo de algumas políticas sociais – em especial, da política de previdência social. Um histórico do debate sobre a participação social e os conselhos participativos nas políticas públicas pode ser encontrado em Gohn (2001).

22 Pode-se incluir entre as práticas participativas outros mecanismos que buscam promover a participação social nas políticas sociais, tais como conferências, fóruns, câmaras, comissões setoriais, grupos de trabalho e ouvidorias.

23 Estimativa realizada pelo Ipea em 2003 calculou em 36 mil o número de conselhos municipais instalados no país no quadro das políticas sociais de educação, saúde, assistência social, trabalho e criança e adolescente (BARBOSA; JACCOUD, 2003).

Mas o aparente consenso estabelecido durante as décadas de 80 e 90 quanto à relevância da participação social nos processos de formulação, decisão e controle das políticas sociais obscurece os termos de um debate ainda marcado por ambiguidades assim como por várias tensões que pautam, inclusive, as práticas de participação social. Por trás dessas dificuldades estão leituras diferenciadas sobre a atuação da sociedade civil e o perfil do Estado. É o que será indicado a seguir, restringindo-se apenas à experiência dos conselhos participativos.

### 5.1 PARTICIPAÇÃO: CONFLITO VERSUS COOPERAÇÃO

No processo recente de constituição de uma esfera democrática para o debate e a deliberação, os conselhos incorporaram, além dos movimentos sociais, vários outros grupos e interesses presentes no espaço público setorial. A perspectiva de representação democrática refere-se não apenas aos beneficiários, mas também ao conjunto de outros atores envolvidos na execução dessas políticas, tais como grupos profissionais, setores privados e especialistas. A participação social abre espaço para um leque bastante amplo e diferenciado de interesses que em cada caso transformarão o conselho em ator no campo das políticas sociais e também em arena onde atuam diversas forças e interesses<sup>24</sup>. Como já identificou Nogueira, a construção de uma sociedade menos desigual passa pelo fortalecimento do Estado “como ambiente democrático de mediação política, pactuação e integração social”<sup>25</sup>.

Contudo a valorização da participação social como presença democrática dos cidadãos no processo de formulação e nas instâncias de controle das políticas públicas tem sido enfatizada tanto por aqueles que sustentam uma visão conflituosa da sociedade civil, como pelos que afirmam seu caráter cooperativo, com consequências práticas diversas, em um ou outro caso. Nos anos 80, no contexto da democratização, foi em torno do reconhecimento dos conflitos distributivos e da necessidade de seu processamento político que se impôs a defesa da participação social nas instâncias de deliberação das políticas públicas, e mesmo de sua execução. A busca de ampliação da presença dos setores populares e dos movimentos sociais tinha como perspectiva o aumento de espaço político para a discussão sobre o quadro de desigualdade existente, assim como o aumento da expressão das demandas sociais e o controle social sobre o uso dos recursos públicos. Porém, ao longo da década de 90, foi se fortalecendo um

---

24 Sobre os conselhos como ator e como arena, ver Theodoro, 2000.

25 Nogueira, 2004, p. 49.

projeto de participação social ancorado menos na politização das demandas sociais e na ampliação de sua presença no espaço público e mais no “ativismo civil voltado para a solidariedade social” (PAOLI, 2002). Nessa perspectiva, a participação social nas políticas públicas se apresentava não como ampliação do espaço político do debate, mas sim como ampliação dos canais de cooperação dos atores sociais e como antídoto à burocratização, à ineficiência e à corrupção que marcavam as políticas sociais brasileiras<sup>26</sup>. Os conselhos passam a ser entendidos, sobretudo como parte do processo de gestão das políticas sociais. Nesse contexto, os conselhos foram tendo ampliadas suas responsabilidades institucionais. “O discurso da participação, portanto, lança exigências e busca articular a *democratização do processo com a eficácia dos resultados* – em que a primeira aparece como condição de realização da segunda<sup>27</sup>.

Como bem argumenta Nogueira, a partir dos anos 90 passou progressivamente a predominar “uma visão de sociedade civil reduzida a recurso ‘gerencial’, cooperativa e parceira, e não autônoma e voltada para a emancipação” (NOGUEIRA, 2004, p. 59). Dagnino (2002) também partilha do argumento, identificando uma perigosa convergência:

[...] entre o projeto participatório, construído ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, e o projeto de um Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos. A perversidade está colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva<sup>28</sup>.

Nesse contexto, os conselhos de políticas sociais têm sido dotados de atribuições diversas: deliberar sobre diretrizes, estratégias, atividades e operações; expressar demandas e deliberar sobre prioridades segundo critérios de equidade; articular e mobilizar atores relevantes na defesa de direitos; acompanhar as políticas e programas; garantir a efetividade dos mecanismos públicos de provisão, regulação ou execução de serviços; fiscalizar a execução das ações e a aplicação dos recursos públicos; avaliar a prestação de contas dos gestores. Tal expansão de tarefas entroniza hoje problemas ao desenvolvimento das instâncias de participação popular que são os conselhos.

---

26 Sobre o progressivo apoio do discurso conservador à prática dos conselhos, durante a década de 90, ver Tatagiba, 2005.

27 Tatagiba, 2002 - grifos do autor.

28 Tatagiba, 2005.

O caso da Assistência Social, em que se observa uma progressiva ampliação das responsabilidades dos conselhos paritários desde a promulgação da Loas até a aprovação da NobSuas<sup>29</sup>, exemplifica essa ambiguidade. Estudos realizados por diversas instituições têm apontado um conjunto variado de dificuldades no funcionamento e cumprimento das responsabilidades institucionais dos conselhos, ao mesmo tempo que identificam fragilidades na expressão das demandas sociais. Estas deveriam ser solucionadas por meio da presença dos usuários cuja representação nos conselhos tem encontrado dificuldades em se concretizar, confundida com a representação das entidades assistenciais.<sup>30</sup> Assim, de um lado teríamos a progressiva ampliação de atribuições técnicas e de outro, uma subrepresentação dos usuários e das entidades de defesa dos direitos. Cabe questionar se estaria havendo um enfraquecimento de basilares objetivos do processo participativo – a ampliação da presença dos usuários, a expressão das demandas sociais, o fortalecimento do debate público e a transparência e democratização do processo deliberativo – em prol da mobilização gerencial do espaço participativo.

Cabe por fim ressaltar que a participação ampliada dos diversos segmentos sociais no âmbito das políticas sociais tem levado a um exercício cotidiano do conflito que pode estar sendo mascarado sob a capa de um discurso que dá ênfase aos aspectos cooperativos e complementares entre os diversos atores sociais e institucionais. No caso da Assistência Social, a presença histórica nos conselhos das entidades filantrópicas de assistência social ao lado das entidades de saúde e

---

29 Em 2007 o CNAS identificou as seguintes responsabilidades dos conselhos municipais de assistência social: (i) Estabelecer diretrizes e aprovar a Política de Assistência Social; (ii) Acompanhar e controlar a execução da Política de Assistência Social; (iii) Acompanhar e avaliar o desempenho dos programas e projetos; (iv) Aprovar o Plano Anual de Ação de Assistência Social; (v) Acompanhar e controlar a execução do Plano Anual de Ação de Assistência Social; (vi) Aprovar a proposta orçamentária do Fundo de Assistência Social; (vii) Aprovar o plano de aplicação do Fundo de Assistência Social; (viii) Aprovar os critérios de transferência de recursos financeiros; (ix) Acompanhar a execução orçamentária e financeira dos recursos do Fundo de Assistência Social; (x) Aprovar o relatório anual de gestão e o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Física e Financeira; (xi) Normatizar as ações e regular a prestação de serviços assistenciais de natureza pública e privada; (xii) Acompanhar os resultados dos serviços ofertados pela rede de Assistência Social; (xiii) Fiscalizar os serviços prestados e a aplicação dos recursos públicos pelas entidades e organizações de Assistência Social; (xiv) Receber e dar encaminhamento a denúncias que digam respeito ao adequado desenvolvimento dos serviços e ações da Assistência Social e bom uso do recurso público; (xv) Convocar as conferências de assistência social. CNAS (2007).

30 Vários trabalhos têm se dedicado a conhecer e avaliar os CMAS. Dentre eles, destacam-se: a) os estudos realizados sob demanda do CNAS: Loas + 10 (2003), e Fotografia da Assistência Social no Brasil na Perspectiva do Suas (dezembro de 2005; e b) as auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União: Tribunal de Contas da União (2004) – Relatório de Avaliação de Programa – Programa de Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência; Tribunal de Contas da União (2004 a) - Relatório de Avaliação de Programa – Projeto Agente Jovem; Tribunal de Contas da União (2004 b) – Relatório Consolidado das Auditorias nos Conselhos de Assistência Social.

de educação, também identificadas como “entidades beneficentes de assistência social” (MESTRINER, 2001, p 292), reproduz conflitos passados que “embora significativos, são encobertos sob o manto da solidariedade” (MESTRINER, 2001, p 292). É necessário enfrentar esse dilema para fazer essa política em termos de seus resultados e da consolidação de sua esfera participativa.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto teve como objetivo apresentar os termos do debate recente sobre proteção social no Brasil retomando os conceitos centrais e os temas mais expressivos dessa discussão tal como ela tem se desenvolvido nos últimos anos. É um campo difícil tanto para a reflexão como para a intervenção, devido aos inúmeros projetos e perspectivas que se entrelaçam num terreno de impacto efetivo sobre a dinâmica social e as possibilidades de melhoria das condições de vida das famílias. Nesse sentido, buscou-se também apontar alguns aspectos do debate sobre a pobreza e a cidadania e sua relação com a consolidação da seguridade social e da assistência social. Procurou-se, por fim, apontar para os desafios que representam para o desenvolvimento da política de assistência social, tanto o contexto de descentralização de atribuições entre os três entes federados como o de crescimento das responsabilidades das esferas decisórias da assistência social. Somente a progressão do debate sobre esses temas permitirá a construção de uma base sólida sob a qual aprimorar o sistema de proteção social brasileiro no sentido de sua maior qualidade, efetividade e equidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, M. H. *Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada*. São Paulo: USP, 2000. Disponível em: <www.ffflch.usp.br/dcp/docentes/almeida/federalismodef.rtf>. Acesso em: 14 maio 2009.
- ARRETCHE, M. Emergência e desenvolvimento do welfare state: teorias explicativas. *BIB*, n. 39, p. 3-40, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Revan, Fapesp, 2000.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-16, 2004.
- BARBOSA, F.; JACCOUD, L. *Levantamento sobre Conselhos Municipais na área social*. Rio de Janeiro: Disoc, Ipea, 2003. (Nota técnica).
- BARROS, R.; FOGUEL, M. Focalização dos gastos públicos e erradicação da pobreza. In: HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.
- BOSCHETTI, I. Condição (não) salarial, seguridade social e exclusão. *Ser Social*, n. 3, p. 83-118, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Seguridade social e trabalho: paradoxos das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: Letras Livres, Ed. UnB, 2006.
- CAMARGO, J. M. Políticas sociais no Brasil: prioridades erradas, incentivos perversos. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 68-77, 2004.
- CARDOSO JR, J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, p. 181-260, 2005.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 1998. cap. 6.
- CASTRO, J. A. *Mudanças nas políticas sociais do Brasil a partir da década de 1990*. Brasília: MDS, Enap, 2007, (mimeo).
- CNAS. *Plano de acompanhamento e fortalecimento dos Conselhos de Assistência Social*. Brasília: CNAS, 2007.

COHN, A. Transferência de renda e questão social. In: VELLOSO, J. P.; ALBUQUERQUE, R. *Cinco décadas de questão social e os grandes desafios do crescimento sustentável*. Rio de Janeiro: José Olympo, p. 221- 248, 2005.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil. In: \_\_\_\_\_. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DELGADO, G.; THEODORO, M. Desenvolvimento e política social. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, p. 409-435, 2005.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Política Social: universalização ou focalização; subsídios para o debate. *Boletim Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, Brasília, Ipea, n. 7, p. 122-126, 2005.

DRAIBE, S. *Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis*. Santiago: [s.n.], 2002. (mimeo). Disponível em: <[www.nepp.unicamp.br/Cadernos/Caderno65.pdf](http://www.nepp.unicamp.br/Cadernos/Caderno65.pdf)>. Acesso em: 14 maio 2009.

\_\_\_\_\_. *Cooperação descentralizada e redução da pobreza*. Campinas: Unicamp, Nepp, 2005. (Caderno; 66). Disponível em: <[www.nepp.unicamp.br/Cadernos/Caderno66.pdf](http://www.nepp.unicamp.br/Cadernos/Caderno66.pdf)>. Acesso em: 14 maio 2009.

\_\_\_\_\_. *A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas sociais*. Campinas: Unicamp, Nepp, 1998.

\_\_\_\_\_. AURELIANO, L. A especificidade do welfare-state brasileiro. *Economia e desenvolvimento: a política social em tempo de crise*, Brasília: Cepal, MPAS, v. 3, p. 86-179, 1988.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias do welfare state. *Lua Nova*, n. 24, set. 1991.

FLEURY, S. Assistência na Previdência Social. In: SPOSATI, A; FALCÃO, M.; FLEURY, S. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 1989.

\_\_\_\_\_. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

GONH, M. da G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.

IPEA. *Boletim Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, Brasília: Ipea, n. 13, 2007. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_13/BPS\\_13\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_13/BPS_13_completo.pdf)>. Acesso em: 14 maio 2009.

JACCOUD, L. Indigência e pobreza: efeitos dos benefícios previdenciários, assistenciais e transferências de renda. In: PELIANO, A. M. *Desafios e perspectivas da política social*. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para discussão; 1.248). Disponível em: <[www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1248.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1248.pdf)>. Acesso em: 14 maio 2009.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.

MESTRINER, M. L. *O estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez, 2001.

NOGUEIRA, M. A. *Um estado para a sociedade civil*. São Paulo: Cortez, 2004.

PAOLI, M. C. Empresas e responsabilidade Social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS (Org.). *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

PEREIRA, P. Pluralismo de bem estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo. In: BOSCHETTI, I. et al. (Orgs.). *Política social: alternativas ao neoliberalismo*. Brasília: UnB, p. 135-160, 2004.

PNUD. *A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs*. Brasília: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2004.

RAICHELES, R. *Esfêra pública e conselhos de assistência social*. São Paulo: Cortez, 2000.

ROCHA, S. *Pobreza no Brasil (afinal, de que se trata?)*. Rio de Janeiro: FGV, 2003. (mimeo).

\_\_\_\_\_. Pobreza no Brasil: o que mudou nos últimos 30 anos? In: VELLOSO, J. P.; ALBUQUERQUE, R. *Cinco décadas de questão social e os grandes desafios do crescimento sustentável*. Rio de Janeiro: José Olympio, p. 221- 248, 2005.

SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

\_\_\_\_\_. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

SILVA, F.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão*

*social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, p. 373-408, 2005.

SILVA, M.; YASBEK, M.; GIOVANNI, G. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.

SOARES et alii. *Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. Brasília: Ipea, 2006. (Textos para discussão; 1228).

SPOSATI, A. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, A; FALCÃO, M.; FLEURY, S. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 1989.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. O novo estatuto da participação no contexto do estado pós-ajuste. In: XXIX ENCONTRO DA ANPOCS, Caxambu, 2005. Anais... Caxambu: Anpocs, 2005. (mimeo).

TELLES, V. *Pobreza e cidadania*. São Paulo: Editora 34, cap. 1 e 5, 2001.

THEODORO, M. *Participação social em políticas públicas: os conselhos federais de política social; o caso Codefat*. Brasília: Ipea, 2002. (Texto para discussão; 931).

VIANNA, M. L. W. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Iuperj, 1998. cap. 2.

\_\_\_\_\_. A emergente temática da política social na bibliografia brasileira. *BIB*, n. 28, p. 3-41, 1989.

# POLÍTICA SOCIAL: ALGUNS ASPECTOS RELEVANTES PARA DISCUSSÃO

*Jorge Abrahão de Castro*<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Ampliar o conhecimento sobre como os governos formulam e implementam suas políticas públicas, principalmente que opções são escolhidas, por que foram selecionadas e quais caminhos trilhados no processo de sua implementação, além da percepção de quais as consequências imediatas e o legado para o futuro, é sem dúvida uma agenda central para a gestão pública, para a pesquisa acadêmica e aplicada e para o controle social.

Nesse sentido, a preocupação com o acompanhamento e a análise da política social é objetiva: não interessa apenas conhecer quantos são os beneficiários e os tipos de benefícios distribuídos, mas também os gastos realizados, os mecanismos pelos quais tais despesas são financiadas, a forma de gestão realizada e como vem ocorrendo a participação da sociedade no processo de implementação. Além disso, é fundamental avaliar os avanços obtidos e os limites e obstáculos vivenciados por tais políticas, em termos da proteção social e das oportunidades geradas à população.

Para tratar desse assunto, este texto está organizado em cinco partes. Primeiro, apresenta-se uma rápida discussão sobre alguns aspectos das abordagens a respeito das políticas sociais. Em seguida, apresenta-se um breve histórico a respeito das políticas sociais no Brasil desde os anos 30 até o primeiro governo Lula. Na sequência, apresentam-se os elementos conceituais necessários para o dimensionamento do gasto social do governo federal, os resultados obtidos e a análise de sua evolução no período compreendido entre 1995 e 2005. O quarto passo trata da evolução das fontes de financiamento dos gastos sociais para o mesmo período mencionado anteriormente. Por fim, são apresentadas algumas considerações gerais sobre a política social.

---

1 Doutor em Economia com concentração em Políticas Sociais pela Unicamp. Coordenador de pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

## I. ABORDAGENS SOBRE A POLÍTICA SOCIAL

A literatura sobre a política social é extensa e variada. As concepções em torno da ação estatal na área social, além de serem numerosas, não apresentam consenso conceitual. Marshal diz que: “Política social é um termo largamente usado, mas que não se presta a uma definição precisa. O sentido em que é usado em qualquer contexto particular é em vasta matéria de conveniência ou de convenção [...] e nem uma, nem outra, explicará de que trata realmente a matéria” (MARSHAL, 1967). Outra concepção apresentada por um investigador politicamente de esquerda, Mishra (1987), admite que “política social pode ser definida em termos relativamente estreitos ou largos. Nada existe de intrinsecamente certo ou errado em tais definições, na medida em que sejam apropriadas à tarefa em vista”.

Como não existe consenso para a caracterização de política social, não só pelas razões já citadas, mas também pelo fato de que nenhum modelo teórico se isenta de apresentar problemas, a definição de um conceito único é uma tarefa, em grande medida subjetiva e, muitas vezes, impossível. Nesse sentido, após análise cronológica das principais – e secundárias – abordagens teóricas, Coimbra conclui que

[...] sequer uma definição adequada do que é política social existe nas principais abordagens [...], todas as abordagens teóricas ao estudo da política social, por mais diferentes que sejam umas das outras, se igualam na adoção de definições puramente somatórias, pobres teoricamente e muito insatisfatórias metodologicamente (COIMBRA, 1987).

Por outro lado, percebe-se que, na ausência de um conceito inequívoco de política social, as concepções adotadas por pesquisadores e formuladores de políticas estão tanto preocupadas com aspectos teóricos como, em muitos casos, ligadas à prática concreta das políticas. Por isso grande parte das reflexões sobre a política social varia conjunturalmente e é reflexo das condições e dos problemas sociais vigentes em cada país, o que não significa que a discussão sobre o tema torna-se irrelevante em termos teóricos.

Até recentemente, a literatura internacional vinha se concentrando no entendimento e na análise da experiência europeia, em grande parte devido ao elevado grau de desenvolvimento de sua economia e aos avanços, em termos comparativos, na discussão da consolidação dos direitos sociais e dos sistemas de proteção social. Principalmente com relação ao debate sobre política social, este se mistura à discussão dos modelos de estados de bem estar (*welfare*

*State*) e às várias formas do que se entende por sistema de proteção social. Isso porque a política social é uma ferramenta primordial utilizada pelo Estado para a maximização do bem estar social. As várias formas e possibilidades de implementação dessa ação levam a diferente classificação quanto ao padrão de atuação governamental em questões de interesse social.

Mais recentemente, o surgimento e o aprimoramento das políticas sociais latinoamericanas viabilizaram algumas importantes considerações mais ajustadas às realidades de países em desenvolvimento. No Brasil, embora ainda haja carência de referências empíricas e teóricas, também se verificou crescimento significativo de estudos e pesquisas conexos nos últimos anos, o que demonstra aumento de interesse no debate sobre o papel do sistema de proteção social e das políticas sociais no atendimento às carências e demandas sociais mais prementes e no combate à pobreza e diminuição da desigualdade.

No entanto observa-se que as políticas sociais no Brasil ainda carecem de uma ótica global. Nesse sentido é que se percebe a dificuldade de pensar a política social por meio do Estado de bem estar (*welfare State*) ou mesmo de discutir a validade de tal conceito para enquadrar os esquemas vigentes, pois a literatura nacional ainda é bastante setORIZADA por políticas específicas e com predominância, em termos metodológicos, da análise empírica, voltada apenas para descrever estágios alcançados ou deficiências reveladas. Portanto, a baixa densidade teórica tem como determinantes a visão fragmentada da questão social e a pouca definição do campo constitutivo das políticas sociais.

## 2. HISTÓRICO DA POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL<sup>2</sup>

Este capítulo pretende, de forma resumida, apresentar a evolução das políticas sociais brasileiras desde os anos 30 até o presente. Isso é exigível porque se entende que, para a compreensão do formato que assume o atual sistema de proteção social brasileiro, é fundamental a compreensão de como se foi desenvolvendo historicamente a proteção social desde seus primórdios. No caso deste trabalho, partiu-se de categorias interpretativas mais gerais, não se entrando nas particularidades de cada setor que compõe o sistema.

Salienta-se que a constituição do sistema foi dirigida principalmente por elementos históricos particulares do país, que estão ligados às peculiaridades

---

2 Este capítulo, principalmente o período transcorrido após a Constituição Federal de 1988, foi desenvolvido tomando como base Castro e Cardoso Jr. (2005).

do desenvolvimento capitalista no Brasil e mormente ao crescimento das funções estatais e à correspondente complexidade de suas tarefas de regulação socioeconômicas e ao crescimento de seus quadros técnicos e burocráticos. Essas funções estatais foram sendo incorporadas proporcionalmente às novas responsabilidades do poder público, em face do jogo tenso de interesses historicamente constituídos na sociedade brasileira.

## 2.1 Política social de 1930 a 1964

No âmbito das políticas sociais, é a partir de 1930 que se assiste ao surgimento de um conjunto de leis referentes à criação de órgãos gestores de políticas sociais e à garantia de direitos trabalhistas. Por exemplo, na saúde e educação, registraram-se alguns avanços significativos, com progressiva expansão do potencial de atendimento da rede pública e significativa centralização dos comandos no nível do executivo federal.

Uma das características centrais daquele período é que a ação governamental vai assumir o objetivo de conciliar uma política de acumulação que não exacerbasse as iniquidades sociais com uma política voltada para a equidade, que, longe de comprometer, até vai ajudar a acumulação.

O ingresso das classes trabalhadoras no cenário político se fez viável com base, principalmente, nas práticas de cooptação, que foram estabelecidas por meio da incorporação controlada dos setores populares a um sistema econômico que se moderniza, sob o signo da excludência social e do elitismo político. As políticas sociais daí resultantes ocorrem em uma rede burocrática clientelista que instrumentaliza a cooptação e potencializa a corrupção.

O sistema de proteção social no período, como mostra Draibe (1989), permaneceu seletivo (no plano dos beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentado (nos planos institucionais e financeiros). Para Santos (1987), do ponto de vista da constituição da cidadania, antes de ater-se a um padrão universalista, a inserção da população moldou-se segundo critérios de inclusão e exclusão seletiva. Além do mais, a política social foi utilizada como recurso de poder. As consequências desse tipo de utilização da política social vão se refletir na ampliação do espaço da burocracia estatal e na obstaculização da formação de identidades coletivas por meio de partidos políticos.

## 2.2 Política social de 1964 a 1988

As transformações da economia e do Estado brasileiro, durante as décadas de 60 e 70, acarretaram mudanças sensíveis no que diz respeito ao processo de formação do sistema de proteção social brasileiro. O começo da década de 60 foi marcado pela crise do populismo, gerada pela crise da aliança populista e pelo aguçamento do conflito social.

### A crise desencadeada em 1964

[...] se revelou muito mais aguda que as imediatamente anteriores. Além da crise de governo, deu lugar a uma crise do regime e à ruptura do próprio pacto político que prevalecia desde o pós guerra. O Estado populista, resultante do compromisso da elite modernizante de trinta com os setores populares, rompeu-se com a intervenção militar. O sentido mais amplo que se pode extrair do impulso original do longo processo iniciado em 64 é o da reestruturação do aparelho de intervenção do Estado em todos os seus níveis, do econômico ao político (TAVARES, 1990).

Daquele momento em diante ocorre a reestruturação das políticas sociais, com a expansão do sistema em busca de uma abrangência nacional e, por outro lado, a montagem de um aparelho estatal centralizado. Amplia-se o grau de racionalidade na implementação dos esquemas de políticas sociais, num movimento expresso pela definição de novas fontes de financiamento e de seus princípios e mecanismos operacionais.

No entanto, esse movimento não significou abandono completo do perfil anterior. Ocorre, isto sim, uma acentuação dos componentes de iniquidade do sistema, a despeito da progressiva incorporação de novos grupos sociais, como forma de legitimação de regime. Destaca-se a completa subordinação da política social aos imperativos da política econômica, e a implementação das decisões ficam privativas da burocracia. Por outro lado, o Estado autoritário tende a se relacionar com a sociedade civil por meio da cooptação de indivíduos e interesses privados do sistema, excluindo a representação na relação entre Estado e sociedade.

Além disso, a proteção social estava fortemente baseada na capacidade contributiva dos trabalhadores, o que reproduz as injustiças e desigualdades predominantes na sociedade. Os mecanismos corretores das desigualdades e da pobreza, geradas pelo sistema de mercado, que deveriam operar por meio das políticas sociais, foram muito frágeis. Isso porque não existia a garantia de di-

reitos sociais básicos a todos os indivíduos, indiferentemente de participarem ou não do processo de produção.

Com esses aspectos e a perversa estrutura de emprego e salários, o sistema desenvolveu um esquema assistencial para grupos específicos, que, no entanto, acabou por se dirigir a todos os indivíduos. Esse esquema de aspecto suplementar passa a ator principal, substituindo precariamente os desejáveis direitos sociais básicos e reforçando a dimensão clientelista do sistema.

De acordo com Draibe,

[...] ao final de quase cinquenta anos de construção institucional, implementação e desenvolvimento de políticas e programas, o sistema brasileiro de proteção social mostrava, no início dos anos 80, uma muito baixa capacidade de melhora da equidade social, incapaz de se constituir no canal apropriado para que o desenvolvimento social do país pudesse acompanhar, de algum modo, seu desenvolvimento econômico [...]. Entre suas mais adversas características, destacam-se: (i) a fraca capacidade de incorporação social, deixando à margem do progresso social um vasto contingente de excluídos de todo o tipo, em especial os trabalhadores rurais e grupos urbanos pobres; (ii) seus programas, mesmo os mais universais, pouco contribuíram para a redução das acentuadas desigualdades sociais, do mesmo modo que foram praticamente nulos os seus efeitos sobre os resistentes bolsões de pobreza (desigualdade e pobreza tenderam então a se reduzir menos por impacto das políticas, antes em decorrência das altas taxas de crescimento econômico, assalariamento e mobilidade social); (iii) no plano dos benefícios dispensados, os programas e as políticas abrigaram e reforçaram privilégios, mesmo quando presididos por concepções e definições universalistas; (iv) a sua dinâmica de crescimento tendeu a pautar-se por forte dissociação entre os processos de expansão quantitativa e a melhoria da qualidade dos bens e serviços sociais prestados (DRAIBE, 2002).

Para o período que compreende a Nova República, segundo Draibe (2002), as políticas sociais integraram a agenda reformista nacional sob a dupla chave da democratização e da melhoria da sua eficácia e efetividade. Em boa medida, o acerto de contas com o autoritarismo supunha um dado reordenamento das políticas sociais que respondesse às demandas da sociedade por maior equidade ou, se quiser, pelo alargamento da democracia social. Projetada para o sistema de políticas sociais, tal demanda por redução das desigualdades e por afirmação dos direitos sociais adquiriu as concretas conotações de extensão da cobertura dos programas e de efetivação do uni-

versalismo das políticas, sistematicamente propostas e registradas no texto constitucional de 1988.

### 2.3 Política social na constituição de 1988

A estruturação de acordos políticos que permitem a gestação de um conjunto amplo de políticas sociais no âmbito do Estado é muito recente no Brasil. A Constituição Federal (CF) de 1988 um decisivo marco nesse processo, tanto em possibilidades de ampliação de acesso quanto de tipos de benefícios sociais<sup>3</sup>.

A partir da Constituição de 1988, as políticas sociais brasileiras têm como finalidade dar cumprimento aos objetivos fundamentais da República, conforme previsto no seu art. 3<sup>o</sup>. Assim, por intermédio da garantia dos direitos sociais, buscou-se construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicando a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais e promovendo o bem de todos, sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação.

Para tanto, a Constituição combinou medidas que garantiam uma série de direitos sociais, ampliando o acesso da população a determinados bens e serviços públicos e garantindo a regularidade do valor dos benefícios. No Capítulo dos “Direitos Individuais e Coletivos”, o art. 6<sup>o</sup> estabelece como direitos a “educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. A moradia foi reconhecida como direito social pela Emenda Constitucional n<sup>o</sup> 26, de 14 de fevereiro de 2000, mas ainda carece de regulamentação para afirmar-se nesse patamar.

A Constituição estabeleceu ainda, no art. 7<sup>o</sup>, inciso IV, o salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender as necessidades vitais dos trabalhadores. Mais significativo foi o estabelecimento do princípio da vinculação entre salário mínimo e o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais permanentes. No caso da Previdência Social, o § 5<sup>o</sup> do art. 201 estabelece que “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo”. No caso da assistência social, o inciso V do art. 203 estabelece “a

---

3 A importância de um comando constitucional, no que se refere às políticas sociais, pode ser avaliada pelo fato de que sua alteração exige um quórum superqualificado no Congresso Nacional, além da aprovação por duas vezes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

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

Na parte da sustentabilidade de recursos, a Constituição criou principalmente o Orçamento da Seguridade Social, que deveria primar pela diversidade das bases de financiamento, passando a contar com uma série de contribuições sociais. O art. 195 da CF dispõe que o financiamento será oriundo de toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e de contribuições arrecadadas dos empregadores, trabalhadores e sobre as receitas de concursos de prognósticos.

A CF reconheceu a importância da área de educação, ao aumentar a vinculação<sup>4</sup> de recursos federais para essa política<sup>5</sup> e ao manter a contribuição social do salário educação<sup>6</sup>. Além disso, refletiu o espírito descentralizador do período, mediante o fortalecimento fiscal e financeiro de estados e municípios, e a ampliação de sua autonomia na responsabilidade de gastos em determinadas áreas.

Esse conjunto de inovações, pelo alcance de seu significado, descortinava perspectivas promissoras para a existência de políticas sociais de Estado, com garantia legal de recursos públicos para sua implementação. Indicava que o poder público em uma sociedade como a brasileira passaria a exercer um papel essencial e intransferível na produção, provisão e regulação de bens e serviços, além da defesa dos interesses coletivos e na assunção do social como verdadeiro bem público.

---

4 O inciso IV do art. 167 da Constituição Federal veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvada a destinação de recursos para ações e serviços públicos da saúde, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino e para a realização de atividades da administração tributária e a prestação de garantia às operações de crédito por antecipação de receita.

5 A vinculação de recursos no âmbito da educação representa um caso típico de reserva de determinado percentual arrecadado via impostos, conforme prescreve o art. 212 da Constituição Federal: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

6 A Lei n. 9.424/96, em seu art. 15, estabelece a cota de 2,5% sobre a folha de pagamentos dos empregados, sendo, dos recursos arrecadados, 40% realizados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), e os 60% restantes feitos pelo Sistema de Manutenção do Ensino (SME), o que representa a forma de arrecadação mais usada pelas empresas. Além disso, a Lei n. 9.766/98, em seu art. 6º, prevê a possibilidade de aplicação desses recursos no mercado financeiro, cujos rendimentos transformam-se em recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Tanto é que, como afirmam Médici & Maciel,

[...] a Constituição de 1988, ao fixar regras para pagamento, reajuste e valor dos benefícios, procurou compensar a deplorável situação em que se encontravam os segurados inativos da previdência social. Os impactos nesse sentido foram imediatos. Entre 1988 e 1990, os gastos da previdência passaram de US\$ 22,7 bilhões para US\$ 27,4 bilhões. Esse crescimento, ainda que tenha diminuído em 1991 e 1992, tendia a se acelerar nos anos seguintes, até que se completasse o processo de implantação dos dispositivos constitucionais (MÉDICI; MACIEL, 1995).

Pode-se dizer também que a Constituição, ao ampliar a vinculação a certas fontes de financiamento, mantém o ritmo de crescimento dos gastos na área de educação que havia iniciado na segunda metade dos anos 80,

[...] quando foi elaborada legislação que estabelecia a vinculação dos gastos em educação, fixando-os como uma porcentagem da arrecadação. A partir daí, os gastos em educação praticamente mudaram de patamar, entre 1985 e 1986, passando de US\$ 14,7 bilhões para US\$ 19,7 bilhões, situando-se em níveis próximos a esse valor até 1990. Embora todos os níveis de governo tenham contribuído para a elevação do gasto em educação, pode-se dizer que o maior crescimento relativo deve-se aos gastos da União. A participação dessa esfera no gasto público em educação passou de 29,5% para 34,3% do total, entre 1980 e 1990. Os estados reduziram sua participação de 53% para 48%, e os municípios aumentaram-na ligeiramente, passando de 17% para 18% (MÉDICI, 1995).

A Constituição de 1988, refletindo os anseios por maior descentralização, produziu um novo arranjo das relações federativas. A redefinição de funções e de poderes de decisão entre as unidades federadas, que envolveu transferências de recursos da União para estados e municípios, trouxe fortes consequências para a dinâmica do gasto social brasileiro no decorrer dos anos 90. No tocante às receitas, a Constituição aprofunda o movimento de descentralização que já se vinha configurando desde o início da década de 80. Redistribuiu competências tributárias entre as esferas governamentais, beneficiando os estados e principalmente os municípios, além de ampliar transferências constitucionais, que alteraram a repartição da arrecadação tributária em favor dessas esferas. Com isso, aumentou a capacidade de financiamento dos gastos públicos desses entes federados, o que podia significar menor dependência em relação à União na cobertura das políticas sociais. Além disso, a Constituição manteve

os percentuais da receita de impostos vinculados à área da educação para estados e municípios.

Se, por um lado, a Constituição fez com clareza a distribuição das receitas entre os entes federados, por outro lado não tratou adequadamente da distribuição de responsabilidades relativas aos encargos sociais entre esses mesmos entes, submetendo à legislação ordinária os pontos mais polêmicos. Esse processo gerou desequilíbrios e controvérsias que iriam perdurar durante toda a década de 90.

As reações logo se fizeram notar: alguns analistas viram nesse movimento um aumento do grau de rigidez orçamentária, uma vez que foram definidas maiores vinculações de receitas, incremento das despesas de caráter obrigatório e maiores transferências constitucionais a estados e municípios. Com isso, grande parte da receita do governo federal ficaria comprometida, e a alocação de recursos para atender outras e/ou novas prioridades ficaria restringida. Argumentava-se ainda que qualquer ampliação do esforço para aumentar a arrecadação não necessariamente ajudaria no equilíbrio orçamentário e no controle do déficit público, dado que grande parte desses recursos adicionais já teria destinação definida – salvo o caso de recursos adicionais oriundos da criação de novos impostos.

#### 2.4 Política social na gestão Fernando Collor de Mello (1990-1992)

No momento seguinte à Constituição, vai ocorrer a rearticulação do bloco conservador, que se torna ainda mais forte no começo dos anos 90 com a vitória de Fernando Collor. A sua gestão foi marcada pela implantação de políticas públicas que geraram grave desorganização financeira no país, assim como pela ampla abertura da economia nacional ao mercado internacional.

No campo social, a gestão Collor foi caracterizada pelo objetivo de obstrução dos novos direitos sociais que haviam sido inscritos na Constituição de 1988, aproveitando-se para isso da tramitação da legislação complementar que consolidaria os preceitos constitucionais. Para tanto, de acordo com Fagnani (1999), foram efetuadas várias manobras políticas e administrativas como: o simples descumprimento das regras estabelecidas pela Constituição; o veto integral aos projetos de lei aprovados pelo Congresso; a desconsideração dos prazos constitucionais estabelecidos para o encaminhamento dos projetos de legislação complementar de responsabilidade do Executivo; a interpretação

espúria dos dispositivos legais; e a descaracterização das propostas por meio do veto parcial a dispositivos essenciais.

A seguridade social foi um dos focos privilegiados dessa nova investida conservadora. Na previdência social, houve, em primeiro lugar, uma tentativa de desvincular os benefícios previdenciários do valor do salário mínimo, contrariando o art. 58 do Ato das Disposições Transitórias (ADCT). Apesar das idas e vindas, a lei que regulamentava o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social foi aprovada, introduzindo profundas distorções na base de financiamento da seguridade, pois, ao invés de ampliar o comprometimento fiscal da União com a seguridade, deslocou-se recursos da seguridade para financiar encargos típicos do orçamento fiscal, como o são os Encargos Previdenciários da União (EPU). Outro alvo privilegiado do ataque conservador foi o Sistema Único de Saúde (SUS), que teve sua estrutura de financiamento atingida seriamente com o veto presidencial a 25 itens da Lei Orgânica da Saúde, a maior parte concentrada nos esquemas de financiamento (FAGNANI, 1999).

Médici & Maciel (1995) mostram que

[...] entre 1990 e 1992, os gastos em saúde foram significativamente reduzidos. Tomando-se por base os gastos do governo federal, observa-se que eles apresentaram uma queda de 30,5%, passando de US\$ 11,1 bilhões para US\$ 7,7 bilhões. A desagregação dos dados de estados e municípios para 1992 não é suficiente para avaliar o impacto da crise nos gastos públicos em saúde nessas instâncias. Sabe-se, no entanto, que as transferências federais, cuja participação é expressiva nos gastos locais em saúde, também apresentaram quedas substanciais. As transferências federais a estados passaram de US\$ 2,9 bilhões para US\$ 237 milhões (MÉDICI; MACIEL, 1995).

Os dados apresentados por Médici mostram que o gasto social do governo federal no período Collor cai a valores inferiores àqueles verificados antes da Constituição: gastos que já tinham atingido cerca de US\$ 50,0 bilhões caem para apenas US\$ 43,0 bilhões em 1992. Para Oliveira,

[...] durante a administração Collor, os gastos sociais reduziram-se sensivelmente, como parte integrante da estratégia implementada para a realização de um ajuste fiscal, visando viabilizar o processo de estabilização, sem que maiores esforços tenham sido desenvolvidos no sentido de aumentar sua eficiência e equidade e adequar a ação governamental, nessa área, às novas demandas das políticas sociais. Na prática, a redução dos recursos destina-

dos à cobertura dessas demandas, principalmente por parte do governo federal, continuou avançando de forma descoordenada no processo de descentralização de encargos para as esferas subnacionais, sobrecarregando suas finanças e modificando, gradativamente, a equação da responsabilidade pelo financiamento e execução do gasto entre as unidades da federação, com prejuízos para seu desempenho (OLIVEIRA, 1999).

O *impeachment* de Collor truncou temporariamente esse processo de desconstrução, mas deixou como herança, na área social, um conjunto de programas e políticas caracterizados pelos traços de fragmentação, clientelismo, centralização dos recursos em nível federal e com baixo poder de combate à pobreza e à desigualdade.

### 2.5 Política social na gestão Itamar Franco (1993-1994)

No final de 92, Itamar Franco assume o governo em delicado contexto político-institucional, decorrente do *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello. Apesar da base política frágil e do curto mandato que lhe restava, na parte social retoma-se-á, em parte, o processo de reformas que esteve interdito. De fato, foi no governo Itamar que se começou efetivamente a montar e a aplicar a legislação social infraconstitucional, formada por um conjunto de leis orgânicas – da Previdência Social, da Assistência Social, da Função Social da Propriedade Fundiária –, além de se estabelecerem discussões e compromissos assumidos em torno da educação básica.

Esse conjunto de políticas constitui o núcleo central da política social brasileira, fundamentada em direitos de cidadania e de trabalho. Ademais, o governo Itamar trouxe para a agenda social a questão da fome e da miséria, dando uma dimensão política à questão e procurando discutir as responsabilidades envolvidas em sua solução.

De expressivo impacto social foi a implementação, naquele governo, da nova legislação da previdência rural. A expansão extraordinária da cobertura iniciou-se em 1992 e teve fim em 1994, quando o aumento da quantidade de benefícios rurais passou a ser determinado principalmente por fatores demográficos e administrativos. A extensão da cobertura naquele período foi de 2,4 milhões de benefícios, começando com 4,1 milhões em 1992 e chegando a 6,5 milhões em 1994.

Contudo, em 1993, eclodiu a crise no financiamento da saúde, quando restrições fiscais, aliadas ao aumento das despesas da previdência social, fi-

zeram com que parcela de recursos originários da contribuição de empregados e empregadores sobre a folha de salários, tradicionalmente utilizados para compor o financiamento da área, deixasse de ser repassada ao Ministério da Saúde. Em razão desses problemas, o ministério teve de recorrer à utilização de empréstimos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Diante das dificuldades de financiamento do SUS, começaram a surgir, no âmbito do Legislativo, diversas propostas para dar maior estabilidade ao financiamento da saúde. Uma solução emergencial foi a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) em 1996, constantemente prorrogada, deixando de ser, em 2002, uma contribuição exclusiva para a saúde, embora ao SUS ainda se destinasse a sua maior parcela.

No campo econômico, o governo Itamar Franco segue a tendência das políticas macroeconômicas dos anos 90. Fernando Henrique Cardoso, já no posto de Ministro da Fazenda, sinalizava que se buscava aproveitar a grande disponibilidade de financiamento externo para reduzir a inflação, prosseguir-se-ia a abertura comercial e financeira da economia e tentar-se-ia manter o processo de privatização iniciado no período anterior. De acordo com Sampaio & Andrei (1998), chama a atenção, no período Itamar, a diluição das resistências, pelas elites, à agenda liberal, reflexo da postura menos voluntarista do governo – em comparação com o período Collor – e da incipiente retomada do crescimento econômico que então se observava. Porém, ao mesmo tempo, salta aos olhos, persistiram graves dificuldades para encaminhar uma parcela das reformas preconizadas por essa agenda. Especificamente: pouco avançaram – de fato, até hoje – as reformas do Estado (fiscal, administrativa e previdenciária), que têm de passar por um crivo político direto no Congresso, forte indício de que os impasses da Federação seguiram sem resposta. Boa parte das tensões sociais e dos conflitos políticos associados, inerentes à implementação da agenda liberal, foi assim legada à próxima gestão, que teria de haver-se também com os riscos econômicos da estratégia de estabilização introduzida no período Itamar – em especial os riscos de desestruturar setores produtivos, de fragilizar o sistema financeiro e as contas externas e de acirrar as tensões entre as unidades da Federação.

Para a área social, essa estratégia introduzia a compreensão de que as vinculações eram obstáculo significativo à busca do equilíbrio orçamentário e ao ajuste fiscal. A opção deveria ser a de dotar de maior flexibilidade o processo de alocação de receitas públicas. Nesse sentido, propõe-se em 1994, já com

a coordenação econômica nas mãos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre as medidas que conformaram a estratégia de estabilização da economia brasileira adotada com o Plano Real, a instituição do Fundo Social de Emergência (FSE). Procurou-se, dessa forma, aliviar o alto grau de vinculação, objetivando conter despesas e permitir maior flexibilidade operacional.

Apesar dos objetivos declarados do FSE, os resultados não foram satisfatórios para a política social. Algumas áreas perderam recursos, principalmente a educação e as políticas de apoio ao trabalhador, financiadas pelo FAT. Além disso, o FSE prejudicou os estados e municípios, levando-os cada vez mais à dependência político-financeira do governo federal via repasses voluntários de recursos. Ademais, não se conseguiu resolver o problema do déficit público, que, em última análise, havia justificado a sua criação. Acontece que esse problema não estava associado, simplesmente, ao aumento do nível das despesas de custeio da administração federal. Ele era também, e principalmente, resultado direto da política econômica praticada pelo governo

## 2.6 Política social na gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

O período do governo FHC compreende dois mandatos. A primeira gestão vai de 1995 a 1998; e a segunda inicia-se em 1999 e se estende até 2002. A primeira gestão corresponde ao período da implementação do Real e vai até o momento de sua crise. A etapa seguinte corresponde ao período de administração da crise.

No primeiro período, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) caracterizou-se, sobretudo, pela tensa conciliação dos objetivos macroeconômicos da estabilização com as metas de reformas sociais voltadas para a melhoria da eficiência das políticas públicas. Os problemas de agravamento da crise fiscal do Estado, comuns em todo o mundo na década de 90, foram entendidos como causados por gastos públicos sociais significativos, gestados de forma excessiva e desperdiçadora de recursos. Dessa maneira, uma série de reformas para as políticas sociais foi concebida, e algumas delas efetivamente implementadas.

Como pode ser constatado por meio dos discursos e das campanhas para as eleições presidenciais de 1994 e 1998, os males dos programas sociais foram identificados, de forma geral, com a falta de planejamento e coordenação, com as superposições de competências entre os entes da Federação, a inde-

finição de prioridades, a pouca capacidade redistributiva das políticas sociais e com a carência de critérios transparentes para a alocação de recursos e de mecanismos de fiscalização e controle mais modernos. De acordo com Draibe (2001), para a correção de rumos previu-se avançar nos processos de descentralização, focalização e estabelecimento de parcerias com o setor privado, lucrativo ou não.

No entanto, apesar do discurso de reformas<sup>7</sup>, o governo FHC teve de dar seqüência à política de direitos sociais básicos, com algumas restrições, principalmente no campo agrário. Recuou-se, ainda no campo previdenciário com a Emenda Constitucional n<sup>o</sup> 20/98, mas avançou-se na ampliação do acesso ao ensino fundamental com o Fundef. A partir de 2000, o sistema de financiamento da saúde ganhou maior estabilidade com a aprovação da Emenda Constitucional n<sup>o</sup> 29, que estabelece patamares mínimos de aplicação de recursos da União, estados e municípios na manutenção do Sistema Único de Saúde. Por outro lado, o FSE, que havia sido aprovado para vigorar por dois anos (1994 e 1995), foi renovado e renomeado para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), vigorando de 1996 a 1999. A versão desse tipo de estratégia de desvinculação de recursos também foi mantida para os anos de 2000 a 2002, com a Desvinculação das Receitas da União (DRU), que desvincula de órgãos, fundos ou despesas do governo 20% da arrecadação de impostos e contribuições da União. Essa nova medida determina que não haverá redução na base de cálculo para as transferências de recursos para estados, o Distrito Federal e municípios, bem como para fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Para a reeleição, de maneira geral, o presidente FHC reafirmou os mesmos princípios, apresentando o programa Avança Brasil como nova aposta no rumo de desenvolvimento já traçado. Isso pode ser observado pelos principais objetivos declarados durante a campanha presidencial para o segundo mandato: consolidar a estabilidade econômica; promover o crescimento econômico sustentado e a geração de empregos e oportunidades de renda; combater a fome, a pobreza, a exclusão e melhorar a distribuição de renda; consolidar e aprofundar a democracia e promover os direitos humanos. O projeto principal permanecia buscar a justiça social por meio do *slogan* “a inclusão dos excluídos”. Pode-se afirmar que, para o segundo mandato, foram reafirmados os compromissos anteriores.

---

7 Por exemplo, na Previdência Social o governo queria reformar o sistema com vista a imprimir-lhe “sustentabilidade financeira”, centrado conscientemente na diminuição das despesas.

No entanto o início do segundo mandato ocorre em meio a crise externa do balanço de pagamentos, que é respondida, no plano interno, com profundo “ajuste fiscal” monitorado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que focaliza a necessidade de restrição, principalmente dos gastos sociais. Mas as salvaguardas jurídicas do sistema de Seguridade Social, da vinculação de impostos à educação e, depois de 2000, da vinculação da saúde, protegem o gasto público vinculado a direitos sociais, impedindo que esse gasto sucumbisse ao ajustamento recessivo. A desaceleração no crescimento dos gastos<sup>8</sup> poderia ter sido muito mais intensa, diga-se de passagem, se não fosse o formato destes sistemas – Regime Geral da Previdência, SUS, Segurodesemprego, Ensino Fundamental, Benefícios de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) etc., que gozam da proteção e da segurança jurídica contra cortes orçamentários. Contaram com recursos vinculados de impostos e das contribuições sociais e tiveram no princípio do salário mínimo como piso dos benefícios uma barreira protetora contra a tesoura dos cortes de gastos, para gerar o superávit fiscal acertado com o FMI. Mediante o ataque dos defensores da política econômica de ajuste fiscal, esses sistemas da política social sofreram perdas e não puderam avançar em qualidade e na ampliação do escopo de benefícios, mas não sofreram tanto quanto outros programas de iniciativa do governo – como a reforma agrária, os investimentos em infraestrutura social, tais como: saneamento básico, rede hospitalar, universidades etc. –, que foram fortemente sacrificados no segundo mandato.

## 2.7 Política social na gestão Luiz Inácio Lula da Silva

O governo Lula, logo em seu início, reconheceu que eram inúmeros os problemas sociais a serem enfrentados pela sociedade brasileira. Entre os desafios merecem especial atenção: o combate à fome e à miséria, o combate ao racismo e às desigualdades raciais, a preservação e o aprofundamento dos avanços na área de saúde e de assistência social, o crescimento da taxa de cobertura da previdência social, maior integração entre as políticas de desenvolvimento e de mercado de trabalho, a implementação de uma efetiva política de desenvolvimento urbano e a contínua melhoria da qualidade do ensino.

---

8 De acordo com Castro et al. (2003), houve uma quebra da tendência à ampliação dos gastos, com decréscimo real dos gastos sociais do governo federal em cerca de 4%, quando comparados os gastos de 1999 com os de 1998. Daí em diante o gasto não consegue se recuperar durante todo o período, tanto é que o gasto social em termos reais, em 2002, correspondeu a apenas 95% daquele valor verificado em 1998.

Com o intuito de enfrentar esses desafios, o governo do presidente Lula desencadeou, em seu início, uma série de medidas políticoadministrativas, que podem ser agrupadas da seguinte forma: 1) estruturação de novas políticas ancoradas em novas instituições, tais como a política nacional de segurança alimentar e nutricional, que tem por objetivo central o combate à fome, coordenada pelo Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (Mesa); a política de promoção da igualdade racial, que visa ao combate ao racismo e às iniquidades raciais, coordenada pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir); a política de promoção da igualdade de gênero, impulsionada pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; e a política integrada de desenvolvimento urbano, que busca assegurar oportunidades de acesso à moradia digna, à terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável e à mobilidade sustentável com segurança no trânsito, coordenada pelo Ministério das Cidades; 2) racionalização de recursos públicos por meio, por exemplo, da unificação dos programas de transferência de renda; 3) multiplicação de fóruns democráticos de deliberação coletiva, tais como a convocação, de forma inédita, de conferências nacionais (i.e., cidades, segurança alimentar), a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Fórum Nacional do Trabalho e os Fóruns Estaduais para debater o Plano Plurianual (PPA) 2004/2007 de governo; e 4) promoção de reformas estruturais, iniciando-se pelas previdenciária e tributária.

Apesar dessas intenções no campo das políticas sociais, observou-se logo no início do governo um acanhamento, em razão principalmente de restrições orçamentárias, devido à manutenção da estratégia de geração de superávit fiscal. Além disso, o novo governo encampou as propostas de reforma previdenciária e tributária oriundas da agenda anterior. Nas discussões em torno da reforma tributária, foi aventada a adoção de mecanismos que poderiam reduzir a base de cálculo sobre a qual incidem as vinculações constitucionais para a educação e a saúde, algo como uma Desvinculação de Recursos para os Estados (DRE), de cerca de 20% de suas receitas. Isso colocou sob alerta os segmentos organizados da área de educação e saúde, que conseguiram barrar tal proposta, percebendo o risco que essa desvinculação representaria para os direitos em educação e saúde. No entanto o governo federal conseguiu manter o que efetivamente mais lhe interessava na reforma tributária, que era a desvinculação de recursos na esfera federal, a DRU, até 2007.

Em sentido contrário e, em grande medida, devido aos cortes de recursos que se vêm verificando no decorrer da década, em algumas áreas sociais, observa-se que, mediante a ação de atores sociais de cada área social, tem surgido proposta de ampliação das vinculações para áreas como cultura e direitos humanos. Até mesmo no próprio Executivo federal, há iniciativas nesse sentido, como a proposta do Ministério da Educação (MEC) de ampliação da subvinculação prevista para a educação, que permitiu a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), em lugar do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

### 3. POLÍTICA SOCIAL E O GASTO PÚBLICO<sup>9</sup>

O primeiro e fundamental passo para se efetuar o dimensionamento e a análise dos gastos sociais consiste na adoção de um conceito organizador do que será entendido por políticas sociais. Essa tarefa é mais complicada do que parece à primeira vista, considerando a complexidade da malha formada pelas instituições governamentais, seus respectivos âmbitos de atuação e o aparato jurídico que dá suporte à estruturação das políticas públicas.

Um sistema de proteção social apresenta complexos esquemas de distribuição e redistribuição de renda, aplicando significativas parcelas do PIB em ações e programas sociais. Mediante uma intrincada rede de tributos, de transferências e de provisão de bens e serviços, recursos são distribuídos e redistribuídos em múltiplos sentidos, entre ricos e pobres, entre jovens e idosos, entre famílias com e sem crianças, entre saudáveis e doentes.

Em sua trajetória histórica, cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinados riscos sociais e igualdades desejáveis, exigindo que o Estado assuma a responsabilidade pela sua defesa e proteção. Tais processos constituem, em cada país, sistemas de proteção social com maior ou menor abrangência, mas dinâmicos, estando na maior parte do tempo em construção ou em reforma. Compreende-se, a partir daí, por que elaborar uma definição de política social é uma tarefa complexa.

Na literatura sobre o assunto, são tão diversas as interpretações quanto são as abordagens teóricas dos autores. Adotar-se-á aqui o entendimento da política social como composta por um conjunto de programas e ações do Estado,

---

9 Este capítulo foi desenvolvido apoiando-se em Castro et al. (2007).

com o objetivo de atender às necessidades e aos direitos sociais que afetam vários dos elementos componentes das condições básicas de vida da população, inclusive aqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade.

Em sentido mais amplo, pode-se dizer que uma política social busca: 1) atender às demandas por maior igualdade – seja de oportunidade ou de resultados – entre os indivíduos e/ou grupos sociais; e 2) promover a solidariedade social mediante a garantia de segurança ao indivíduo em determinadas situações de dependência, ou vulnerabilidade, entre as quais se podem citar: a) incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos, que independem da vontade individual; b) vulnerabilidade devido ao ciclo vital do ser humano – crianças e idosos, por exemplo; e c) situações de risco, como em caso de acidentes – invalidez por acidente etc.

A tarefa de mensurar e analisar os gastos sociais implica o compromisso com um levantamento de dados e informações que possa transcender a intrincada e opaca contabilidade pública e a já mencionada complexidade da rede de instituições governamentais. Há de se tentar revelar os fins almejados pelas políticas sociais – e pelo seu respectivo dispêndio – de tal modo o mais claro e direto possível que permita adequada comunicação com os objetivos pretendidos e defendidos pela sociedade, diálogo com os estudos e as pesquisas existentes e também manter certa comparabilidade das informações e dos registros com aqueles gerados em outros países<sup>10</sup>.

Uma definição mais ampla de gasto social incluiria tanto as atividades do setor público quanto as levadas a cabo pelo setor privado da economia, compreendendo estas o emprego de recursos próprios das famílias, empresas privadas e organizações não governamentais. Para estudar especificamente a atuação do Estado, aplica-se o conceito de Gasto Público Social (GPS), que compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento de demandas sociais e corresponde ao custo de bens e serviços – inclusive bens de capital – e transferências, sem deduzir o valor de recuperação – depreciação e amortização dos investimentos em estoque, ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos. Os dispêndios diretamente efetuados pelo governo federal bem

---

10 É importante lembrar que a estrutura federativa do Brasil deve ser levada em conta todo o tempo. A análise sobre a atuação da União pode originar conclusões equivocadas se não forem devidamente delimitadas as suas fronteiras com a atuação das outras esferas de governo.

como a transferência negociada de recursos a outros níveis de governo – estadual e municipal – ou a instituições privadas, referentes a programas e ações desenvolvidos nas áreas de atuação sociais, são denominados de Gasto Social Federal (GSF).

Na metodologia utilizada nos dados apresentados, é central a idéia de área de atuação como conceito que orienta o agrupamento das despesas de caráter social, segundo um critério de objetivo ou finalidade dos gastos. É um esforço de promover a melhor aproximação possível da destinação efetiva dos dispêndios à população beneficiária. Esse conceito não se enquadra nas classificações funcionais ou institucionais geralmente utilizadas em estudos sobre os dispêndios do governo federal; a forma de agregação do gasto público vai além de mero registro de despesas por órgão setorial – critério institucional –, bem como de simples levantamento de despesas por funções ou programas – enfoque funcional programático.

A divisão do GSF por áreas de atuação procura alocar as ações sociais em grupos diferenciados de acordo com o atendimento às necessidades e aos direitos sociais prevaletentes nas disposições jurídico-institucionais de cada país e, também, procura facilitar a leitura e a compreensão dos rumos das políticas sociais adotadas. Para fins deste trabalho, as áreas foram denominadas de: previdência social; benefícios a servidores da União; proteção ao trabalhador; organização agrária; habitação e urbanismo; assistência social; alimentação e nutrição; saúde; educação; cultura; e saneamento básico. O detalhamento da abrangência de cada área e os seus principais programas e ações constam no Quadro 1, a seguir.

A organização dessas áreas se baseou na descrição programática examinada em cada unidade orçamentária e, no patamar mais analítico da classificação funcional programática, na descrição do subtítulo ou projeto/atividade (denominada de ação na nova classificação orçamentária). Salienta-se que a análise do trabalho procura cobrir tanto as ações sociais da administração direta quanto aquelas desenvolvidas e executadas por órgãos da administração indireta que dispõem de recursos próprios. Assim, evitou-se a perda de informações das entidades com atuação social descentralizada da administração. Para mais detalhes, consultar a metodologia desenvolvida pela equipe responsável pelo Acompanhamento e Análise dos Gastos Sociais da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea<sup>11</sup>.

---

11 A esse respeito, ver (FERNANDES et al., 1998; CASTRO et al., 2002, 2006).

**Quadro I:** Abrangência da Política Social do governo federal, por áreas de atuação e principais programas/ações

<b>Áreas de Atuação</b>	<b>Principais Programas/ações</b>
1. Previdência Social	Previdência Social Básica (Regime Geral de Previdência Social) – Pagamento de Aposentadorias, Pensões e Auxílios-Doença
2. Benefícios a Servidores Públicos Federais	Previdência de Inativos e Pensionistas da União (Regime Jurídico Único) Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Auxílio Alimentação/refeição e transporte;
3. Emprego e Proteção ao Trabalhador	Qualificação Social e Profissional do Trabalhador Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda Segurodesemprego Abono Salarial PIS/Pasep
4. Desenvolvimento Agrário	Apoio ao pequeno produtor rural Reforma Agrária – assentamentos sustentáveis para trabalhadores rurais
5. Assistência Social	Transferência de Renda com Condicionalidades – Bolsa Família Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência (RMV e BPC/Loas) Proteção Social à Pessoa Idosa (RMV e BPC/Loas) Erradicação do Trabalho Infantil
6. Alimentação e Nutrição	Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar
7. Saúde	Atenção Básica em Saúde Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde Vigilância Epidemiológica e Controle de Doenças Transmissíveis Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/Aids e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis
8. Educação	Erradicação do analfabetismo Educação infantil Ensino fundamental Ensino médio Ensino superior (graduação e pós-graduação) Ensino profissionalizante Educação de Jovens e Adultos (EJA)

Continua

9. Cultura	Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas Produção e Difusão Cultural Preservação do Patrimônio Histórico
10. Habitação e Urbanismo	Infraestrutura Urbana Morar Melhor e Nosso Bairro
11. Saneamento e Meio Ambiente	Saneamento Básico e Saneamento é Vida Pró-Água Infraestrutura e outros

Fonte: Disoc/Ipea, SOF/LOA e PPA.

### 3.1 Resultados em termos de gasto para o governo federal

O resultado da utilização dos conceitos anteriores para se efetuar o dimensionamento do gasto social é apresentado na Tabela 1. Os valores apresentados estão deflacionados mês a mês, em relação a dezembro de 2005, pelo IPCA<sup>12</sup>. O valor corrigido permite ter uma idéia da evolução do gasto descontando-se os valores que representam apenas correção e manutenção do poder de compra do gasto efetuado

**Tabela 1:** Gasto Social Federal e Áreas de Atuação, em valor constante: 1995-2005

Área de atuação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Valores constantes (R\$ bilhões)											
Alimentação e Nutrição	1,7	1,0	1,5	1,9	2,0	2,0	1,9	1,7	1,8	1,5	1,7
Assistência Social	1,3	1,5	3,0	4,3	5,2	7,5	9,5	1,3	13,4	16,5	18,8
Benefícios a Servidores Pub. Federais	39,6	38,0	40,7	43,2	44,9	46,4	50,2	39,6	48,7	50,5	51,8
Cultura	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6
Desenvolv. Agrário	2,4	2,2	3,7	3,6	2,9	2,8	2,9	2,4	2,1	2,9	3,9
Educação	15,2	13,3	12,8	13,9	14,1	16,3	15,9	15,2	14,4	15,9	17,4

Continua

12 O processo de correção de valores nominais de uma série temporal é justificado pela necessidade de minimizar os efeitos da flutuação do nível de preços. Em outras palavras, para se avaliar o crescimento real de uma série de dados financeiros, é necessário descontar a parte da variação que decorre basicamente da mudança generalizada dos preços (inflação).

Tabela I – Continuação

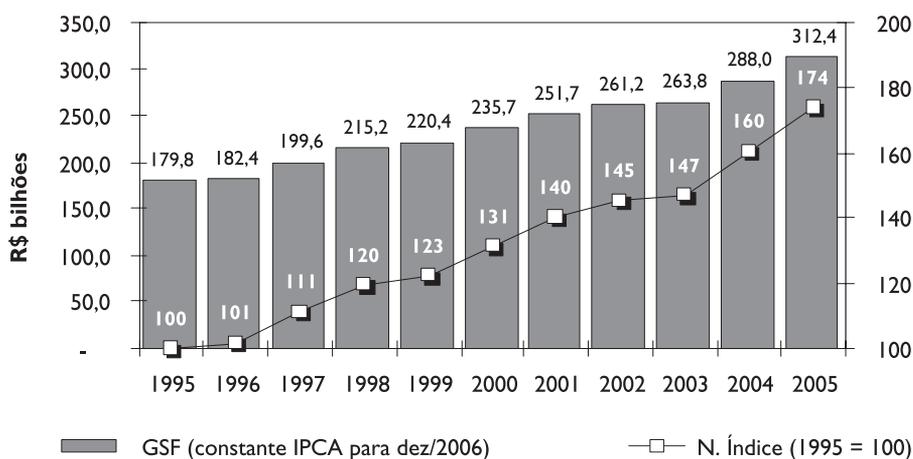
Emprego e Defesa do Trabalhador	8,5	9,3	9,2	10,3	9,5	9,8	10,9	8,5	11,3	11,9	13,4
Habituação e Urbanismo	1,8	2,8	7,8	5,8	4,7	8,1	6,1	1,8	6,0	6,5	8,7
Previdência Social	79,7	87,4	89,5	101,3	104,5	108,5	116,4	79,7	132,8	145,1	158,4
Saneamento Básico	0,5	1,3	2,1	3,1	1,8	2,1	4,3	0,5	0,7	1,2	1,8
Saúde	28,7	25,2	29,0	27,7	30,5	31,8	33,0	28,7	32,2	35,4	35,9
Total	179,8	182,4	199,6	215,2	220,4	235,7	251,7	261,2	263,8	288,0	312,4
	Valor percentual de cada área de atuação no GSF (%)										
Alimentação e Nutrição	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Assistência Social	1%	1%	1%	2%	2%	3%	4%	5%	5%	6%	6%
Benefícios a Serv. Públicos Federais	22%	21%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	18%	18%	17%
Cultura	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Desenvolv. Agrário	1%	1%	2%	2%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Educação	8%	7%	6%	6%	6%	7%	6%	6%	5%	6%	6%
Emprego e Defesa do Trabalhador	5%	5%	5%	5%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%
Habituação e Urbanismo	1%	2%	4%	3%	2%	3%	2%	3%	2%	2%	3%
Previdência Social	44%	48%	45%	47%	47%	46%	46%	47%	50%	50%	51%
Saneamento Básico	0%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	1%	0%	0%	1%
Saúde	16%	14%	15%	13%	14%	14%	13%	13%	12%	12%	14%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Disoc/Ipea

Nota ( 1 ) valores deflacionados mês a mês, para dezembro de 2005, pelo IPCA

Os dados apresentados na tabela demonstram a elevação permanente dos gastos, considerando-se os valores corrigidos. O Gasto Social Federal (GSF) saiu de R\$ 179,8 bilhões, em 1995, para R\$ 312,4 bilhões, em 2005, o que significou que, em 11 anos, o gasto cresceu, em termos reais, cerca de 74% (ver Gráfico 1), agregando algo em torno de R\$ 11 bilhões ao ano para as políticas sociais. No entanto esse crescimento não ocorreu de forma constante. Houve anos em que os aumentos giraram em torno de 9,4%, e outros em que alcançaram apenas 1,5%.

**Gráfico 1:** Variação anual real do GSF – 1995-2005



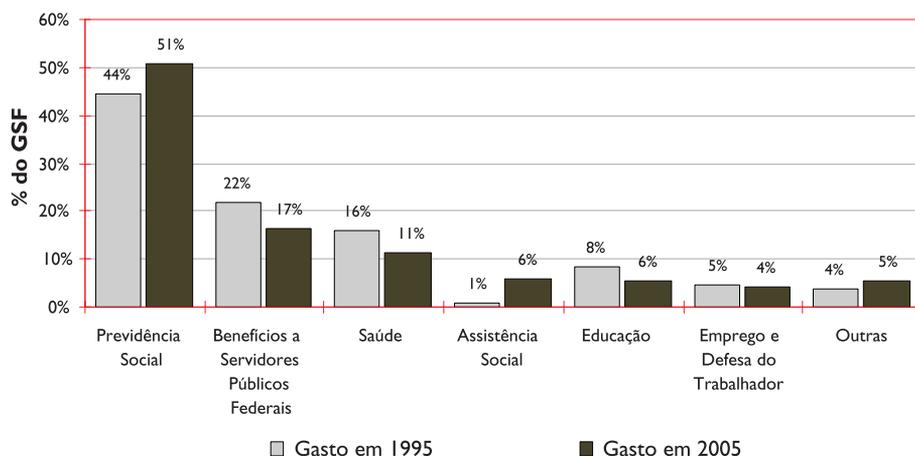
Fonte: Disoc/ Ipea e IBGE

Além disso, os valores não se mostram sempre crescentes ou estáveis quando são analisados de forma desagregada por áreas de atuação – visto que ocorrem movimentos, muitas vezes irregulares em cada área (ver Tabela 1). Essa dinâmica está relacionada principalmente à configuração política e institucional que se molda em cada área da política social e que, a depender da luta política que é travada em seu próprio sistema e no entorno econômico, define limites nas opções de ação governamental.

Tomando-se o volume de recursos, apresentado na tabela anterior, que foi aplicado a cada ano pelo governo federal nas políticas sociais e construindo o Gráfico 2, para facilidade de exposição, observa-se que o núcleo da política social federal foi permanentemente localizado ao longo do tempo nas seguintes áreas de atuação: previdência social; benefícios a servidores; saúde; assistência

social; educação; e emprego e defesa do trabalhador. Juntas, essas seis áreas absorvem algo em torno de 95,0% do GSF no período de 1995 a 2005. Já a participação de cada uma dessas áreas de atuação no montante do gasto social modifica-se durante o período, como pode ser observado no gráfico a seguir.

**Gráfico 2:** Participação dos Gastos das Áreas de Atuação no GSF, em % – 1995-2005



Fonte: Disoc/Ipea

Houve, de fato, como se pode observar no gráfico, alteração expressiva na participação relativa de cada área de atuação. Por exemplo, a previdência social ampliou sua participação no gasto social de 44% para 51%, entre os anos de 1995 a 2005, assim como a assistência social, que também ampliou sua participação de 1% para 6%. De outro lado, em compensação ocorreu redução de importância relativa nas áreas de benefícios aos servidores públicos, que reduziu sua participação de 22% para 17%; de saúde, que caiu de 16% para 11%; e de Educação, que caiu de 8% para 6%. Apesar disso, é importante ressaltar que o núcleo duro da política social continuou sendo o mesmo.

A trajetória dos gastos em cada área de atuação, quando vista em valores constantes, corrigidos a preços de 2006, mostra que todas as áreas tiveram crescimento real no período, mas de forma bastante diferenciada, como pode ser constatado na Tabela 1. Por exemplo, a área de previdência social elevou-se constantemente, saindo de um patamar de cerca de R\$ 79,6 bilhões, em 1995, para R\$ 158,4 bilhões, em 2005 – quase dobrou de valor – com a taxa de crescimento anual girando em torno de 7% a.a. A área respondeu, isoladamente, por cerca de 60% do crescimento real do GSF no período.

### 3.2 Resultados em termos de benefícios/beneficiários

No entanto é necessário ressaltar que isso se dá sob um aumento significativo na proteção social proporcionada por essa política, tanto em número de beneficiários atendidos, que cresceu de 14,5 milhões, em 1995, para 21,2 milhões, em 2005, como pode ser observado no Quadro 2, quanto em poder aquisitivo do piso do benefício, vinculado ao salário mínimo – que teve aumento real próximo a 60% no mesmo período.

**Quadro 2: Áreas de Atuação e benefícios concedidos – 1995-2005**

Áreas de atuação	Principais Programas/Ações	Tipo de Benefício	Quantidade de benefícios concedidos	
			1995	2005
Previdência Social	Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – Previdência Social para todos os trabalhadores	Aposentadorias Pensões, Auxílios e outros	14,5 milhões,	21,2 milhões 14 milhões recebem até 1 salário mínimo
Benefícios a Servidores Públicos e Federais	Regime Público de Previdência Social (RPPS) – Previdência Social para servidores civis e militares	Aposentadorias Pensões, Auxílios e outros	872 mil	1.044 mil
Emprego e Defesa do Trabalhador	Seguro desemprego; Abono PisPasep; Sistema de intermediação nacional de emprego (Sine) Proger	Seguro concedido Abono concedido Trabalhadores colocados Operações de crédito	4,7 milhões 5,3 milhões 149,4 mil 92 mil (R\$ 800 mil)	5,5 milhões 8,4 milhões 893,6 mil 3 milhões R\$ 21 bilhões)
Desenvolvimento Agrário	Assentamentos de Trabalhadores Rurais Pronaf	Famílias assentadas (estoque) Contratos realizados	152,1 mil (R\$ 16,7 milhões de hectares) 30,9 mil (R\$ 240 milhões)	685,8 mil (61,2 milhões de hectares) 1,7 milhão (R\$ 6,4 bilhões)
Assistência Social	BBC Loas e RMV Bolsa Família Peti Serviço de Ação Continuada (SAC)	Benefícios atendidos Famílias atendidas Pessoas atendidas Pessoas atendidas	1,2 milhão 3,7 mil (1996) 1,8 milhão	2,8 milhões 8,7 milhões 1,0 mil 2,2 milhões
Alimentação e Nutrição	Programa Nacional de Alimentação Escolar Programa de alimentação do trabalhador	Merendas concedidas ao ano Trabalhador beneficiado	4,6 bilhões 33,2 milhões alunos (140 dias) 6,8 milhões	7,3 bilhões 36,4 milhões de alunos (200 dias) 10,6 milhões

Continua

Quadro 2 – Continuação

Saúde	Atenção Básica (saúde da família)	Número de equipes	724 150 municípios	25,9 mil 5 mil municípios
Educação	Educação Básica Ensino de graduação Ensino de pós-graduação Programa do Livro Didático	Matrícula Matrícula (mestrado e doutorado) Livros adquiridos	39,7 milhões 367 mil 56 mil 57 milhões	49,5 milhões 580 mil 99 mil 119,3 milhões

Fonte: IPEA; MEC; MS; MDS; MPS; MPOG; MT

Logo a seguir, em termos de volume de recursos, aparece a área de benefícios a servidores federais – em média com 20% do GSF –, que, após apresentar um pequeno crescimento entre 1995 e 2002, reduziu-se em 2003 e, desde então, tem ficado estável (ver Tabela 1). O movimento de crescimento de gasto no período, algo em torno de 3% a.a., ocorreu fundamentalmente por uma corrida preventiva à aposentadoria – principalmente pela aceleração nos pedidos de aposentadoria proporcional –, por receio das perdas de direitos que poderiam advir da reforma da previdência do servidor público<sup>13</sup>. Por outro lado, a queda nos gastos representa o período de desaceleração da procura por benefícios e a diminuição das remunerações dos funcionários públicos a partir de 2003. Em relação ao número de beneficiários atendidos, observa-se, no Quadro 2, que também houve crescimento, saindo de 872 mil, em 1995, para cerca de 1 milhão, em 2005.

Ao se comparar o movimento de gasto dessas duas áreas, constata-se uma tendência de ajuste de prioridades na questão previdenciária por parte do governo federal, pois o valor dos gastos federais em benefícios a servidores correspondia a 50% do valor destinado à previdência social, em 1995, sendo reduzido ao longo do período até chegar a 33%, em 2005.

É um ajuste em prol de sentido redistributivo, pois o Regime Público de Previdência Social (RPPS) atende a um número muito menor de famílias, quando comparado ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), além de apresentar um perfil distributivo muito mais concentrado. Como já foi mencionado, o RGPS responde pelos benefícios previdenciários de mais de 21 milhões de pessoas, das quais pouco mais de 14 milhões recebem até um salário mínimo (SM)

13 De fato, o período foi bastante intenso para esta área: foram duas emendas constitucionais e duas importantes leis complementares, além de uma série de leis ordinárias que regulamentaram dispositivos previstos quando das alterações constitucionais (IPEA, 2007, p. 60).

– 65% do total. Cerca de 18 milhões de pessoas – 85% do total – recebem até três SM<sup>14</sup>. Já o Regime Jurídico Único garante cerca de 980 mil benefícios previdenciários, distribuídos pelos três Poderes<sup>15</sup>. A distribuição dos benefícios por faixa de renda é certamente distinta da encontrada no RPPS: observando apenas os dados relativos aos aposentados civis do Poder Executivo, percebe-se que 87% recebem acima de R\$ 700,00 e 56%, acima de R\$ 1.000,00<sup>16</sup>. Ressalte-se, portanto, que os dois sistemas de previdência – RGPS e RPPS –, como possuem características muito distintas, apresentarão capacidades redistributivas também muito díspares. De todo modo, é destinado às áreas de previdência social e de benefícios a servidores federais cerca de 2/3 de todo o GSF – essa parcela se mantém ao longo do período analisado, embora com flutuações<sup>17</sup>.

A área de atuação saúde é a terceira melhor posicionada do GSF, em relação a volume de recursos. Entre os extremos para o período, constata-se também crescimento na aplicação de recursos pelo governo – de R\$ 28,7 bilhões, em 1995, para R\$ 35,9 bilhões, em 2005. No entanto a trajetória dos dispêndios desse setor é bastante complexa, apresentando desajuste nos primeiros anos, seguidos por um período de estabilidade. Resumidamente: a crise de financiamento ocorrida em 1993 – quando o Ministério da Previdência Social interrompeu os repasses de recursos para o SUS – foi parcialmente contornada mediante a contratação de vultosos empréstimos nos anos de 1994 a 1996, cujo serviço e amortização oneraram fortemente o orçamento do Ministério da Saúde até 1998; a criação do IPMF, posteriormente CPME, aportou novos recursos ao setor, mas, por outro lado, permitiu a realocação e redistribuição dos recursos de outras fontes de financiamento – o que garantiu a estabilidade dos gastos em saúde no período da segunda gestão FHC, mas não um forte crescimento; por fim, a Emenda Constitucional n.º. 29, que

---

14 Dados para o ano de 2003. Fonte: Base de Dados Históricos do Anuário Estatístico da Previdência Social.

15 Executivo, cerca de 630 mil civis e 310 mil militares; Legislativo, pouco além de 10 mil; e Judiciário, em torno de 20 mil. Dados para o ano de 2004. Fonte: BOLETIM ESTATÍSTICO DE PESSOAL, Brasília: SRH/Min. do Planejamento, n. 105, jan. 2005.

16 Dados nominais de dezembro de 2004. Fonte: BRASIL. Ministério do Planejamento. *Boletim Estatístico de Pessoal*, Brasília, jan. 2005.

17 É necessário lembrar ainda que tanto a área de previdência social quanto a de benefícios a servidores apresentam crescimento bastante significativo no ano de 1995, que não é captado aqui, uma vez que este é o primeiro ano do período aqui analisado. Vários fatores podem ser lembrados, como a absorção dos novos beneficiários da previdência rural; um elevado número de aposentadorias preventivas, temerosas de uma reforma na previdência dos servidores públicos; e o significativo aumento real no salário mínimo ocorrido em 1995. (RIBEIRO; FER-NANDES, 2000; SCHWARZE; QUERINO, 2002; IPEA, 2007).

vincula recursos para o financiamento das políticas de saúde, enfrenta tamanha ambiguidade na sua implementação, que não foi suficiente para ampliar mais fortemente os gastos federais dessa área nos primeiros anos do governo Lula. Um dos indicadores marcantes de ampliação dos benefícios da saúde é a grande ampliação do Programa Saúde da Família, que assumiu caráter nacional, expandindo sua rede de 724 equipes, em 1995, para cerca de 26 mil equipes, na ampla maioria dos municípios brasileiros<sup>18</sup>.

A área de educação apresenta trajetória mais errática, mas igualmente apresenta crescimento. Logo no início do período, sofre ajuste fortíssimo, reduzindo o seu dispêndio em mais de 20%. A partir daí, recupera-se lentamente, superando o patamar inicial somente em 2000, Logo em seguida volta a sofrer novos ajustes de baixa e de recuperação e, em 2005, atinge seu melhor resultado. Em nível mais agregado de análise, o fator preponderante para a explicação dessa trajetória é a política de compressão salarial do funcionalismo público vigente na gestão FHC e reaplicada no primeiro ano da gestão Lula, com o aumento de 0,1% para os servidores públicos<sup>19</sup>. Além disso, há também considerável restrição quanto aos investimentos e às demais despesas correntes na gestão das universidades. Pelo lado dos resultados desses gastos, observa-se, pelos dados apresentados no Quadro 1, que houve forte crescimento nas matrículas no ensino superior, que subiu de 367 mil matrículas, em 1995, para 580 mil, em 2005, o que representou crescimento de 58,0%, demonstrando ganhos expressivos de produtividade.

A trajetória de crescimento mais intensa, isoladamente, foi percorrida pela área de assistência social. De um patamar bastante reduzido no início do período – apenas R\$ 1,3 bilhão –, multiplicou-se nada menos que 13 vezes, alcançando R\$ 18,8 bilhões, em 2005, valor que supera, inclusive, o gasto do governo federal em educação. Dois fatores são indiscutíveis para a explicação desse crescimento. Nos primeiros anos, a implementação dos benefícios de prestação continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) para idosos

---

18 Para uma análise mais detida da política de Saúde no período e seu respectivo financiamento, v. (RIBEIRO; PIOLA; SERVO, 2006; IPEA; 2007).

19 É importante lembrar que o GSF em educação é predominantemente alocado nas instituições federais de ensino superior – os gastos com ensino fundamental e médio estão localizados majoritariamente nos governos estaduais e municipais –, de modo que o peso dos gastos com o funcionalismo das Ifes nesta área é determinante para sua trajetória.

sem acesso ao sistema previdenciário e às pessoas portadoras de necessidades especiais com renda domiciliar *per capita* abaixo de  $\frac{1}{2}$  SM, trouxe para o âmbito da política de assistência social um número enorme de novos beneficiários antes desprotegidos – o número de beneficiários do BPC/RMV cresce de 1,2 milhão para 2,8 milhões no período analisado.

Na sequência, logo após a consolidação desse contingente, uma nova fronteira se estabelece, com a criação dos programas federais de transferência direta de renda, no meio da segunda gestão FHC – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Vale Gás –, que atingem milhões de famílias. Unificados sob o programa Bolsa Família na gestão Lula, continuam ampliando o número de beneficiários, chegando, em 2005, a cerca de 8,7 milhões de famílias e, em 2006, a mais de 11 milhões de famílias.

Portanto, o que os dados apresentados nesta seção pretendem demonstrar é que se, por um lado, houve crescimento do gasto social no período, por outro, também houve ampliação dos benefícios sociais oferecidos pelo governo federal. Ou seja, a ampliação dos gastos permitiu ampliação da proteção social, proporcionando um leque mais diversificado de programas e ações sociais para um contingente maior de beneficiários.

#### 4. POLÍTICA SOCIAL E FINANCIAMENTO

Para a implementação das políticas sociais, é necessária uma grande alocação de recursos, que são captados junto à sociedade na forma de impostos, contribuições sociais e, algumas vezes, de endividamento. Nesse sentido, cada política social é financiada por diversos mecanismos distintos, que configuram determinado padrão de financiamento.

Mediante a estrutura de financiamento da política social de cada período, pode-se mensurar e qualificar o esforço estatal na resolução de demandas sociais. Avaliar o padrão de financiamento possibilita um diagnóstico sobre os efeitos gerados por um conjunto de ações do Estado sobre o bem estar social e a distribuição de renda no momento da obtenção dos respectivos recursos, e é fundamental para a compreensão do efeito final da intervenção estatal na área social. Em outras palavras, para conhecer a eficiência, eficácia e efetividade dos programas e políticas públicas sociais, é forçoso conhecer o padrão segundo o qual estes se financiam, sem o que quaisquer conclusões sobre o impacto de determinada política dirão res-

peito apenas a um lado da questão – a aplicação dos recursos – sem avaliar os efeitos econômicos e sociais gerados no momento da obtenção desses mesmos recursos.

A discussão a respeito do financiamento do gasto público na área social se relaciona com as suas condições e limitações materiais e financeiras que determinam a viabilidade da formulação, implementação e avaliação das políticas. Visto pelo lado jurídico-institucional, o estudo do financiamento implica em uma análise da esfera fiscal cobrindo as características e o desenrolar histórico das principais fontes de financiamento. Por outro lado, em um enfoque mais analítico, o levantamento e o tratamento de informações quantitativas e qualitativas visam permitir a identificação do real perfil de financiamento das políticas sociais e de sua respectiva trajetória recente. Da síntese desses dois enfoques, logra-se um olhar integrado da amplitude do espaço fiscal e para-fiscal que se destina ao financiamento das políticas sociais, que permitirá apontar estrangulamentos, extrair lições e propor reformulações, gerando avanços nas formas de financiamento das políticas sociais.

Portanto, na perspectiva da política social brasileira, é importante observar que a Constituição Federal de 1988, visando garantir o cumprimento dos direitos sociais por ela legalmente estabelecidos, também estabelece as possíveis formas de captação de recursos junto à sociedade, estipulando critérios, limites e responsabilidades às três esferas de governo. Nesse sentido, a estrutura de financiamento público da área social do governo federal é apresentada no Quadro 3, a seguir.

**Quadro 3:** Estrutura de financiamento da política social do Governo Federal – 1995-2005

<b>Natureza do Financiamento</b>	<b>Principais</b>	<b>Descrição</b>
Tributária	Contribuição Social	Contribuições Sociais, integrantes do orçamento da seguridade social ou não
	Recursos Ordinários e MDE	Recursos do Tesouro Nacional e oriundos da desvinculação de impostos para a educação
	FSE/FEF	Fundo extinto em 1999, mas grande relevância no financiamento da política Social.
	Erradicação da Pobreza	Fundo criado a partir de 2000, com crescente ganho de importância
	Outras fontes tributárias	Saldos de exercícios anteriores do Tesouro Nacional, Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico, taxas, juros de mora, custas judiciais etc.

Continua

Não Tributária	Aplicações Financeiras	Resultado financeiro da aplicação do salário educação.
	Diretamente Arrecadadas	Recursos diretamente arrecadados pela administração indireta
	Outras fontes não tributárias	Saldo de exercícios anteriores de recursos diversos, operações de crédito interna e externa da administração indireta, recursos de convênios, doações de pessoas e de entidades privadas nacionais e internacionais etc.

Elaboração: Ipea/Disoc

A maior parte dos gastos com políticas sociais é mesmo financiada por fontes de natureza tributária (aparato fiscal), embora existam substantivas formas alternativas de o Estado arrecadar recursos – via fontes não tributárias. Os tributos são prestações pecuniárias compulsórias, em moeda ou em cujo valor nela se possa exprimir, instituídos em lei e cobrados mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

De acordo com os dispositivos constitucionais, as três esferas de governo podem instituir os seguintes tributos: 1) impostos; 2) taxas, em razão do poder de polícia ou de serviços públicos específicos, prestados ou à disposição do contribuinte; e 3) contribuições de melhoria decorrente de obras públicas. Adicionalmente, a Constituição Federal permite exclusivamente à União instituir; 4) empréstimos compulsórios, vinculados a despesas que fundamentam sua instituição, tal como no caso de guerra, calamidade pública ou investimento público de caráter urgente ou de interesse nacional; 5) contribuições sociais; 6) contribuição de intervenção no domínio econômico; 7) contribuições de interesse das categorias profissionais; e 8) contribuições de interesse das categorias econômicas. Essas espécies tributárias, muitas vezes combinadas ou somadas a outras formas de captação de recursos, constituem-se nas fontes de financiamento dos gastos públicos.

Assim, uma interpretação menos estrita dos dispositivos constitucionais pode concluir que o atual ordenamento jurídico garante à União a existência de não apenas três, mas de oito espécies tributárias, cada qual com seus próprios conceitos, fundamentos e limites, também dispostos no texto constitucional. Porém essa interpretação não é consensual entre tributaristas, juristas e pesquisadores que estudam finanças públicas. Essa divergência é particularmente relevante na definição da natureza jurídica das contribuições sociais, o que torna necessária a abordagem deste tópico.

Nesse sentido, as contribuições especiais, das quais as contribuições sociais fazem parte, constituem uma espécie tributária autônoma, sendo aquela denominação utilizada para diferenciá-las das contribuições de melhoria. As contribuições especiais financiam a intervenção do Estado no domínio econômico, na área social ou no interesse de categorias profissionais ou econômicas e são em grande parte arrecadadas por entes públicos paraestatais e não incluídas no orçamento.

Porém não existe consenso quanto à natureza jurídica das contribuições especiais, ou seja, não existe uma resposta definitiva à pergunta se elas pertencem ao rol das receitas tributárias e, portanto, se estão sujeitas ou não às mesmas normas tributárias. Porém uma análise interpretativa dos dispositivos da Seção I do Capítulo I do Título VI da Constituição Federal de 1988, que trata do Sistema Tributário Nacional, permite inferir que as contribuições especiais e, em particular, as contribuições sociais podem ser entendidas, sim, como uma nova espécie tributária.

Os dispositivos do texto constitucional, em especial os arts. 145, 148 e 149, dispõem sobre as competências para instituição de cada uma das espécies tributárias. Nesse sentido, no art. 145, ficam estabelecidas as espécies de tributos que podem ser instituídas pelas três esferas de governo<sup>20</sup> – União, estados, Distrito Federal e municípios. Assim, ao contrário da interpretação de alguns tributaristas e estudiosos, o art. 145 não limita as espécies tributárias, mas apenas estabelece as espécies de tributos que podem ser instituídas e regulamentadas pelos três níveis de governo. Por outro lado, os arts. 148 e 149 determinam que a instituição de empréstimos compulsórios e de contribuições especiais é de competência exclusiva da União, o que dá margem à interpretação de que estas também seriam espécies tributárias, cujo poder de regulamentação seria exclusivo do governo federal<sup>21</sup>.

Levando em consideração essa interpretação, pode-se inferir, conforme mencionado anteriormente, que o texto constitucional considera como tributos tanto os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria como também os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais – contribuições sociais, contribuições de intervenção em domínio econômico e contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas.

---

20 A saber: impostos; taxas; e contribuições de melhoria.

21 Vale ressaltar que, no parágrafo único do art. 149 da Constituição Federal de 1988, fica permitido aos estados, ao DF e aos municípios instituírem contribuição a ser “cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistema de previdência e assistência”.

Estando essas contribuições expressamente incluídas no ordenamento jurídico brasileiro como espécie autônoma de tributo, elas se tornam mais uma espécie tributária equiparada aos impostos, taxas e contribuições de melhoria. Como tributo, ela se apresenta como prestação compulsória, instituída em lei, com base no poder fiscal do Estado, constituindo-se em objeto de obrigação tributária. Consiste, portanto, numa atividade estatal dirigida à coletividade, que atinge determinado grupo de pessoas, e distingue-se dos tributos fiscais por estar vinculada e por ser delegada a um órgão público favorecido.

#### 4.1 Resultados para o financiamento dos gastos

A seguir, mostra-se, na Tabela 2, a evolução das principais fontes de financiamento da política social brasileira no período compreendido entre 1995 e 2005.

**Tabela 2: Evolução das principais fontes de financiamento do GSF**

R\$ milhões constantes (IPCA dez/2006)							
Ano	Natureza tributária do financiamento do Gasto Social Federal: 1995-2005						
	Gasto Social Federal	Fontes não tributárias	Fontes Tributárias	Principais fontes tributárias			
				Contribuição Social	Recursos Ordinários + MDE	FSE/FEF	Outras Fontes Tributárias
	(a = b + c)	(b)	(c = d+e+f+g)	(d)	(e)	(f)	(g)
1995	179.769,4	17.684,3	162.085,2	101.299,1	15.246,5	43.649,8	1.889,9
1996	182.416,1	15.227,3	167.188,8	111.940,5	16.560,4	35.218,6	3.469,2
1997	199.591,7	10.936,4	188.655,2	131.341,0	16.615,0	32.607,2	8.092,0
1998	215.200,7	12.431,7	202.769,0	131.252,4	22.601,4	38.100,3	10.814,8
1999	220.432,9	9.594,4	210.838,5	160.300,1	27.083,0	16.651,1	6.804,3
2000	235.673,5	12.666,7	223.006,8	183.634,0	26.713,8	0,0	12.659,0
2001	251.677,3	10.218,0	241.459,2	190.023,9	43.643,1	0,0	7.792,2
2002	261.216,9	11.774,9	249.442,0	201.831,4	37.703,1	0,0	9.907,5
2003	263.775,5	7.835,0	255.940,5	205.342,2	40.327,1	0,0	10.271,2
2004	288.023,5	8.267,0	279.756,5	231.119,5	36.901,8	0,0	11.735,2
2005	312.382,5	9.012,3	303.370,2	249.904,3	40.004,9	0,0	13.461,0

Fonte: Ipea/Disoc

Os dados mostram que o financiamento da política social é feito com base nas fontes tributárias e não tributárias, em especial nas tributárias, que responderam, em média, pela origem de cerca de 95% do total de recursos utilizados em favor da área social entre 1995 e 2005 (ver Tabela 3). Conforme se pode observar nas tabelas, as principais fontes tributárias do período 1995-2003, em termos de volume de recursos, são: 1) as contribuições sociais; 2) os recursos ordinários e de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE); e 3) o Fundo Social de Emergência/Fundo de Estabilização Fiscal (FSE/FEF), embora extinto em 1999. No custeio mediante outras fontes tributárias, destacam-se o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e o financiamento via saldo de exercícios anteriores do Tesouro Nacional, este último de caráter pontual.

**Tabela 3:** Evolução da participação relativa das principais fontes de financiamento do GSF – 1995-2005 – (em %)

Ano	Natureza tributária do financiamento do Gasto Social Federal: 1995-2005						
	Gasto Social Federal	Fontes não tributárias	Fontes Tributárias	Principais fontes tributárias			
				Contribuição Social	Recursos Ordinários + MDE	FSE/FEF	Outras Fontes Tributárias
1995	100,0	9,8	90,2	56,3	8,5	24,3	1,1
1996	100,0	8,3	91,7	61,4	9,1	19,3	1,9
1997	100,0	5,5	94,5	65,8	8,3	16,3	4,1
1998	100,0	5,8	94,2	61,0	10,5	17,7	5,0
1999	100,0	4,4	95,6	72,7	12,3	7,6	3,1
2000	100,0	5,4	94,6	77,9	11,3	0,0	5,4
2001	100,0	4,1	95,9	75,5	17,3	0,0	3,1
2002	100,0	4,5	95,5	77,3	14,4	0,0	3,8
2003	100,0	3,0	97,0	77,8	15,3	0,0	3,9
2004	100,0	2,9	97,1	80,2	12,8	0,0	4,1
2005	100,0	2,9	97,1	80,0	12,8	0,0	4,3

Fonte: Ipea/Disoc

Para compreender o perfil de financiamento da política social de meados da década de 90 até recentemente, na Tabela 4 se apresenta a evolução da participação real anual das fontes tributárias e não tributárias do GSF, desmembrando as primeiras pelas principais fontes.

**Tabela 4:** Trajetória das principais fontes de financiamento do GSF Ano-índice – (1995=100%) – (em %)

Ano	Natureza tributária do financiamento do Gasto Social Federal: 1995-2005						
	Gasto Social Federal	Fontes não Tributárias	Fontes Tributárias	Principais fontes tributárias			
				Contribuição Social	Recursos Ordinários + MDE	FSE/FEF	Outras Fontes Tributárias
1995	100	100	100	100	100	100	100
1996	101	86	103	111	109	81	184
1997	111	62	116	130	109	75	428
1998	120	70	125	130	148	87	572
1999	123	54	130	158	178	38	360
2000	131	72	138	181	175	0	670
2001	140	58	149	188	286	0	412
2002	145	67	154	199	247	0	524
2003	147	44	158	203	265	0	543
2004	160	47	173	228	242	0	621
2005	174	51	187	247	262	0	712

Fonte: Ipea/Disoc

Diante desses dados, observa-se que o financiamento via fontes, além de ser proporcionalmente pequeno em toda a série, perde em importância no período, apresentando queda, em termos relativos, ao longo da série analisada. Vale ressaltar que as principais fontes não tributárias provêm de recursos oriundos de aplicações financeiras do salário educação, de recursos diretamente arrecadados pela administração indireta e de recursos diversos de exercícios anteriores.

Por sua vez, dada a relação de complementaridade, observa-se crescimento relativo da participação de fontes tributárias no financiamento das políticas sociais ao longo do período. É fundamental ressaltar o aumento, em termos relativos, do financiamento via contribuições sociais e, com menos destaque, via recursos ordinários e de MDE. O aumento participativo dessas fontes decorre, em parte, da necessidade de compensação da perda de recursos devido à

extinção do FSE/FEF, que, apesar de seu caráter irregular, mediante desapropriação de receitas vinculadas, revertia para a área social uma quantia razoável de recursos em meados daquela década.

Esse movimento das fontes, no entanto, reflete apenas variações na participação do financiamento do GSF. Para melhor compreensão dessa trajetória, é preponderante verificar se houve, e em que grau, crescimento real no volume de recursos dessas fontes de custeio. Esses resultados podem ser vistos na Tabelas 4.

Mediante essas informações, observa-se que o GSF cresce cerca de 74% em termos reais no período, apresentando valor máximo em 2005. O valor das fontes não tributárias cai consideravelmente entre 1995 e 2005, mas em termos absolutos, esse decréscimo não afeta muito o GSF, na medida em que aquelas fontes pouco representam no custeio das políticas sociais. Contrabalançando com essa queda está o aumento do financiamento via fontes tributárias, com ganho real de 87% no período.

Assim, pela ótica do financiamento, o crescimento do GSF deriva de um aumento real das fontes tributárias, em especial das contribuições sociais, que crescem 14,7% em termos reais. Embora também se observe crescimento de mais de 160% dos recursos ordinários e de MDE, esse aumento tem impacto relativamente menor do que o aumento das contribuições sociais, na medida em que estas fontes financiam, em média, apenas 12% do total das despesas de área social no período – como se pode ver pela Tabela 3.

Finalmente, os dados mostraram o processo de esvaziamento dos recursos do FSE/FEF, que viria a ser extinto em 2000. Requer-se ressaltar também o enorme crescimento real no financiamento por meio de outras fontes tributárias, embora estas pouco representem, em termos relativos, no financiamento total do GSF – chegaram a representar no máximo 5,4% do total do GSF, conforme apresentado na Tabela 3. O crescimento de outras fontes tributárias se deve, especialmente, ao financiamento via saldo de exercícios anteriores do Tesouro Nacional, de caráter irregular, e à criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza em 2001.

## 5. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS<sup>22</sup>

Para se concluir as discussões apresentadas até agora, torna-se necessário chamar a atenção para o fato de que as políticas econômicas e o processo polí-

---

22 Este capítulo foi desenvolvido apoiando-se em Castro et al. (2007), Castro e Cardoso Jr. (2005) e Ipea (2007), principalmente, no texto introdutório que trata da relação entre política social e desenvolvimento.

tico importam e afetam o comportamento das políticas sociais e, consequentemente, a situação social da população brasileira. Nesse sentido, o conjunto de restrições macroeconômicas impostas à sociedade brasileira, por conta da estratégia de estabilização monetária adotada a partir de 1994, representou constrangimentos ao crescimento econômico mais vigoroso e à ampliação da política social e seu gasto. No caso da política social, foi implementada uma estratégia de política pública que se manteve presa a uma universalização restrita, a uma focalização sobre a pobreza, a uma ampliação da descentralização para municípios, a uma limitada participação social e a uma privatização da parte rentável das políticas sociais.

Para a gestão das políticas públicas, uma das consequências mais sintomáticas desse movimento é que as políticas sociais tornam-se insuficientes, diante do quadro de restrições macroeconômicas, para combater a estrutura de desigualdades da sociedade brasileira – tanto para as existentes quanto para as novas que vão sendo criadas no processo. Além disso, os gastos com as políticas sociais tendem a ser combatidos, transformando-se em possíveis elementos para a geração do superávit primário requerido pela estratégia macroeconômica. Tal parece ser, aliás, o objetivo não declarado das constantes propostas, acerca da desvinculação do salário mínimo como indexador dos benefícios da previdência e da assistência social e da desvinculação que as contribuições sociais e os demais impostos possuem em relação aos principais componentes do gasto social.

Para a população brasileira, as consequências estão ligadas às prejudiciais restrições à ampliação da abrangência dos benefícios e beneficiários das ações sociais do Estado. Nesse sentido, é que se percebe que a provisão e produção de saúde e de ensino fundamental, embora tenham alcançado níveis bastante elevados de cobertura e, mais marcante, consolidado, ao menos formalmente, o caráter universalizante (público e gratuito) dos programas e ações governamentais por todo o território nacional, isso não impediu o avanço e a concorrência – muito mais que a cooperação/complementação – dos setores privados. Isso ocorreu tanto na saúde, pela oferta limitada e a qualidade questionável dos serviços públicos, como na educação, em virtude da ênfase conferida pelo Estado ao ensino fundamental.

Outro exemplo é o que ocorreu nas áreas de previdência e assistência social, que também tiveram a universalidade da cobertura e do atendimento limitada ao longo dos últimos anos. No caso da previdência, com exceção do grande aumento de cobertura obtido pela implementação dos regimes de previdência rural

e dos trabalhadores domésticos, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) teve, na verdade, um poder limitado para ampliar sua cobertura no espaço urbano, devido, fundamentalmente, à exigência de contribuição prévia à concessão de benefícios, em contexto de grande informalidade das relações de trabalho no país. Como a estrutura de remunerações vinculadas ao RGPS é historicamente baixa no Brasil, o nível dos benefícios acaba por refletir e sancionar a péssima distribuição de renda produzida pelo setor privado, abrindo espaço, dessa forma, para o surgimento de um setor de previdência complementar com potencial de captura junto às franjas média e superior da distribuição de rendimentos.

No caso da assistência social, embora se constitua em área de atendimento exclusivamente voltada para camadas pobres e desassistidas da população, ela possui também poder limitado de ampliação da cobertura, devido, basicamente, aos estreitos limites estabelecidos pelos critérios de renda domiciliar *per capita* utilizados como condição de elegibilidade aos benefícios. Em um país onde um contingente muito grande da população recebe rendimentos muito baixos, critérios restritivos para a concessão de benefícios assistenciais acabam sendo a forma de regular o gasto social nessa área e, portanto, de impedir pressões indesejadas sobre a estrutura já comprometida de financiamento público.

Universalização restrita, focalização na pobreza, descentralização e participação social significam redução de gastos sociais potenciais, com rebatimentos incertos em termos da cobertura e do atendimento social básico e uniforme à população. A privatização, ao contrário, é uma forma de transferir parte significativa do financiamento de bens e serviços sociais diretamente às próprias famílias, que são obrigadas a assumir custos crescentes e a ter redução da renda disponível em razão da ausência ou precariedade da provisão pública, em especial nas áreas de saúde, previdência e educação.

Além disso, cumpre salientar que um dos grandes desafios patenteados atualmente para a política pública no Brasil é combinar crescimento econômico com a distribuição de renda. Para fazer frente aos atuais problemas sociais brasileiros, não se pode abrir mão de taxas de crescimento econômico mais elevadas e sustentáveis no tempo. É uma condição necessária para ajudar a resolver alguns dos problemas clássicos do mercado de trabalho nacional, além de poder ajudar na resolução dos problemas fiscais do Estado ao ampliar as possibilidades de arrecadação tributária. Além disso, também se entende que tem de haver espaço para melhorias decorrentes de uma ação redistributi-

va do Estado mais efetiva no lado tributário e dos gastos públicos, que podem diminuir efetivamente o fosso entre os extremos da distribuição de renda.

Nesse sentido, urge formular e implementar um novo processo de desenvolvimento que tenha como um de seus pilares a inclusão social. Para isso é fundamental pensar em um novo processo que supere alguns problemas, tais como: primazia do crescimento econômico como paradigma do desenvolvimento; relativa irrelevância do paradigma da igualdade e segurança social na concepção do desenvolvimento; e autossuficiência das teses de modernização técnica e/ou avanço das forças produtivas capitalistas, independentemente das relações sociais nelas e por elas forjadas, como vetores do desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S. H. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: \_\_\_\_\_ et al. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- AFFONSO, R. B. Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade: Revista do Instituto de Economia da Unicamp*, Campinas, n. 14, jun. 2000.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, Rui de B. (Org.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- ARAÚJO, A. M. C.; TAPIA, J. R. B. Corporativismo e neocorporativismo: o exame de duas trajetórias. *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 32, 1991.
- ARRETCHE, M. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. BIB: *Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 39, p. 340, 1995.
- \_\_\_\_\_. Estado federativo e determinantes da descentralização de políticas sociais. [s.l.]: [s.n.], [s.d.]. (mimeo).
- BACHA, E. O Plano Real: uma avaliação. In: MERCADANTE, A. (Org.). *O Brasil pós-Real*. Campinas: Unicamp, Minella, 1997.
- BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. *Depois da queda*: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CARNEIRO, R. A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula. *Política Econômica em Foco*, n. 7, nov./abr. 2006.
- CARVALHO, F. C. Políticas econômicas para economias monetárias. In: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. *Macroeconomia moderna*. Rio de Janeiro, 2000.
- CASTRO, J.; CARDOSO JR., J. Políticas sociais no Brasil: evolução do gasto social federal no período 1995/2002. In: IPEA. *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.
- CASTRO, J. A. et al. *Metodologia para descrição e caracterização da política social*. Brasília: Ipea, maio de 2002. (mimeo).

\_\_\_\_\_. Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal, 1995-2001. Brasília: Ipea, 2003. (Texto para discussão; 988).

\_\_\_\_\_. *Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período, 1995-2005*. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para discussão).

CEPAL. Aspectos conceptuales y estratégicos de la focalización. In: \_\_\_\_\_. *Focalización y pobreza*. Santiago do Chile: Cepal, 1995. (Cuadernos de la Cepal; 71).

\_\_\_\_\_. *Equidade, desenvolvimento e cidadania*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

\_\_\_\_\_. Focalización y pobreza: nuevas tendencias en materia de política social. In: \_\_\_\_\_. *Focalización y pobreza. Santiago do Chile*: Cepal, 1995. (Cuadernos de la Cepal; 71).

COIMBRA, M. Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. In: ABRANCHES, S. H. et al. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

COHN, A. *Políticas sociais e pobreza no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília: Ipea, n. 12, jun./dez. 1995.

DAIN, S. O financiamento público na perspectiva da política social. *Economia e Sociedade: Revista do Instituto de Economia da Unicamp*, Campinas: n. 17, dez. 2001.

DRAIBE, S. M. Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. In: TALLER INTER REGIONAL PROTECCIÓN SOCIAL EN UNA ERA INSEGURA: UN INTERCAMBIO SUR-SUR SOBRE POLITICAS SOCIALES ALTERNATIVAS EN REPUESTA A LA GLOBALIZACIÓN, Santiago del Chile, mai. 2002. Anais... Santiago do Chile: PNUD, 2002.

\_\_\_\_\_. As políticas sociais e o neoliberalismo. Reflexões suscitadas pelas experiências latinoamericanas. *Revista USP*, São Paulo, n. 17, 1993.

\_\_\_\_\_. As políticas sociais na década de 90. In: BAUMANN, Renato (Org.). *Brasil: uma década em transição*. Cepal, Campus, 2001.

\_\_\_\_\_. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. *Revista da Anpocs*, n. 12, 1988.

\_\_\_\_\_. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, São Paulo, out. 1988. Anais... São Paulo: Anpocs, p. 13-61, 1989.

\_\_\_\_\_; HENRIQUE, W. Welfare State: crise e gestão da crise. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Anpocs, v.3, n. 6, p. 53-78, 1988.

ESPINGANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State: o presidencialismo em questão & Welfare e experiências neoliberais. Lua Nova: *Revista de Cultura e Política*, São Paulo: Cedec, n. 24, set. 1991.

FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993-1998. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 13, p. 155-178, dez. 1999.

FARIA, C. A. Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de bem estar social. *BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais*, n. 46, p. 39-71, 1998.

FERNANDES, M. A. et al. Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994-1996. Brasília: Ipea, 1998. (Texto para discussão; 547).

FIORI, José L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.

IPEA. Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, Brasília, n. 13, mar. 2007.

\_\_\_\_\_. Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. Brasília: n.10, fev. 2005.

KERSTENETZKY, C. L. Desigualdade e pobreza: lições de Sen. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 42, fev. 2000.

LAUTIER, B. Representações e regulações estatais da pobreza na América Latina. *Revista Sociedade e Estado*, v. 13, n. 1, jan./jul. 1998.

LAVINAS, L. Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2000.

LOPREATO, F. L. C. Política fiscal: mudanças e perspectivas. *Política Econômica em Foco*, n. 7, nov./abr. 2006.

\_\_\_\_\_. Um olhar sobre a política fiscal recente. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 2, p. 279-304, jul./dez. 2002.

LOWI, T. J. *Distribuição, regulação, redistribuição*: as funções do governo. [S.l.]: [s.n.], [s.d.]. (mimeo).

MARQUES, E. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais*, n. 43, p. 67-102, 1989.

MARSHALL, T. H. *Cidadania e classe social*. In: \_\_\_\_\_. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MEDEIROS, C. A. *Desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2001. (mimeo).

MÉDICI, A. C. *A dinâmica do gasto social no Brasil nas três esferas de governo*. São Paulo: Fundap, Iesp, 1994. (Federalismo no Brasil, descentralização e políticas sociais).

\_\_\_\_\_; MACIEL, M. C. M. P. A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo, 1980-1992. In: AFFONSO, R; SILVA, P. L. B. (Orgs.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, 1995.

\_\_\_\_\_; MARQUES, R. M. Saúde: entre gastos e resultados. *Boletim de Conjuntura Político-Social*, São Paulo, Fundap, set./out. 1994.

MERRIEN, F. X. Estados, providência e o futuro: uma releitura crítica de pesquisas recentes. In: CARVALHO, D. B. B. et al. (Orgs.). *Novos paradigmas da política social*. Brasília: UnB, 2002.

MISHARA, R. Social Welfare: national and international dimensions. *International Social Work*, v. 30, n. 2, abr., 1987.

OLIVEIRA, F. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). *A federação em perspectiva*: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995.

OLIVEIRA, F. A. Evolução, determinantes e dinâmica do gasto social no Brasil, 1980-1996. Brasília: Ipea, jun. 1999. (Texto para discussão; 649).

OSCLAK, O. Políticas públicas e regimes políticos: reflexões a partir de algumas experiências latinoamericanas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 17-59, jan./mar. 1982.

PEREIRA, P. A. P. Política social, cidadania e neoliberalismo: reflexão sobre a experiência brasileira. In: CARVALHO, D. B. B. et al. (Orgs.). *Novos paradigmas da política social*. Brasília: UnB, 2002.

- PIZARRO, R. La vulnerabilidade social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. Série Estudios Estadísticos y prospectivos, Santiago do Chile: Cepal, n. 6, fev. 2001.
- PRZEWORSKI, A. *Capitalismo e social democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991. cap. 1.
- RIBEIRO, J. A. C.; FERNANDES, M. A. Acompanhamento e dimensionamento do gasto social federal: considerações metodológicas e resultados gerais para os anos 90. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, Brasília: Ipea, a. 1, n. 1, 2000.
- \_\_\_\_\_; PIOLA, S.; SERVO, L. As novas configurações de antigos problemas: financiamento e gasto com ações e serviços públicos de saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Cebes, 2006. (Divulgação em saúde para debate; 37).
- ROSANVALLON, P. *A nova questão social: repensando o Estado providência*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.
- SAMUELSON, P. A.; NORDHAUS, W. D. *Economia*. 12.ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1988 .
- SANTACRUZ, R. Fundamentos (econômicos) da regulação pública dos mercados. *Arché: interdisciplinar*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 29, 2001.
- SANTOS, W. G. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- SCHWARZER, H.; QUERINO, A. C. Benefícios sociais e pobreza: programas não contributivos da seguridade social brasileira. Brasília, DF: Ipea, 2002. (Textos para Discussão; 929).
- SEN, A. K. Igualdade de quê? In: \_\_\_\_\_. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, p. 4368, 2001.
- SICSÚ, J. A transição do modelo de política econômica: uma transição do plano A para o plano A+. [Sl.]: [s.n.], 2003.
- SILVA, M. O. S. *Crise da sociedade salarial e renda mínima: nova forma de política social?* Campinas: NEEP, 1996. (Caderno de Pesquisa; 29).
- SILVA, P. L. B.; COSTA, N. R. Fortalecimento da função avaliação nos países da América do Sul. In: *Ipea. A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira; relatório técnico*. Brasília: Ipea, 2002.

STIGLITZ, J. E. *A globalização e seus malefícios: a promessa não cumprida de benefícios globais*. São Paulo: Futura, 2002.

TAVARES, M. da C.; BELLUZZO, L. G. M. Desenvolvimento no Brasil: relembando um velho tema. In: BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. (Orgs.). *Políticas para a retomada do crescimento – reflexões de economistas brasileiros*. Brasília: Ipea, Cepal, mar. 2002.

VIANA, M. L. T. W. *A americanização da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: Ucam, Iuperj, p. 1751, 1988.

\_\_\_\_\_. A emergente temática da política social na bibliografia brasileira. *BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais*, n. 28, 1989.

\_\_\_\_\_. *Programas não contributivos da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ, [s.d.]. (mimeo).

\_\_\_\_\_; SILVA, B. A. da. Interpretação e avaliação da política social no Brasil: uma bibliografia comentada. In: CEPAL; MPAS. *Política social em tempo de crise*, v. 3. Brasília: Cepal, MPAS, 1989.

# GESTÃO ESTRATÉGICA DE PROGRAMAS SOCIAIS

*Cristina Almeida Cunha Filgueiras*<sup>1</sup>

Este texto parte de duas premissas. A primeira é o reconhecimento do papel crucial das capacidades dos gerentes sociais para a implementação dos programas sociais. Com relação a isso, é fundamental considerar a observação de Kliksberg.

A gerência por si só não solucionará os agudos problemas de pobreza e desigualdade. Encará-los implica trabalhar em múltiplos planos. Um dos mais relevantes é desenvolver uma ampla negociação, acordos sociais para alcançar as profundas transformações necessárias. Porém, os mais imaginativos desenhos de política fracassarão se não se conta com administrações públicas eficientes e uma sólida gerência social que garanta a aplicação destes desenhos. (KLIKSBERG, 2003). (tradução nossa)

A segunda premissa se refere ao convencimento de que nas atividades de formação e aperfeiçoamento dos gerentes de programas sociais é indispensável proporcionar aos alunos situações de aprendizagem que levem em conta sua experiência prática na gestão e os estimule a refletir sobre elas. Por essa razão o documento inclui uma abordagem conceitual e prática sobre a gestão de programas sociais.

O texto inicia abordando de forma breve temas relevantes na agenda atual da gestão social, destacando-se o enfoque de resultados e criação de valor público e o papel dos gerentes na implementação de programas. Em segundo lugar, são apresentadas as funções dos gerentes de programas e das habilidades que eles devem adquirir para o seu desempenho. Em terceiro lugar são indicadas ferramentas úteis para os gerentes sociais, referidas à análise dos problemas sociais, ao planejamento e à execução dos programas, bem como à produção e utilização de informação para a gestão. Para

---

<sup>1</sup> Doutora em Sociologia e Política pela UFMG. Pesquisadora e Professora da Escola de Governo - Fundação João Pinheiro.

cada um dos pontos abordados são propostos exercícios a serem realizados pelos alunos.

## GERÊNCIA E GESTÃO SOCIAL

A gerência social “é um campo interdisciplinar e intersetorial de conhecimentos e práticas que apoiam os processos de tomada de decisões estratégicas e implementação de ações públicas, orientadas a alcançar o bem estar social” (LICHA, 1999). Trata-se de um tipo de gerência de políticas públicas que tem características próprias associadas às especificidades dos problemas sociais e das alternativas de políticas e programas que pretendem enfrentá-los.

Ao falarmos em gerência social é inevitável considerar que ela implica em uma complexa combinação de valores, conhecimentos e práticas. Estando situada em um espaço que conjuga as políticas públicas e o enfoque gerencial em busca do desenvolvimento social. A gerência pode constituir-se em um veículo para reduzir a brecha entre recursos investidos nas políticas sociais, programas desenvolvidos e resultados alcançados. Segundo Vera,

Como campo de conhecimento, (a gerência) contribui para entender as múltiplas dimensões do desenvolvimento social, os fatores a ele associados, as opções de políticas públicas e sua aplicação na prática. Como campo de ação, resgata a experiência cotidiana dos gerentes sociais, vinculando-as aos objetivos valiosos do desenvolvimento social e, em uma abordagem participativa, propõe elevar a eficiência, a eficácia, a equidade e a sustentabilidade da entrega de serviços sociais. ((VERA, 2006, p. 13). [destaques acrescidos].

## A IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS

Para uma análise adequada dos desafios de gestão no campo social devem ser reconhecidos os principais elementos do contexto no qual os programas se desenvolvem e as características próprias dos problemas sociais e do campo de intervenções a eles relacionadas (SULBRANDT, 1994).

O mundo da implementação é mais complexo e incerto que o imaginado por muitos especialistas em planejamento de políticas e formulação de programas. Ele está sujeito à influência de elementos relacionados:

- às características específicas das políticas e programas sociais, visto que eles podem ter objetivos múltiplos, metas também múltiplas e constantemente redefinidas, caráter brando das tecnologias utilizadas etc.;

- aos fatores organizacionais, devido ao grande número de instâncias de decisão, à fragmentação da organização pública e ao papel dos funcionários nos diversos níveis de execução do programa;
- aos fatores do meio ambiente social e político.

Agregue-se ainda a “baixa programabilidade” de certos tipos de ações e a elevada interação com os usuários (NOGUEIRA, 2006).

Uma visão tradicional e muito otimista dos processos de implementação considera que, uma vez definidos objetivos, metas, recursos e horizonte temporal, estariam dadas as condições para aferir a eficiência e o grau de eficácia dos projetos ou programas. A perspectiva segundo a qual o ciclo de uma política pública é visto como um processo simples e linear consagra uma visão *top-down* da formulação e desenho dos programas, pela qual os problemas de implementação são necessariamente entendidos como desvios de rota. Contudo, como advertem Silva & Melo (2000), nem a administração pública nem outros organismos são “mecanismo operativo perfeito”, onde seria possível assegurar total fidelidade da implementação ao desenho proposto inicialmente. A implementação de projetos e programas implica processos muito mais complexos que incluem jogos de troca e negociação entre atores, aprendizado institucional, por vezes dissenso, problemas de coordenação entre parceiros, variação no grau de adesão ao projeto pelos diferentes atores, surgimento de oportunidade e de ameaças que não podiam ser previstas no planejamento.

Logo, a execução de um programa público não constitui uma etapa “fluida e natural” de implementação dos objetivos e metas adequadamente desenhadas (GAETANI, 1997). Ela exige constantes reparos, ajustes no mecanismo operativo, redimensionamento da cobertura e, talvez, reformulação do programa. Além disso, nela ocorrem intercâmbios de diversos tipos entre os atores, tais como coordenação entre parceiros, conflitos e competição. Também pode haver variação no grau de adesão ao programa dos diversos agentes institucionais. É relativamente frequente que, ao iniciarem as atividades de um projeto, os responsáveis se encontrem em cenários diferentes do planejado, frente à situações que dificilmente poderiam ter sido previstas ou outras que os planejadores preferiram não levar em conta.

Devido aos motivos apresentados, a implementação dos projetos exige dos gerentes enfoque adaptativo, sentido de oportunidade e capacidade de mobilizar parceiros. Contudo isso não significa deixar de lado a cada momento o

planejado, ou mesmo a inexistência de planejamento inicial claro em termos de objetivos e metas. O papel do gerente é fundamental para executar equilibradamente o planejado, com flexibilidade e capacidade de interação, de modo a realizar adaptações e fazer avançar o programa sem perder de vista o propósito do programa. Ao buscar fortalecer suas capacidades para a gestão, os responsáveis pela política estarão criando condições para reduzir as incertezas e enfrentar as turbulências a que estão sujeitas as políticas públicas.

No contexto federativo brasileiro, algumas perguntas se impõem: como ser adaptativo na implementação de programas formulados e dirigidos desde o governo federal e executados a nível local? Como combinar enfoque adaptativo em cada território e coerência político-programática em todo o país? Evidentemente não se espera que o programa possa ganhar um formato diferenciado em cada município onde será implementado e sofrer permanentemente ajustes. Ao contrário, devem ser garantidos os elementos programáticos e de funcionamento essenciais que fazem com que o programa implementado seja efetivamente o mesmo em todo o território nacional. Isso não elimina a exigência de gerência adaptativa no nível local.

## GESTÃO POR RESULTADOS E CRIAÇÃO DE VALOR PÚBLICO

São inúmeros os elementos necessários para que a gestão pública da assistência social contribua para a consolidação dos direitos sociais. De partida é fundamental que exista clara definição de qual valor público a política social deve gerar e qual o valor público específico de cada programa. Os valores públicos que a assistência social é chamada a gerar, os quais justificam o investimento de esforços e expectativas nessa política pela sociedade, são: proteção social, promoção do desenvolvimento humano e coesão social. Todo esforço de gestão seria inútil caso não estivesse contribuindo para isso, pois as atividades gerenciais não se justificam por si mesmas.

Nos processos de transformação da administração pública ocorridos nas últimas décadas, um dos eixos fundamentais da nova atitude gerencial que se busca difundir consiste em encontrar o maior valor possível para os cidadãos (CORTÁZAR, 2006, p. 6). Supõe que o gerente esteja atento às oportunidades para gerar valor, o que supera a atitude passiva do administrador, que baseia suas ações mais nos recursos e atividades do que nas oportunidades e orientação a resultados.

Os processos de implementação podem criar oportunidades para garantir a criação de valor público pelos programas. Aproveitar tais oportunidades

depende em grande medida da capacidade dos gerentes e dos outros atores envolvidos para pensar e atuar estrategicamente e orientados aos objetivos de geração de resultados para a população (CORTÁZAR, 2006, p. 7-8). A preocupação com resultados tornou-se central na gestão pública. Assim, os gerentes orientam suas decisões buscando agregar valor aos insumos utilizados para a execução dos programas sociais, de forma que, ao final do processo, sejam obtidas mudanças efetivas na situação da população beneficiária das ações. Faz-se cada vez mais necessária a aplicação de práticas de gestão que permitam intensificar a eficiência interna e o impacto externo dos programas. (MOKATE; SAAVEDRA, 2006). Nesse contexto, adotar um enfoque estratégico da implementação supõe considerar os diversos interesses em jogo, bem como as interações, alianças e conflitos que eles provocam.

### O TRIÂNGULO ESTRATÉGICO DA GESTÃO

Em muitos países, a experiência de avaliação de projetos e programas sociais tem apontado que, entre as principais deficiências relacionadas ao desempenho insuficiente, encontram-se os problemas no desenho das intervenções e a fragilidade da capacidade gerencial. Porém essa constatação não implica ignorar fatores imprevisíveis que podem interferir na implementação, nem o escasso controle sobre o contexto.

Para superar tais deficiências, faz-se necessário trabalhar na criação e no fortalecimento do chamado “triângulo estratégico da gestão”. Essa ideia está amplamente difundida nas teorias de organização e gestão pública e revela-se útil para identificar as capacidades de gestão de diversos âmbitos de governo e de instituições específicas. As capacidades identificadas em três âmbitos da gestão constituiriam os vértices de um triângulo, constituídos de a) gestão política: inclui elementos tais como expressar um projeto político e criar condições para sua viabilidade; definir e conhecer a missão, o ambiente, os atores; apoio interno e externo aos governos; exercício de liderança da autoridade social; estabelecer estratégias de parcerias; b) gestão programática: inclui elaborar estratégias de intervenção; definir os mínimos sociais a serem alcançados; estabelecer objetivos e metas de oferta de serviços; procurar garantir a coerência e sustentabilidade das intervenções; superar o enfoque assistencialista; e c) gestão operacional: inclui contar com recursos físicos, financeiros e humanos para executar os programas e alcançar os resultados buscados; contar com conhecimento técnico; pessoal suficiente e capacitado modelo de divisão do

trabalho, supervisão, controle, monitoramento e avaliação; implementar as estratégias de parceria (TOBAR, 2005).

O modelo parte do suposto de que os três tipos de capacidades devem formar um conjunto, sendo que as várias dimensões de capacidade de gestão se referem à instituição. Por sua vez, os responsáveis diretos pelos programas públicos precisam contar com habilidades em todas estas áreas, como veremos a seguir.

## GERENTES E COORDENADORES DE PROGRAMAS: FUNÇÕES E HABILIDADES<sup>2</sup>

São muitas as funções atribuídas aos gerentes sociais. Segundo Licha (1999), visando garantir o alcance dos objetivos de impacto das intervenções sobre a realidade e os beneficiários, os gerentes desempenhariam diversas funções estratégicas e operativas.

**Às funções estratégicas compete:** 1) monitorar o meio ambiente/contexto organizacional, político e socioeconômico; 2) interpretar os dados sobre o meio ambiente/contexto (para identificar oportunidades de longo prazo, gerar visão de futuro, estabelecer prioridades, tendências etc.); 3) representar a organização (promover e defender suas ações frente a grupos externos e autoridades); 4) coordenar, isto é, vincular e integrar as atividades das diversas unidades ao interior da organização (e também atividades que envolvem outras organizações); 5) planejar a organização: desenvolver e tomar decisões sobre objetivos, metas e prioridades a médio e longo prazo; escolher alternativas de ação; 6) conduzir a unidade de trabalho; transformar os planos em ações concretas, com objetivos e prioridades de curto prazo; designar responsabilidades.

**Por sua vez, são atribuições das funções operativas:** 1) preparar, justificar, negociar e administrar o orçamento; 2) administrar os recursos materiais; 3) gerir o pessoal da organização; 4) supervisionar, dirigir e controlar o trabalho cotidiano do pessoal e estimular e reconhecer o desempenho; 5) monitorar a unidade de trabalho; 6) manter organizado o estado de situação das atividades; 7) identificar áreas problemas e tomar medidas de corretivas para distribuir tarefas, recursos, definir calendário, revisar estas distribuições; 8) avaliar o programa quanto ao grau de êxito na realização das metas, efetividade e eficácia.

---

2 Esta seção constitui uma síntese de Filgueiras (2003).

Dentro desse amplo leque, as funções efetivamente assumidas pelos responsáveis na gestão social variam conforme o nível hierárquico e a vinculação mais ou menos direta com um programa específico e de acordo com o organograma de cada instituição. Desse modo, coordenadores de programas podem ter responsabilidades sobre algumas funções, mas não sobre outras.

Continuando a enumerar as ações dos gerentes e organizá-las dentro de uma visão estratégica, é útil a divisão de tarefas segundo âmbitos da gestão, proposta no Quadro 1.

**Quadro 1**

<b>Âmbito</b>	<b>Tarefas</b>
Organização	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinar atividades ou executar</li> <li>• Dividir o trabalho</li> <li>• Agrupar tarefas e dispor sua organização</li> <li>• Delegar autoridade na estrutura organizacional</li> <li>• Criar divisões administrativas</li> <li>• Definir o grau de descentralização da gestão do programa</li> <li>• Estabelecer relações materiais e pessoais orientadas ao êxito dos objetivos</li> <li>• Definir perfil do gerente do projeto</li> </ul>
Direção	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guiar e supervisionar o pessoal</li> <li>• Dotar os cargos criados pela estrutura</li> <li>• Sincronizar a ação individual</li> <li>• Recrutar e selecionar pessoal</li> <li>• Motivar o pessoal</li> <li>• Comprometer-se com os objetivos de impacto</li> <li>• Coordenar a comunicação com os usuários</li> <li>• Adotar práticas inovadoras de gestão</li> </ul>
Programação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelecer a sequência lógica de realização das atividades</li> <li>• Utilizar ferramentas de programação (carta/cronograma de atividades e outros)</li> <li>• Construir matriz de programação</li> <li>• Definir objetivos de produto e atividade</li> <li>• Fornecer oportunamente insumos ao processo produtivo</li> <li>• Cumprir o calendário de trabalho</li> <li>• Reformular o programa em caso de externalidades negativas</li> <li>• Definir o monitoramento e linha de base para a avaliação</li> </ul>
Monitoramento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar acompanhamento da gestão</li> <li>• Contrastar efeitos e resultados do programa com as metas</li> <li>• Detectar desvios</li> <li>• Impulsionar ações corretivas</li> <li>• Manter sistema preventivo de informação</li> <li>• Registrar o nível de prestação dos serviços</li> <li>• Analisar o grau de eficácia da focalização</li> <li>• Analisar a eficiência no alcance dos produtos</li> <li>• Avaliar eficácia no alcance dos produtos</li> <li>• Contrastar eficiência no manejo dos recursos</li> <li>• Reprogramar se for necessário</li> </ul>

Continua

Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar os resultados líquidos esperados do programa</li> <li>• Organizar o projeto de acordo com a magnitude da mudança obtida</li> <li>• Determinar o impacto obtido pelo programa</li> </ul>
-----------	--

Fonte: Cepal *apud* ALCALDÍA DE MEDELLÍN. *Gerência social*. Medellín: Alcadia, 1997.

Para o desempenho das diversas funções e tarefas mencionadas nos cinco âmbitos (organização, direção, programação, monitoramento e avaliação), são requeridas dos gerentes ou coordenadores de programas e projetos certas habilidades e competências, dentre as quais destacamos as seguintes:

- atuar com perspectiva estratégica;
- conhecer e buscar inovações;
- capacidade para manejar complexidade;
- promover articulação social, coordenação, consensos e alianças; capacidade para gerar compromissos e confiança;
- exercício de liderança tanto com relação à equipe como para fora do projeto/programa;
- desenvolvimento de ética de compromisso;
- capacidade de comunicação;
- competência técnica: conhecimentos específicos para análise rigorosa e sistemática dos aspectos fundamentais do contexto e das intervenções.

As extensas listas de funções e competências pessoais do coordenador ou gerente de programa, apresentadas nesta seção, revelam a diversidade de desafios que implicam tais cargos. Certamente os resultados de programas sociais podem estar estreitamente relacionados ao estilo de trabalho tanto dos gerentes quanto dos agentes do nível local que intervêm na execução, sobretudo aqueles agentes que têm contato direto com a população. Contudo, não se pode exagerar na crença de que o desempenho dos programas dependa das características pessoais do gerente e dos elementos da equipe. Sem dúvida é necessário contar com pessoas com conhecimentos e habilidades, porém não podemos esquecer que a gerência se realiza dentro de organizações. Pessoas com grandes qualidades, preparadas e com experiência, não podem fazer muito caso a organização onde elas estejam inseridas não permita ou não esteja preparada para desenvolver estilo gerencial adaptativo e estratégico.

## EXERCÍCIOS

1. Identifique as características e especificidades dos programas sociais (fatores organizacionais e fatores de contexto). Em seguida, relacione tais características aos programas de garantia de direitos sociais.
2. Comente os princípios que regem a gestão social mencionados neste texto: gestão por resultados; valor público; visão estratégica.
3. Escolha um programa social municipal e um programa federal executado no município. Identifique, para cada um deles, qual é o valor público que se propõe gerar.
4. Escolha um programa social implementado no município e identifique as facilidades e as dificuldades para sua implementação.
5. Identifique e caracterize os vértices do “triângulo estratégico da gestão social”. Analise a situação do órgão municipal onde você trabalha com relação a esses elementos.
6. Reflita sobre a importância do planejamento municipal de programas descentralizados e sobre os desafios associados à execução de tais programas. Como ocorrem no seu município? Dê exemplo de um programa indicando os aspectos que você considera positivos e negativos do planejamento.
7. Identifique as funções estratégicas e operativas que são desempenhadas por gerentes de programas públicos. Relacione tais funções ao programa no qual você atua.
8. Examine o quadro relativo às tarefas gerenciais nos programas sociais (Quadro 1). Compare-o com a sua experiência de trabalho em programas sociais. Elabore o seu próprio quadro identificando as tarefas que desempenha em cada âmbito.
9. O que caracteriza a gerência adaptativa? Há casos no município, no setor onde você trabalha, que podem ser enquadrados nessa situação? Se há, exemplifique e explique por quê. Houve casos em que era necessária gerência adaptativa, mas isso não ocorreu? Se houve, exemplifique e aponte os entraves que se apresentaram.

## FERRAMENTAS PARA A GESTÃO ESTRATÉGICA

A elaboração cuidadosa e o planejamento detalhado da intervenção desde o diagnóstico do problema ao plano operativo constituem condições indispensáveis para o êxito de projetos sociais.

A gerência estratégica implica que os gerentes sejam capazes de: analisar a sistemática do meio ambiente (confeção de mapas de atores, análise de envolvidos e interessados etc.); evitar proteger as fronteiras das funções e cargos; explorar vinculações, buscar visão integral da realidade e problemas a enfrentar; criar condições o trabalho interorganizacional (sinergias, coordenação horizontal, negociação de termos de cooperação).

Constitui um equívoco acreditar que o êxito de um programa está vinculado apenas à legitimidade política e à capacidade de articulação e negociação dos gerentes/coordenadores. Apesar de indispensáveis, tais aspectos não são, contudo, suficientes. É necessário que os coordenadores e as equipes com as quais trabalham conheçam e saibam utilizar recursos básicos de planejamento e informação. Por outro lado, também constitui um equívoco apostar apenas na utilização de metodologias considerando que poderiam ser aplicadas independentemente das capacidades técnicas e políticas dos gerentes/coordenadores.

Para cumprir seus objetivos, a gestão social requer um conjunto de ferramentas e recursos que podem ajudar os responsáveis pelos programas sociais a adquirir condições para controlar incertezas, perceber e analisar as mudanças (em lugar de ser simplesmente levados por elas) e orientar as ações de forma mais adequada. Situam-se entre os exemplos dos recursos utilizados: análise do ambiente; análise de atores envolvidos; construção de cenários; planejamento estratégico; análise de problemas; instrumentos de elaboração de projetos e programas; monitoramento e avaliação; técnicas de administração de conflitos e de negociação (CKAGNAZAROFF, 2004). Nesta seção serão apresentadas de forma sucinta algumas destas ferramentas.

## ANÁLISE DE AMBIENTE E ENTORNO

Trata-se de uma ferramenta do planejamento estratégico que permite identificar e avaliar os pontos positivos e negativos da organização responsável pelo programa bem como as oportunidades e as ameaças do contexto em que ela atua (CKAGNAZAROFF, 2004). A organização não pode controlar o ambiente externo, mas deve estar atenta a ele, aproveitando as oportunidades e procurando evitar as eventuais ameaças. Com relação ao ambiente interno, o reconhecimento dos aspectos positivos e negativos da organização é exigência para que os responsáveis por ela ou por um programa nela inserido possam eliminar deficiências e tirar maior proveito da sua excelência.

## Análise de ambiente e entorno (análise SWOT)

Ambiente interno		Ambiente externo	
Eficiência	Deficiências	Oportunidade	Ameaça

### EXERCÍCIO

Com sua equipe de trabalho, identifique os aspectos dos contextos externo (oportunidades e ameaças) e interno (eficiência, limitações) da organização na qual está inserido o programa de garantia de direitos sociais que está sendo examinado. Com esses elementos, estruture a matriz. Em seguida, discuta com os colegas sobre as conclusões que podem ser tiradas a partir desse conjunto de informações com relação aos seus efeitos sobre a gestão do programa.

Para o caso de programas do governo federal executados no município, poderia ser feita a análise levando-se em conta o contexto da administração municipal onde o programa está inserido.

## ANÁLISE DE ENVOLVIDOS COM O PROGRAMA

Esta análise tem por objetivo formar um quadro geral de todos os grupos e organizações envolvidos com o programa. Trata-se de examinar as atribuições, os interesses e as expectativas de cada um deles na implementação da iniciativa. Para isso, é construída a matriz abaixo.

### Análise de envolvimento

Relação com o programa	Envolvidos (exemplo de categorias)					
	Instituição 1	Instituição 2	Instituição 3	Beneficiários	Conselho	Outros
Mandato/função						
Recursos que aloca para o programa						
Interesses e objetivos institucionais relacionados com o programa						
Elementos de força e potenciais que podem favorecer a execução						
Limites, fragilidades ou dificuldades internas que podem influir negativamente						

É importante observar que na fase de diagnóstico do problema, prévia à formulação de um programa, é utilizada a análise de envolvidos com o problema, onde são identificados grupos de pressão, indivíduos, instituições públicas, empresas privadas, beneficiários diretos e indiretos, afetados, participantes diretos. Em seguida são examinados o envolvimento de cada um deles com o problema bem como seus interesses e motivações com relação a uma intervenção sobre o problema.

## EXERCÍCIO

Com sua equipe de trabalho, identifique os principais atores envolvidos e interessados na execução do programa de garantia de direitos sociais que está sendo examinado. A partir desses elementos, estruture a matriz de acordo com o modelo apresentado acima. Em seguida, discuta com os colegas as conclusões que podem ser tiradas desse conjunto de informações com relação aos seus efeitos sobre a gestão do programa. Identifique ações que podem ser feitas para potencializar os aspectos favoráveis e para neutralizar os aspectos desfavoráveis ao programa relacionados aos atores identificados.

## ANÁLISE DE PARCERIAS, COORDENAÇÃO INTERINSTITUCIONAL, PARCERIA, REDE

Devido à quantidade e diversidade das organizações que participam na sua implementação, com frequência os programas sociais envolvem uma complexidade de arranjos institucionais. Isso ocorre de forma mais destacada naquelas iniciativas programáticas que adotam um enfoque territorial e intersetorial. Nas cidades onde foram realizados processos de descentralização de programas e serviços, esse tipo de arranjos ganha importância. Também devem ser lembrados os programas intergovernamentais, isto é, implementados com a atuação dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal.

Nesses contextos, torna-se imprescindível estabelecer coordenação, compartilhar as diretrizes do programa, criar sinergia, realizar negociações e estabelecer acordos. Tais exigências, contudo, levam a tocar em temas como competências institucionais estabelecidas, culturas organizacionais, atribuições legais, entre outros. Os processos decisórios se tornam mais densos e por vezes demorados. São muitos os desafios político-institucionais e organizacionais envolvidos no trabalho articulado e em rede, por outro lado também se apresentam muitas oportunidades.

Segundo Teixeira (2002), a gestão de redes implica a gestão de interdependências. Devido a transformações ocorridas no setor público ocorreu que as

responsabilidades foram diluídas, e os programas passaram a exigir a mobilização de recursos de uma pluralidade de atores.

A partir da “análise de envolvidos”, mencionada anteriormente, é possível passar à análise da coordenação. Considerando as mesmas categorias de atores envolvidos, pode ser de grande utilidade para os responsáveis por um programa social analisar os elementos que potencializam o trabalho conjunto e identificar problemas e experiências de êxito de coordenação.

## EXERCÍCIO

1. Existe no município alguma instância de coordenação de políticas sociais? Caso exista, ela é formalizada ou informal? Analise o seu funcionamento.
2. Elabore um quadro analítico sobre o programa no qual você trabalha tomando como base o modelo sugerido abaixo. É desejável que a análise seja realizada em conjunto com representantes das demais instituições ou, caso não seja possível reuni-los, que se promova uma ocasião para apresentar e discutir o que foi elaborado.

### Análise de redes, parcerias e coordenação

Itens de análise	Observações
Quais são as parcerias mais importantes. O que se espera de cada uma delas; quais são as dificuldades e as fortalezas na interação entre os parceiros.	
Instrumentos de coordenação.	
Aspectos mais relevantes de negociação, conflitos, alianças.	
Acordos firmados.	
Instâncias de encontro, reunião, tomada de decisões coletivas.	

## ANÁLISE DE UM PROGRAMA EM UM CONJUNTO DE INTERVENÇÕES NA PROTEÇÃO SOCIAL

Os programas de garantia de direitos sociais não estão isolados. Ao contrário, as políticas têm sido definidas de modo que os programas se articulem e

se complementem. Exemplos são o Programa Bolsa Família (relacionado aos programas de saúde e educação, aos programas e projetos complementares de cada prefeitura), o Paif e programas intersetoriais realizados em alguns estados e municípios.

A organização da informação sobre os diversos programas relacionados ao Bolsa Família, proposta no modelo abaixo, define como examinar essa articulação.

### Programas e ações complementares relacionados ao Bolsa Família no município

Programa (ou subprograma)	Instituição/ órgão responsável	Objetivo	Principal serviço prestado ou benefício obtido	Relação direta com o programa
1. Programa Saúde da Família (PSF)				
2. Paif				
3. Programa local de assistência social				
4. Programa local de geração de renda				
5. Outros ...				

## EXERCÍCIOS

1. Identificar os programas e ações de política social que estão efetivamente relacionados ao Programa Bolsa Família no seu município utilizando o modelo proposto.
2. Faça o mesmo exercício com relação a outros programas que considerar relevantes entre os programas do governo municipal, ou dos governos estadual e federal executados no município.
3. Já foi mencionado que muitos programas sociais exigem a intervenção de vários órgãos da administração municipal ou de vários departamentos dentro de um único órgão.
4. Uma vez mais o Bolsa Família exemplifica bem esta situação. Considera-se indispensável que os gerentes e coordenadores sejam capazes de examinar de forma objetiva a distribuição de funções entre os diversos órgãos/departamentos e das oportunidades e desafios envolvidos nessa divisão. Complete a lista de atribuições institucionais do Programa no município e preencha o quadro abaixo. Em seguida, examine com sua equipe quais são as oportunidades e desafios para os responsáveis pela gestão local, relacionados à forma como o programa está estruturado no município.

## Programa Bolsa Família no município: atribuições

<b>Atribuições</b>	<b>Órgão responsável</b>	<b>Oportunidades e desafios</b>
Coordenação do programa		
Gestão do cadastro		
Acompanhamento das famílias beneficiárias		
Acompanhamento do cumprimento das condicionalidades de educação pelas famílias		
Acompanhamento do cumprimento das condicionalidades de saúde pelas famílias		
Supervisão		
Gestão de benefícios		
Controle social		

### **ANÁLISE DA ESTRUTURA LÓGICA DO PROGRAMA, SUA CADEIA DE OBJETIVOS E CORRENTE DE VALOR**

Todo programa público está fundamentado em hipóteses com relação à transformação dos insumos, através das atividades, em produtos e resultados. Essa cadeia de relações (ou corrente de valor) deve ser conhecida por gerentes e executores e orientar suas ações estratégicas e operativas.

A metodologia do Marco Lógico é amplamente utilizada na gestão social para ajudar a explicitar os seguintes elementos: o motivo principal pelo qual o programa é realizado; o que o programa pretende alcançar como resultado; como o programa vai obter esses resultados; quais são os fatores externos preponderantes que podem influenciar a execução do programa e seus resultados. Além disso, o Marco Lógico exige que sejam identificados os indicadores de êxito de cada nível do programa (impacto, resultados, atividades), como os dados referentes a esses indicadores serão encontrados ou produzidos. A identificação desses elementos é central para a elaboração do monitoramento e avaliação do programa<sup>3</sup>.

A matriz lógica de planejamento de um programa, resultante da aplicação desta metodologia, apresenta a estrutura a seguir.

3 Para detalhamento da ferramenta “Marco Lógico” (CARNEIRO, 2004). Tomando como base diversas publicações sobre o método do Marco Lógico e principalmente as contribuições de Mokate, este artigo faz uma persuasiva apresentação do que é a gestão com foco nos resultados e como este pode ser verificado através da análise da estrutura lógica de objetivos de um programa.

## Matriz lógica do programa

	<b>Indicadores e metas</b>	<b>Meios de verificação</b>	<b>Supostos ou riscos (fatores externos)</b>
Objetivo Superior do programa/ Efeitos			
Objetivo central do programa/ impacto			
Resultados/Produtos/Componentes			
Atividades			
Insumos			

Exemplo: Programa de capacitação:

- Atividades: cursos de capacitação;
- Objetivo de resultado: Valor criado: profissionais capacitados com aplicação de conceitos, técnicas e ferramentas de gerência social nas organizações onde atuam;
- Efeito: melhoria nos processos de decisão nas organizações e de implementação dos programas e, portanto aumento do impacto esperado sobre os beneficiários dos programas.

## EXERCÍCIOS

1. Identifique os elementos principais da estrutura lógica do programa no qual você atua. Em seguida, construa a matriz lógica de planejamento segundo o modelo acima.
2. Identifique como a metodologia do marco lógico pode contribuir em cada uma das fases do ciclo de programa (formulação, implementação e avaliação).

## ELABORAÇÃO DO PLANO OPERATIVO

Ao passar da elaboração do programa para a sua implementação, é essencial contar com um plano operativo. O plano operativo ou de execução do programa deve responder às seguintes questões:

- Que resultados se espera gerar com o programa?
- Quais são os principais resultados/componentes do desenvolvimento do programa?

- Quais são as metas de objetivos, separados por objetivo de impacto e de resultados?
- Quais são as metas de cobertura do programa e em que período elas serão alcançadas?
- Quais são os principais indicadores de gestão a serem produzidos e acompanhados pela coordenação?
- Quais são as fontes de informação que permitirão verificar se as metas estabelecidas estão sendo cumpridas?
- Que atividades devem ser realizadas? Em que momento (cronograma)? Quem são os responsáveis pela execução de cada uma delas?
- Que recursos (pessoal, insumos, equipamentos) e em que quantidade serão necessários para a execução do projeto?
- Qual é o calendário de financiamento e de desembolso do projeto?
- Como será realizado o acompanhamento físico-financeiro do projeto?
- Como será realizado o monitoramento do projeto? Quem será o responsável por realizá-lo?
- Como estão distribuídas as funções dentro da equipe de trabalho?

## EXERCÍCIO

Identifique se existe um plano operativo do programa que está sendo analisado (este documento pode estar nomeado de várias formas; as informações podem não estar todas reunidas em um único documento). Examine o plano com relação à sua estrutura e opine se ele pode ser considerado um bom instrumento de navegação. Procure saber se houve alterações no plano operativo do programa. Se houve, quais foram? Por que ocorreram? Que efeitos provocaram no programa?

## ANÁLISE DE COBERTURA E FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA

É indispensável que os responsáveis pela gestão contem com informação sobre a dimensão do programa e o que bens e serviços por ele proporcionados representam frente ao tamanho/proporção do problema social que está sendo abordado. Espera-se que o gestor esteja em condições de confrontar dados relacionados ao universo de potenciais beneficiários e cobertura efetiva do programa. Por essa razão a organização de dados sobre cobertura do programa e seu exame periódico adquirem relevância.

## EXERCÍCIO

Identifique a informação sobre o universo de potenciais beneficiários do programa no município; meta de cobertura do programa; número de beneficiários efetivos no município.

Em seguida, estabelecer as seguintes relações:

- universo de potenciais beneficiários do programa no município/meta de cobertura do programa;
- meta de cobertura do programa no município/número efetivo de beneficiários do programa;

Caso seja possível, detalhe as informações por regiões do município.

Comente os dados obtidos e as razões que explicam os resultados relativos à cobertura do programa. Examine as relações existentes entre tais resultados e os processos de gestão do programa.

## PRODUÇÃO E USO DE INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTOS DE GESTÃO

**Análise de problemas / diagnóstico do município:** para subsidiar a formulação de um programa e sua implementação, vários tipos de diagnósticos são esclarecedores. Alguns exemplos: diagnóstico do problema; diagnóstico da situação da rede de atendimento; cartografia dos equipamentos sociais existentes em um território; cartografia dos recursos comunitários existentes no território (organizações e agentes sociais etc.). A informação produzida por tais levantamentos é de grande utilidade aos gerentes sociais para subsidiar a tomada de decisão bem como para o detalhamento de aspectos específicos do plano operativo. Os instrumentos para realização desses tipos de diagnósticos não são avaliados neste documento porque são objeto de outro documento que será apresentado na Oficina de Capacitação por outro consultor.

## MONITORAMENTO

O que chamamos em um sentido amplo “avaliação” do programa ou projeto tem início desde o momento em que se define o problema que será enfrentado ou a necessidade que deve ser atendida. Nesse sentido, o enfoque avaliativo deve estar presente no processo decisório e de planejamento e acompanhar todo o processo gerencial.

É importante lembrar que o sistema de informação de um programa ou projeto deve ser uma atividade meio, não uma atividade fim. (FILGUEIRAS, 2007). Assim como um programa social deve estar orientado a gerar valor

público, a razão de ser do monitoramento e da avaliação é contribuir para que esse propósito se cumpra. Todo esforço que requer a realização de uma avaliação só tem sentido se o conhecimento produzido for utilizado para retroalimentar a gestão e se o conhecimento da informação gerada não ficar limitado aos responsáveis imediatos pelos programas.

Portanto, o monitoramento deveria ser uma atividade permanente da gestão de uma organização social orientada para gerar resultados. Seu objetivo é detectar de forma oportuna a eficácia e as deficiências dos processos de execução, em relação ao propósito de fazer ajustes para a gestão ótima das iniciativas. Ao realizar monitoramento, em geral buscam-se respostas a uma série de perguntas, entre elas as seguintes: Em que medida a iniciativa está cumprindo as atividades especificadas na programação? Qual a relação entre a qualidade e a quantidade dos serviços ou atividades esperados e o que está sendo produzido? Em que medida a iniciativa está atingindo os beneficiários esperados? (cobertura e focalização); Os recursos do programa são utilizados de forma apropriada? Qual o nível de satisfação dos diversos envolvidos na iniciativa? (MOKATE, 2006),

O monitoramento pressupõe a produção sistemática e o registro da informação sobre a execução do programa. Para isso é preciso haver previamente definido indicadores adequados, pois eles são a medula do sistema de monitoramento e informação do programa. Tal definição não é tarefa simples. Um indicador está associado a certos pressupostos e está associado à abordagem teórica sobre o tema ao qual se refere. Ao especificar ou definir um indicador, estamos definindo qual informação sobre o programa será relevante e necessária produzir. Uma vez definidos os indicadores, é mister estabelecer qual a quantidade de informação necessária, quando ela deverá ser produzida ou coletada, e como isso ocorrerá. Também é preciso especificar de antemão por quem essa informação será utilizada.

Essa verificação periódica do estado de implementação da iniciativa tem como ponto de referência o plano de trabalho (ou plano operativo). Ao comparar o obtido com os objetivos estabelecidos, o monitoramento deve identificar as deficiências a tempo. Ele deve proporcionar elementos de análise para conhecer por que o desenvolvimento do projeto não alcançou o previsto bem como identificar as limitações e assinalar as medidas para superá-las. Dessa forma, o monitoramento pode ser utilizado para ajustar os objetivos e revisar o plano de trabalho.

## EXERCÍCIOS

- 1.** Identificar indicadores de gestão do programa que está sendo examinado. Por exemplo, sobre o Programa Bolsa Família: 1) taxa de cobertura por tipo de benefício (e sua variação ao longo de um período determinado); 2) o percentual de famílias beneficiárias que receberam visita domiciliar de acompanhamento (e sua variação ao longo de um período determinado). Reflita sobre a forma como é produzida essa informação e seu fluxo; a utilidade da informação para o gestor local do programa
- 2.** Analise a situação de um programa do governo municipal. O programa escolhido conta com um banco de dados? Em que consiste esse banco? Com qual frequência ele é atualizado?
- 3.** O programa analisado no item 2 possui um plano de monitoramento? Caso conte com um plano, descreva-o de forma sucinta indicando seus elementos principais e o uso das informações geradas: que informação é utilizada? Como ela é produzida? Como são utilizados os resultados do monitoramento?
- 4.** Identifique aprendizados institucionais e lições decorrentes da execução do programa. Esses aprendizados foram úteis para a gestão municipal no seu conjunto? Por quê? Eles foram úteis para a gestão de outros programas? Por quê?

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CEPAL. División de Desarrollo Social. Gestión de programas sociales. In: ALCALDÍA DE MEDELLÍN. Gestión social. Medellín, Alcaldía, 1997.

Ckagnazaroff, I. B. Gestão social: uma visão introdutória. In: CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. (Orgs.). *Gestão social*, v. 2: o que há de novo? Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, p. 13-29, 2004. Disponível em: <[http://www.eg.fjp.mg.gov.br/publicacoes/ver\\_textosn.php?categoria=3&subcategoria=18&ano=2004&cat\\_cat=1](http://www.eg.fjp.mg.gov.br/publicacoes/ver_textosn.php?categoria=3&subcategoria=18&ano=2004&cat_cat=1)>.

CARNEIRO C., B. L. Intervenção com foco nos resultados: elementos para o desenho e avaliação de projetos sociais. In: CARNEIRO C., B. L.; COSTA B., L. D. (Orgs.). *Gestão social*, v. 2: o que há de novo? Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, p. 13-29, 2004. Disponível em: <[http://www.eg.fjp.mg.gov.br/publicacoes/ver\\_textosn.php?categoria=3&subcategoria=18&ano=2004&cat\\_cat=1](http://www.eg.fjp.mg.gov.br/publicacoes/ver_textosn.php?categoria=3&subcategoria=18&ano=2004&cat_cat=1)>.

CORTÁZAR V., J. C. Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. In: \_\_\_\_\_. (Ed.). Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales. Washington D.C.: *Banco Interamericano del Desarrollo*. p. 1-62, 2006. Disponível em: <<http://indes.iadb.org/verpub.asp?docNum=28950>>. Acesso em: 1 ago. 2007.

Filgueiras C., A. C. Aspectos da implementação e do monitoramento de projetos sociais: curso de extensão em planejamento e gestão de projetos de redução da pobreza. Belo Horizonte: *Fundação Marista, Associazione Volontari per il Servizio Internazionale*, nov. 2003.

\_\_\_\_\_. Avaliação de programas: oportunidade para a institucionalidade social. *Serviço Social e Sociedade*, n. 90, 2007.

GAETANI, F. Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão. Belo Horizonte: *Fundação João Pinheiro, Escola de Governo*, jul. 1997. (Cadernos de textos; 3).

KLIKSBERG, B. Gerenciamento social: dilemas gerenciais e experiências inovadoras. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Pobreza: uma questão inadiável*. Brasília: Enap, 1994.

\_\_\_\_\_. Hacia una gerencia social eficiente: algunas cuestiones claves. [S.l.]: Iadb, 2003. Disponível em: <[http://www.iadb.org/etica/documentos/kli\\_hacia.htm](http://www.iadb.org/etica/documentos/kli_hacia.htm)>. Acesso em: 1 ago. 2007.

LICHA, I. El enfoque de gerencia social. Washington, D.C.: Indes-BID, Jun. 1999. Disponível em: <<http://indes.iadb.org/verpub.asp?docNum=6208>>. Acesso em: 1 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. Las herramientas de la gerencia social: notas de clase. Washington, D.C.: Indes-BID, 1999. Disponível em <<http://indes.iadb.org/verpub.asp?docNum=6207>>. Acesso em: 1 ago. 2007.

MARTÍNEZ N., R. Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. In: CORTÁZAR V., J. C. (Ed.). Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales. Washington D.C.: *Banco Interamericano del Desarrollo*, p. 1-62, 2006. Disponível em: <<http://indes.iadb.org/verpub.asp?docNum=28950>>. Acesso em: 1 ago. 2007.

MEZONES, F. El valor público en los programas sociales: una aproximación práctica. In: REPETTO, F. (Ed.). *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Ciudad de Guatemala: Indes, Inap, Norwegian Ministry of Foreign Affairs, BID, p. 207-250, 2005.

MOKATE, K.; SAAVEDRA, J. J. *Gerencia social: un enfoque integral para la gestión de políticas y programas*. Washington D.C.: Indes, 2006. Disponível em: <<http://indes.iadb.org/verpub.asp?docNum=18716#>>. Acesso em: 1 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. El monitoreo y evaluación en la gerencia para resultados en el desarrollo. In: VERA, M. (Ed.). *Evaluación para el desarrollo social: aportes para un debate abierto en América Latina*. Ciudad de Guatemala: Magna Terra Editores, 2006.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinações da avaliação de programas e projetos*. Campinas: Nepp-Unicamp, 2000. (Caderno; 48).

SULBRANDT, J. A avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais. In: KLIKSBURG, B. (Org.). *Pobreza: uma questão inadiável*. Brasília: Enap, 1994. (para uso neste módulo do curso, sugere-se o item III).

\_\_\_\_\_. *Introducción a la gerencia social*. Washington D.C.: Indes, [s.d.]. Disponível em: <<http://indes.iadb.org/verpub.asp?docNum=18693>>. Acesso em: 1 ago. 2007.

Teixeira, S. F. O desafio da gestão das redes de políticas. In: VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Lisboa, Portugal, 8-11 oct. 2002. Anais... Lisboa: Clad, 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043204.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2007.

TOBAR, F. Estratégia e construção de políticas sociais: o caso da Secretaria de Assistência Social do município de São Paulo. *Revista de Administração Pública*, v. 3, 2005.

VERA, M. Introducción: la evaluación para el desarrollo social entre el esfuerzo y los resultados. In: \_\_\_\_\_ (Ed.). *Evaluación para el desarrollo social: aportes para un debate abierto en América Latina*. Ciudad de Guatemala: Magna Terra Editores, 2006.

# MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS: PRINCIPAIS DESAFIOS

*Jeni Vaitsman*<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Neste texto, abordam-se a avaliação e o monitoramento de serviços e programas sociais na perspectiva de sua operação local. Inicialmente, procura-se esclarecer diferenças entre avaliação e monitoramento, de um lado, e atividades de controle, de outro. Em seguida, discutem-se as várias dimensões que podem ter os estudos de avaliação e o monitoramento bem como o uso de indicadores como instrumento de gestão. A partir daí, levantam-se alguns pontos que se apresentam como desafios para as gerências locais na implementação de um sistema de avaliação e monitoramento, em que os três níveis de governo devem articular-se de forma sistêmica, mesmo possuindo cada um necessidades específicas.

## I. AVALIAÇÃO, MONITORAMENTO E CONTROLE

É comum certa confusão entre, de um lado, avaliação e monitoramento e, de outro, controle. No entanto, enquanto o foco das atividades de controle é a legalidade dos atos da administração pública, o foco das atividades de avaliação e monitoramento é a qualidade da gestão. Essas práticas são comuns aos distintos campos de atuação.

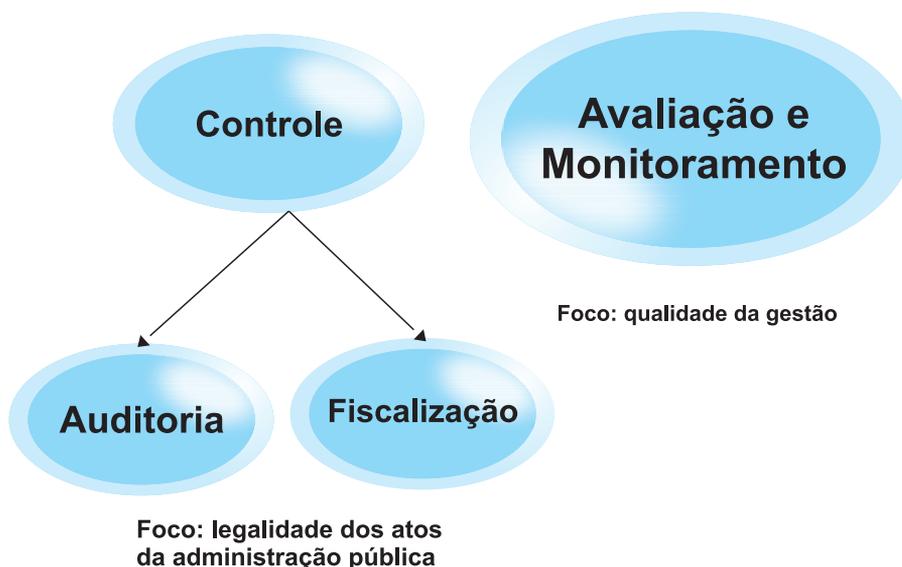
As práticas de controle dizem respeito ao cumprimento das normas e dos procedimentos legais e adequados na administração pública, ao cumprimento de metas e à execução de programas e orçamentos. Pertencem ao controle a auditoria, que visa corrigir desperdícios, improbidade, negligência e omissão, verificando a aplicação de recursos públicos segundo critérios técnicos, operacionais ou legais, e a fiscalização, que verifica se o objeto dos programas de

---

1 Doutora em Sociologia pelo IUPERJ. Foi diretora de Avaliação e Monitoramento do MDS de 2004 a 2007. Pesquisadora titular da Fundação Oswaldo Cruz.

governo existe e corresponde às especificações estabelecidas e se há correspondência entre execução e produtos especificados.

Por outro lado, o objetivo mais geral tanto da avaliação quanto do monitoramento é a produção de informação qualificada e sistematizada sobre programas, políticas, ações e serviços, a fim de subsidiar a tomada de decisões por parte de gestores e gerentes. Como componentes do processo de gestão, a utilização da avaliação e do monitoramento pode promover ajustes ou mudanças para melhorar o desempenho de um programa e alcançar os objetivos e metas previstos. Embora complementares para a gestão de políticas e programas, a avaliação e o monitoramento são atividades distintas, como se verá a seguir.



## 2. AVALIAÇÃO

A avaliação é uma categoria de estudo que pode focalizar diferentes aspectos de um programa, política ou serviço, como relevância, eficiência, efetividade, resultados e impactos. Seu objetivo é melhorar a qualidade dos processos de implementação ou verificar seus resultados, dando também subsídios para o planejamento, a programação e a tomada de decisões futuras. Para garantir maior isenção, as avaliações devem ser executadas por instituições externas, com pesquisas que procuram responder a perguntas específicas, propor medidas de correção e orientar os tomadores de decisão, gestores e demais atores

envolvidos no processo de formulação e implementação. Os estudos de avaliação podem ter como objeto as seguintes dimensões (DRAIBE, 2001):

- a) **processos:** estudos sobre os pontos que favorecem ou dificultam os processos de implementação da política ou do programa, aí incluídos seus desenhos e suas dimensões organizacionais e institucionais. Os resultados das avaliações de processos podem ser mais facilmente utilizados por gestores e gerentes, que podem tomar providências em relação a achados e recomendações pertinentes.
- b) **resultados**, que englobam:
  - desempenho: refere-se aos produtos definidos pelas metas do programa;
  - impacto: mudanças na situação dos beneficiários, provocadas diretamente pelo programa. As avaliações de impacto procuram, por meio de desenhos quase experimentais, comparar dois grupos similares da população medindo as diferenças observadas entre eles, decorrentes da exposição e da não exposição a um programa.
  - efeitos: outros resultados do programa, sociais ou institucionais, esperados ou não, que se acabam produzindo em decorrência dele.

A escolha dos desenhos de estudos de avaliação e, conseqüentemente, dos métodos dependerá das perguntas a que se quer responder, dos recursos e das fontes de dados disponíveis e do tempo em que se quer obter os resultados. Quanto maior a abrangência, a representatividade, a combinação de métodos e o número de estratos de uma amostra, mais demorada e cara será uma pesquisa.

Os estudos de avaliação de impacto baseiam-se em grandes amostras, usam métodos quantitativos de coleta de dados e modelos estatísticos e econométricos para analisá-los. Esses desenhos possuem alta legitimidade na comunidade internacional de avaliação e permitem a realização de estudos abrangentes, com grandes amostras populacionais. No entanto, são pesquisas mais caras e demoram mais tempo até produzir resultados para os tomadores de decisão, formuladores e gestores de níveis hierárquicos mais altos.

Por outro lado, as avaliações de processos ou de desempenho podem ser muito importantes para a resolução de problemas de gestão e a melhoria do programa. Tanto em estudos de processos quanto de desempenho, os desenhos e métodos adaptam-se ao contexto, ao problema que se quer pesquisar e

à abrangência da pesquisa, frequentemente combinando métodos quantitativos e qualitativos: *surveys* com questionários fechados, entrevistas semiestruturadas e abertas, observação e outros. Uma vantagem desses estudos é que, dependendo de seu escopo, podem ser realizados mais rapidamente, dando resultados e informações úteis para gestores e gerentes diretamente voltados para o contexto local.

### 3. MONITORAMENTO

O monitoramento consiste no acompanhamento contínuo e cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e das políticas em relação a seus objetivos e metas. É uma função inerente à gestão e à gerência dos programas, devendo ser capaz de prover informações sobre o programa, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização. Pode referir-se tanto aos aspectos da estrutura, como por exemplo, à execução físico-financeira e aos equipamentos, quanto às dimensões do processo de implementação e aos seus resultados, como às metas atingidas.

O monitoramento se faz por meio de indicadores, que são medidas numéricas produzidas regularmente, com base em diferentes fontes de dados, que dão aos gestores informações regulares sobre o desempenho dos programas e das políticas, permitindo verificar se os objetivos e as metas estão sendo alcançados.

O termo “monitoramento” pode referir-se a dois processos distintos, ainda que interligados. Por um lado, o acompanhamento dos programas, que constitui uma atividade interna da organização, um procedimento a distância. Por outro, o monitoramento também se refere a processos presenciais, verificações locais, que acabam constituindo um tipo de pesquisa rápida, qualitativa, pela qual gestores, pesquisadores ou outros agentes podem verificar como a implementação está sendo realizada e se está atingindo seus objetivos, além de identificar os problemas que estão interferindo nas ações, nos processos e na consecução dos objetivos previstos. Crucial em ambos os processos é a regularidade do acompanhamento por meio de indicadores (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006).

Preveem-se, pelo menos, quatro etapas para o monitoramento:

- 1) a coleta regular de dados;
- 2) o processamento e a transmissão dos dados;

- 3) a produção de indicadores com base nos dados;
- 4) o acompanhamento e a análise dos indicadores.

#### 4. INDICADORES

Um indicador consiste em um valor usado para medir e acompanhar a evolução de algum fenômeno ou os resultados de processos sociais. O aumento ou a diminuição desse valor permite verificar as mudanças na condição desse fenômeno. A matéria-prima dos indicadores de programas sociais são os dados que expressam características relevantes de fenômenos que se quer acompanhar, como a renda, a escolaridade e a frequência à escola. A construção de indicadores requer a organização de bases de dados contendo as informações consideradas relevantes para medir mudanças ao longo do tempo.

A construção de indicadores se faz por meio da seleção de determinadas variáveis existentes em bases de dados disponíveis. Em seguida, passa-se ao cálculo, que depende não apenas da definição conceitual e de sua fórmula matemática, mas também do tratamento e da programação dos dados, que podem ser oriundos de diferentes bancos, secretarias e órgãos externos e em diferentes formatos. O cálculo de indicadores requer a utilização de ferramentas computacionais para coletar e processar dados e disponibilizar informações em diversos formatos, de acordo com o tipo de programa a ser monitorado.

A definição de indicadores requer muita clareza sobre os objetivos e a lógica de cada programa. Os indicadores devem conseguir expressar os fenômenos que se pretende acompanhar ou as condições mais significativas para o programa. Os dados também devem ser produzidos com periodicidade e agregação definidas, para que os indicadores possam ser comparados. Dentre os atributos que devem ter um indicador, destacam-se:

- a) a validade: capacidade de o indicador medir o fenômeno que se pretende avaliar;
- b) a confiabilidade: qualidade dos dados que servem de base para o cálculo do indicador;
- c) a sensibilidade: deve ser sensível o bastante para captar o atributo desejado em relação a pessoas ou fenômenos;
- d) a desagregação: o nível territorial ao qual se refere o indicador;
- e) a periodicidade: intervalo de tempo em que o indicador é atualizado. Isso depende, por sua vez, da periodicidade com que o dado bruto é registrado na base de dados original.

Os indicadores de monitoramento podem ser classificados ou agrupados em diferentes categorias, como por exemplo:

- a) indicadores de estrutura ou insumo: informam a quantidade de recursos, de diversos tipos, como os físico-financeiros, os de infraestrutura, os recursos humanos, que são usados para implementar um programa, um serviço ou uma ação. Ex.: quantidade de assistentes sociais contratados, quantidade de gerentes treinados, quantidade de microcomputadores comprados e instalados, percentual dos recursos financeiros executados;
- b) indicadores de processo: informam as etapas ou os passos dados para desenvolver as atividades necessárias ao alcance dos objetivos e das metas previstas. Fornecem informações sobre a gestão ou o uso dos recursos descritos pelos indicadores de estrutura. Ex.: existência de parceria com a sociedade civil para implementação de um serviço; a cobertura alcançada por determinado programa com base em sua população-alvo, recursos executados;
- c) indicadores de resultados: informam se os objetivos finais do programa foram alcançados, podendo referir-se a:
  - produtos: medem se metas foram atingidas. Ex.: percentual de beneficiários do Agente Jovem que terminou o ensino médio;
  - impactos: medem resultados atribuídos exclusivamente à intervenção promovida pelo programa, pelo serviço ou pela ação. Ex.: aumento da renda familiar de beneficiários do Programa Bolsa-Família (PBF); percentual de crianças que deixaram o trabalho infantil em decorrência do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil;
  - efeitos: medem resultados que não haviam sido antecipados, mas foram provocados pelo programa, pelo serviço ou pela ação. Ex.: percentual de novas organizações prestadoras de serviço após a implantação do Programa de Atenção Integral à Família.

Um indicador expressa diferentes dimensões do fenômeno que se quer acompanhar, como:

- 1) a unidade de referência: a que o dado se refere? Ex.: beneficiário, família, etc.;
- 2) o nível de agregação territorial: a que nível territorial o dado se refere? Ex.: município, UF, Brasil;

- 3) a periodicidade: qual o intervalo de tempo em que o dado é gerado e inserido no sistema de informações? Ex.: mensal, bimestral, anual;
- 4) a fonte: qual a base de dados que originou o dado recebido? Ex.: CadÚnico, Suas-Web, PNAD-IBGE.

Indicadores também podem ser produzidos com base em resultados de pesquisas de avaliação, traduzindo condições da dimensão avaliada, como “estrutura”, “processos”, “resultados”, ou outra. Contudo isso só tem efeito se a pesquisa for repetida para se compararem os indicadores no tempo, ou se eles tiverem comparabilidade com outros indicadores produzidos por diferentes bases de dados.

## 5. AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO: DESAFIOS PARA A GERÊNCIA LOCAL

Um sistema é um conjunto de elementos articulados entre si. Seu funcionamento depende do modo como se dá a relação entre seus elementos, sendo que o comportamento de cada um deles afeta todo o conjunto. Um sistema de monitoramento dos programas e serviços sociais envolvendo os três níveis de governo implica a articulação entre as diferentes organizações e atores responsáveis pelas atividades que constituem o objeto do sistema. No caso dos programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), essa instância federal possui a atribuição de coordenação do sistema.

A descentralização, dentro de um desenho institucional em que municípios e estados são entes federativos, implicou a transferência de poder decisório, competências e recursos para um conjunto de atividades, entre as quais a elaboração de diagnósticos sociais e o desenvolvimento de atividades de avaliação e monitoramento. No entanto, a maior parte dos 5.564 municípios brasileiros é de pequeno porte e com capacidade gerencial e assistencial limitadas, o que restringe suas condições para desenvolver diagnósticos sociais bem como atividades de avaliação e monitoramento. Ainda assim, o conjunto dos municípios participa do sistema de avaliação e monitoramento dos programas sociais do MDS, possuindo papéis e atribuições para seu funcionamento.

No que se refere à avaliação, como visto, os estudos feitos com esse fim não são necessariamente realizados de forma regular. Além disso, quando contratados pelo governo federal, costumam ser desenhados para responder questões pertinentes às tomadas de decisão de níveis mais altos da hierarquia de for-

mulação das políticas. As pesquisas, ainda que representativas, pois realizadas com base em grandes amostras, nacionais e regionais, muitas vezes deixam de fora questões de interesse local, pertinentes a determinados municípios ou territórios. Gerentes locais necessitam de informação em tempo real sobre diferentes tipos de problemas, sejam eles as dificuldades de implementação enfrentadas pelos profissionais ou as vulnerabilidades – novas ou antigas – em seu território. Eles precisam tomar decisões rápidas, portanto, as avaliações rápidas e direcionadas a questões de interesse dos serviços em seu território são mais pertinentes para a gerência local, sobretudo nos municípios menores, com a sua população-alvo.

Por outro lado, as atividades de monitoramento são contínuas e realizadas com o concurso de dados primários coletados sobre o conjunto de programas e serviços nos municípios. Os dados produzidos pelas gerências locais constituem a matéria-prima para a produção de indicadores de monitoramento dos programas e serviços. Esses dados não apenas fornecem informações para a atuação do gerente, mas também podem subsidiar avaliações sobre situações específicas no município. Ao mesmo tempo, ao informarem sobre o município, constituem elementos do sistema de monitoramento dos programas e serviços do MDS de abrangência nacional.

Para o desenvolvimento de atividades de avaliação e monitoramento, vislumbram-se para as gerências locais, entre os quais:

**a) capacidade gerencial**

As fontes de dados para a produção de informação sobre serviços, ações e programas sociais são os sistemas de informação gerenciais, que fornecem os insumos para a elaboração de indicadores de monitoramento. O registro regular e correto de dados no local onde a ação ou o serviço são produzidos consiste em um dos nós críticos para a produção de indicadores, sejam eles específicos para a gerência local, sejam eles gerais para o sistema de monitoramento do MDS. A alimentação regular dos dados é uma das condições para a qualidade do sistema de informação.

Diante da diversidade dos municípios relativa à capacidade gerencial e tecnológica, há dois desafios interligados: a criação e a manutenção dessa capacidade, sobretudo nos municípios menores. Capacidade gerencial e tecnológica envolve recursos físicos, financeiros e humanos. No que se refere aos recursos físico-financeiros, além do investimento em equipamento, sua operação e ma-

nutrição requerem a previsão regular de recursos para esse fim. Em relação aos recursos humanos, é preciso contratar e capacitar, de forma permanente, profissionais para as várias atividades que implicam a operação de um sistema de monitoramento e avaliação em nível local, como a alimentação do sistema de informação, o processamento de dados e a capacidade em analisá-los. A utilização da informação como prática de rotina é um desafio que depende de recursos humanos capacitados e bem informados sobre a realidade local, o que implica na fixação dos recursos humanos no contexto local. A criação de função específica para avaliação e monitoramento também se apresenta como desafio, sobretudo nos municípios de maior porte.

#### **b) identificação de especificidades locais**

A informação possibilitada por avaliações ou por indicadores de monitoramento é utilizada da mesma maneira pelos gestores e gerentes dos vários níveis do sistema. Certamente, há convergências e similaridades, mas gestores e gerentes federais, estaduais e municipais possuem distintas necessidades.

Embora os sistemas locais de avaliação e monitoramento devam articular-se e integrar-se ao sistema nacional sob a gestão do MDS, os municípios têm necessidades e demandas específicas. Ainda que se trate de sistemas, um nível não se reduz ao outro. As atribuições de gestores dos diferentes níveis do sistema de proteção social são distintas, o que significa que suas perguntas nem sempre são as mesmas. Um desafio para as gerências locais é identificar que informação necessita ser gerada para fazer frente a problemas específicos em seu município ou território.

Que tipo de estudos de avaliação são necessários e possíveis sob a responsabilidade local? A diversidade de porte e de capacidade de gestão dos municípios delimita necessidades e possibilidades de estudos de avaliação.

Os perfis e indicadores de vulnerabilidade específicos de cada território constituem a base para diagnósticos sociais e o planejamento de ações pelos gerentes locais. São eles que têm condições de produzir e analisar informações em relação às diversas situações de beneficiários individuais bem como tomar iniciativas para melhorar o desempenho e a qualidade do atendimento. Além dos indicadores gerais, que são parte do sistema de monitoramento de abrangência nacional, um desafio que pode advir é a definição de indicadores que expressem condições não contempladas pelos indicadores gerais, mas que devem ser acompanhadas, como as relativas aos grupos vulneráveis, aos tipos de vulnerabilidades existentes e à prestação de serviços locais.

Por exemplo, se o Programa de Atenção Integral à Família (Paif) é um eixo articulador da assistência social e os Cras sua porta de entrada, é imperioso que o monitoramento local capte informações sobre as famílias no território, que permitam intervenções específicas e o acompanhamento mais próximo das mudanças nas condições de vulnerabilidade dessas famílias. Nesse sentido, indicadores de monitoramento já desenvolvidos pelo MDS ou um conjunto de indicadores, como o Índice de Desenvolvimento das Famílias (IDF), poderiam, se necessário, ser combinados com indicadores específicos para o monitoramento e a avaliação locais.

Outro exemplo é o PBF, cujo caráter intersetorial faz com que o monitoramento e a avaliação de sua gestão e dos resultados das condicionalidades dependam da articulação entre as organizações de saúde, educação e assistência social em nível local. Nesse sentido, o monitoramento e a avaliação tanto de processos como de resultados dependem da articulação efetiva entre os níveis e setores de governo.

#### **c) articulação/integração de informação entre os níveis local e central**

A operação local de um sistema de monitoramento está vinculada à existência de sistemas de informação. Para que a informação produzida em nível central chegue ao município e seja efetivamente utilizada pelos gerentes, é preciso tornar as ferramentas e os sistemas do MDS em instrumentos efetivamente úteis aos gerentes e gestores. Para isso elas têm de ser assimiláveis, não redundantes, tornando-se solução e não problema para os gerentes.

Que ferramentas, sistemas ou módulos de sistemas de informação geral – com variáveis e indicadores específicos – seriam necessários na perspectiva da gestão e gerência locais e que, às vezes, não são contempladas pelos sistemas de informação e indicadores já existentes? Por exemplo, se gerentes necessitam monitorar ou avaliar a atenção dedicada por prestadores de serviços locais, seria preciso contemplar essa necessidade nos sistemas e ferramentas de informação.

#### **d) adesão dos profissionais às atividades de avaliação e monitoramento.**

A Política de Avaliação e Monitoramento do MDS (BRASIL. MDS, 2006) prevê que parceiros governamentais e não governamentais que recebem recursos para financiar programas e ações enviem regularmente dados relativos a esses programas e a essas ações, de forma a subsidiar a construção de indicadores que fazem parte de seu sistema de monitoramento.

A adesão dos profissionais envolvidos nas várias etapas dessa atividade pressupõe, em primeiro lugar, que eles conheçam os objetivos das atividades em que estão envolvidos e acreditem em sua relevância. O desconhecimento não apenas do significado, mas também da própria função avaliação e monitoramento pode produzir resistência em relação ao seu papel.

Qualquer atividade nova exige a adesão das pessoas e resistências não podem ser superadas apenas hierarquicamente. Um desafio cultural é fazer com que a avaliação e monitoramento passem a ser vistos como instrumentos de interesse para a organização e necessários para melhorar o processo de trabalho e o desempenho dos programas. O comprometimento dos profissionais existe não apenas em função das normas ou de valores pessoais, mas do conhecimento que eles têm sobre os objetivos de suas atividades. É preciso que as pessoas envolvidas em qualquer atividade saibam o que estão fazendo e para que serve o que estão fazendo. Capacitação e treinamento devem ser estendidos a todos os profissionais envolvidos, e não somente aos níveis superiores. O papel dos gerentes é crucial nesse sentido, em sua relação com os vários níveis hierárquicos da gestão.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A institucionalização das atividades de avaliação e monitoramento como parte de um sistema nacional enfrenta desafios em seus vários níveis de implementação, onde os atores envolvidos no processo têm distintos graus de governabilidade sobre esses desafios. Procurou-se apontar aqueles desafios sobre os quais a gestão local pode ter maior poder, seja para tomar decisões e encaminhar soluções, seja para vocalizar as demandas locais nos fóruns apropriados. A produção e a análise de informação qualificada, por meio de um sistema nacional de avaliação e monitoramento, podem, e devem, integrar-se à agenda da gestão social como base para o planejamento da expansão e consolidação da rede de serviços e programas de proteção social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Portaria n. 329, de 11 de outubro de 2006*. Institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: MDS, 2006.

DRAIBE, S. M. Introdução. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

VAITSMAN, J; RODRIGUES, R. W. S; PAES-SOUSA, R. *O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Brasília: UNESCO, MDS, 2006. (Policy papers; 17).

### **Referências bibliográficas sugeridas sobre:**

#### **a) avaliação:**

COHEN, E.; FRANCO, R. Avaliação: conceito e especificidade. In: \_\_\_\_\_. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 2007.

DRAIBE, S. M. Introdução. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 1993.

#### **b) avaliação e monitoramento:**

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Portaria sobre a política de avaliação e monitoramento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Brasília: MDS, 2006.

VAITSMAN, J; RODRIGUES, R. W. S; PAES-SOUSA, R. *O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Brasília: UNESCO, MDS, 2006. (Policy papers; 17).

#### **c) indicadores:**

JANUZZI, P. M. Conceitos básicos. In: \_\_\_\_\_. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. Campinas: Alínea, 2003.

**d) implementação:**

VAITSMAN, J. 2006. A integração entre avaliação e planejamento: desafios políticos e institucionais. In: XI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Guatemala, 7-10 nov. 2006. Guatemala: CLAD, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2006. Disponível em: <[www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo\\_a.html](http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo_a.html)>.

**e) estudo de caso:**

SANTOS, A. F.; QUADROS, R. M.; FERREIRA, J. M. *Descentralización de la salud pública y sistemas de información en Brasil: caso del Municipio de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Indes-IDRC, [s.d.]. (Série estudos de caso y experiencias relevantes en gerencia social en America Latina; 9).

# VULNERABILIDADE, EMPODERAMENTO E METODOLOGIAS CENTRADAS NA FAMÍLIA: CONEXÕES E UMA EXPERIÊNCIA PARA REFLEXÃO

*Carla Bronzo*<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Programas centrados no atendimento às famílias têm sido a estratégia dominante nos sistemas de proteção social em todo o mundo. No Brasil, a partir dos anos 90, a família tem sido considerada elemento central na doutrina da proteção integral, norteadora do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei Orgânica de Assistência Social, e eixo orientador das ações da Política Nacional de Assistência Social. Mas o que significa, mais especificamente, proteção à família?

Embora se tenham argumentos e provas suficientes sobre a necessidade de se considerar a família como foco da intervenção, não se tem conhecimento acumulado suficiente sobre dois pontos centrais para o desenvolvimento de uma efetiva proteção social para famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade. Primeiro, que desenhos de políticas de proteção social são mais efetivos para o enfrentamento e a superação das condições de pobreza e vulnerabilidade? Segundo, como trabalhar tendo as famílias como foco? Que tecnologias ou metodologias de intervenção surtem resultados, e que tipo de resultados quer-se alcançar com as famílias? O primeiro ponto remete ao desenho de políticas locais de proteção social e aos aspectos de gestão das políticas, e o outro diz respeito às metodologias de ação com as famílias. Embora distintas, as duas questões são interligadas e não se têm, no geral, suficiente clareza e conhecimento sistematizado sobre as alternativas de ação, seja quanto à forma de produção das políticas e programas, seja quanto às tecnologias ou metodo-

---

1 Doutora em Sociologia e Política pela UFMG. Pesquisadora e Professora da Escola de Governo/Fundação João Pinheiro.

logias de ação para o trabalho com as famílias. Diante dessa nebulosidade, os agentes que atuam na ponta, diretamente com as famílias e com a proteção social local, não sabem, ao certo, que estratégias e ações devem utilizar nem o que é mais adequado ou efetivo para lidar-se com determinado tipo de público nem quais estratégias são mais exitosas.

Este texto concentra-se no exame das questões relativas às metodologias centradas na família. Pontua alguns elementos capazes de orientar a ação das equipes locais encarregadas da produção de políticas de proteção social e foca na estratégia dos itinerários de inserção social. É discutida, com maior detalhe, a experiência do Programa *Puente*, do Chile, que apresenta metodologia definida, consistente e orientada para prover apoio psicossocial às famílias em situação de alta vulnerabilidade, buscando sua autonomia e empoderamento.

### **Famílias em condição de vulnerabilidade: o que isso quer dizer?**

Uma primeira abordagem do tema nos leva a definir, com um pouco mais de clareza, o que se entende por famílias pobres, fragilizadas ou em condição de vulnerabilidade social. É importante distinguir entre pobreza e vulnerabilidade; estes dois universos – pobres e vulneráveis – não são necessariamente os mesmos. Nem todos os que se encontram em situação de vulnerabilidade são pobres – situados abaixo de alguma linha monetária de pobreza –, nem todos os pobres são vulneráveis da mesma forma.

É válido começar com uma análise conceitual, pois uma ideia básica é que diferentes concepções sobre pobreza levam a diferentes formas de mensuração (ou de identificação das pessoas ou famílias consideradas pobres) e também, ao mesmo tempo, a diferentes respostas quanto às políticas e estratégias de intervenção a serem desenvolvidas. Quer dizer, cada concepção revela uma visão do problema e, ao mesmo tempo, prescreve uma receita, um remédio para “o mal da pobreza”. Sem se estender muito, é suficiente afirmar que os enfoques mais tradicionais, como o enfoque monetário da pobreza e a perspectiva das necessidades básicas insatisfeitas, concentram-se nos **resultados**, enquanto a abordagem afinada com a concepção de vulnerabilidade orienta-se para os **processos**, examinando as estratégias que as famílias utilizam para lidar com os riscos e a queda de bem estar. Vulnerabilidade articula-se com a ideia de risco e na literatura esses termos frequentemente são abordados de forma conjunta. No campo da proteção social, o foco orientado pela abordagem da vul-

nerabilidade e dos riscos está nas estratégias utilizadas pelas famílias que lhes permitem escapar da pobreza e nas outras que as fazem perpetuar nela. Isso remete à contribuição possível e necessária das políticas públicas ao fortalecimento das capacidades de indivíduos, famílias e regiões para o enfrentamento e a superação da condição de vulnerabilidade.

Por riscos entende-se uma variedade de situações que englobam os riscos naturais (como terremotos e demais cataclismos), os riscos de saúde (doenças, acidentes, epidemias, deficiências), os riscos ligados ao ciclo de vida (nascimento, maternidade, velhice, morte, ruptura familiar), os riscos sociais (crime, violência doméstica, terrorismo, gangues, exclusão social), os riscos econômicos (choques de mercado, riscos financeiros), os riscos ambientais (poluição, desmatamento, desastre nuclear), os riscos políticos (discriminação, golpes de estado, revoltas), tal como sistematizados pela unidade de proteção social do Banco Mundial. Os indivíduos e as famílias posicionam-se diferentemente quanto à capacidade de resposta aos riscos e às mudanças do entorno (HOLZMAN; JORGESEN, 2000).

O enfoque da vulnerabilidade e dos riscos permite uma ponte mais direta com o campo das políticas públicas, ao explicitar as diferentes estratégias que devem ser desenvolvidas para fazer frente a riscos específicos e fortalecer a capacidade de resposta das famílias, para redução de sua vulnerabilidade. Vulnerabilidade relaciona-se, por um lado, com a exposição ao risco e, por outro, com a capacidade de resposta, material e simbólica que, indivíduos, famílias e comunidades conseguem dar para fazer frente ao risco ou ao choque (que significa a materialização do risco). As políticas e os programas inserem-se nesse campo como elementos que podem fortalecer a capacidade de resposta das famílias e de seus membros e reduzir-lhes a vulnerabilidade.

As respostas aos riscos podem ser, basicamente, de dois tipos, conforme as estratégias sejam desenvolvidas antes ou depois da ocorrência do evento de risco. No primeiro caso, as ações podem se dar na perspectiva da prevenção ou na da redução ou mitigação do risco. Na **prevenção**, a finalidade das estratégias é reduzir a probabilidade de produção de riscos adversos, as quais ocorrem, portanto, antes que se produzam os riscos. Tais estratégias envolvem políticas macroeconômicas, de regulação, de meio ambiente, de educação, de prevenção de epidemias, entre outras. Na perspectiva preventiva da proteção social, as medidas envolvem a redução dos riscos de desemprego,

de subemprego e de baixos salários, por exemplo. Na **mitigação**, as intervenções voltam-se para a redução dos efeitos de riscos futuros e, portanto, tais estratégias situam-se antes da produção dos riscos, à medida que buscam reduzir a repercussão ou os efeitos dos eventos de riscos, caso ocorram. Trata-se de medidas *ex ante*, que buscam reduzir o impacto do risco, caso este se materialize. Envolvem, entre outras ações, a diversificação da renda, o que significa acesso a gama mais ampla de ativos e mecanismos formais e informais de seguros. Uma vez que os eventos tenham ocorrido, o objetivo é enfrentar os riscos (ALWANG; SIEGEL; JORGENSEN, 2001, p. 3). Nesse caso, têm-se estratégias de **superação**; as iniciativas são desenhadas para aliviar os efeitos dos riscos, uma vez que estes ocorreram, e estão dirigidas para enfrentar os choques (MIDEPLAN, 2002, p. 36. SOJO, 2003, p. 137; HOLZMAN; JORGESEN, 2000, p. 16-17).

Um elemento central do enfoque da vulnerabilidade refere-se à noção de **ativos**, relacionada diretamente ao risco e à vulnerabilidade. Já por ativos se consideram os diferentes tipos de recursos que as pessoas e famílias possuem e podem mobilizar como estratégias de resposta aos eventos de risco. O conjunto de ativos considerados varia de acordo com a perspectiva teórica adotada do enfoque da vulnerabilidade e não existe consenso sobre quais ativos devem ser reconhecidos como centrais. A tipologia de Caroline Moser, por exemplo, considera como ativos o trabalho, o capital humano, a moradia, as relações familiares, o capital social; outras abordagens consideram como ativos o capital natural, físico, humano, financeiro e social.

O fundamental é considerar a **interação entre os diferentes tipos de ativos** e reconhecer os distintos resultados que tais interações produzem a curto, médio e longo prazo. Um exemplo permite esclarecer o ponto: para os pobres, as estratégias que podem parecer as mais adequadas a curto prazo implicam consequências e perturbações a médio e longo prazo, de magnitude bem maior do que os eventos que lhes deram origem. A venda de ativos (propriedades, bens), o desinvestimento em capital humano (como o abandono da escola) ou a redução da ingestão de calorias constituem estratégias utilizadas pelos pobres para lidar com riscos imediatos, mas exigirão esforços maiores, no futuro, para que os efeitos produzidos sejam sanados (SOJO, 2003, p. 123; HOLZMAN; JORGESEN, 2000, p. 10). Diferentes estratégias ou respostas aos riscos mobilizam diferentes conjuntos de ativos que podem produzir resultados diferentes quanto à vulnerabilidade, o que faz com que não haja sempre uma

relação unívoca e unidirecional entre pobreza e vulnerabilidade. Por exemplo, embora algumas famílias possam situar-se acima da linha da pobreza com o rendimento do trabalho de seus filhos, elas encontram-se em nível maior de vulnerabilidade, comprometendo ativos e condições de vida presente e futura de suas crianças, precocemente inseridas no trabalho. Algumas estratégias de curto prazo das quais as famílias lançam mão (trabalho infantil) podem danificar em longo prazo sua base de ativos. De forma semelhante, a erosão do ativo “relações familiares” pode ter implicações econômicas, na medida em que a saída de um dos cônjuges do espaço doméstico pode implicar a diminuição da renda familiar.

O suposto básico é que a vulnerabilidade tem como fatores determinantes a estrutura de oportunidades – expressão que identifica o conjunto de recursos, bens e serviços, programas, benefícios colocados à disposição de públicos com diferentes níveis e tipos de vulnerabilidade – e a dimensão psicossocial. Essa dimensão refere-se, basicamente, às ações (e não-ações) das famílias, para prevenir, mitigar ou enfrentar os riscos. De um lado, fatores exógenos às pessoas e famílias e, de outro, fatores endógenos a elas. Disso decorre que, para enfrentar, de forma efetiva e sustentável, as condições de vulnerabilidade, qualquer estratégia tem necessariamente de passar pela alteração positiva da estrutura de oportunidade, pelo fortalecimento dos ativos e pela busca de autonomia e protagonismo dos indivíduos e das famílias.

Tem-se aqui, de forma enfática, o argumento presente em grande parte da literatura sobre o tema da vulnerabilidade e pobreza: as famílias pobres e vulneráveis apresentam ainda, para além de uma multiplicidade de privações de caráter mais objetivo (renda, ativos materiais, acesso a serviços etc.), algumas condições ou aspectos psicossociais negativos que dificultam o enfrentamento e a superação das condições de pobreza. Frequentemente, as famílias nessas condições de intensa e extensa vulnerabilidade e pobreza desenvolvem atitudes e comportamentos de apatia, resignação, baixa autoestima, baixo protagonismo e autonomia, desesperança, subordinação e dependência, que acabam por aprisionar as famílias e os indivíduos nas armadilhas da pobreza. Essas dimensões relacionais, consideradas como aspectos menos tangíveis da pobreza, remetem a questões de natureza psicossocial e envolvem o tema das relações sociais e do empoderamento. Tem-se com isso a necessidade de uma ação intensa e sistemática sobre os elementos menos tangíveis da vida das pessoas considerando o âmbito das relações, sejam estas relações intrafamiliares

ou sociais e comunitárias, que estabelecem as redes de sociabilidade e apoio e constituem definitivos alicerces da proteção social.

As pessoas e famílias em condição de vulnerabilidade extrema – nunca é demais repetir – padecem de uma síndrome de privações e de carências, mas também apresentam potencialidades e ativos que podem ser mobilizados, desde que exista um suporte efetivo e articulado pelas estruturas e processos e traduzidos por meio das políticas públicas. A adoção de formas mais flexíveis e relacionais de gestão pública, aderentes às necessidades das pessoas, das famílias e dos territórios e desenvolvidas pelos diversos setores de forma mais integrada, constitui estratégia potencialmente mais exitosa.

### **O empoderamento a partir da identificação da vulnerabilidade**

Ao considerar o duplo caráter da pobreza como fenômeno que envolve aspectos mais e menos tangíveis, dimensões objetivas de falta de recursos e também dimensões subjetivas relativas a valores, comportamento, autonomia, tem-se como implicação que qualquer estratégia que busque a superação da pobreza passa necessariamente pelas pessoas e que, para desenvolver estratégias sustentáveis e efetivas, é necessário alterar tais condições limitadoras e investir no empoderamento das pessoas, no desenvolvimento de sua autonomia, de suas competências e de sua capacidade de autodesenvolvimento, visando à ampliação de sua capacidade de ação. Essa questão remete ao tema das relações sociais, das redes de sociabilidade, das normas, dos valores, dos comportamentos e das dimensões menos tangíveis das condições de pobreza. Alterar o cenário de pobreza requer, além de estrutura de oportunidades adequada, atenção à qualidade dos laços sociais, às condutas e às ações que grupos, indivíduos, famílias e comunidades realizam para lidar com sua situação de pobreza e vulnerabilidade.

O fortalecimento dos ativos dos indivíduos e das famílias é a estratégia dominante, cuja concepção envolve aspectos e dimensões relacionais e de natureza psicossocial e abrange, para além de recursos físicos ou financeiros, capacidades humanas e também recursos imateriais (ideias, habilidades, saberes etc.) e sociais. Alterar condições de vulnerabilidade implica ampliar a base de ativos, fortalecer o repertório de respostas, expandir capacidades e fronteiras de pensamento e ação. Uma noção que permite expressar esse processo de fortalecimento de ativos é a de empoderamento. Pode-se basear na própria palavra para captar seu sentido básico: *empowerment* envolve poder, implica

alteração das relações de poder em favor daqueles que contavam com pouco poder para manejar sua vida, no sentido de ter maior controle sobre elas (SEN, 1997, p. 2). Na tentativa de esclarecer o sentido, alguns autores, como Sen, afirmam que esse termo relaciona-se, por um lado, ao maior controle externo sobre recursos, entendidos, de forma ampla, como recursos materiais, físicos, intelectuais, financeiros, e, por outro, como controle no âmbito das crenças, dos valores e das atitudes, de forma relacionada com a capacidade de autoexpressão e autoafirmação, processos sustentados pela autoconfiança e por mudanças no âmbito da subjetividade, que ocorrem no interior, diga-se, de cada um. Os resultados das ações de empoderamento podem ser de diferentes tipos e magnitude, mas todos espelham uma mesma ordem de questões relativas ao aumento do protagonismo, da autonomia, do senso de dignidade, do acréscimo de capacidades.

As intervenções que se pautam pela perspectiva do empoderamento seguem formatos distintos, porque não existem para elas regras ou esquemas sistematizados de ação. Elas tanto podem ser programas e ações massivas, de larga escala e limitados no tempo, como ações de pequena escala mais lentas e mais intensas. São processos de difícil mensuração, dada a complexidade da interação entre fatores individuais e coletivos, da combinação das disposições internas de cada um e dos níveis e tipos de ação dos agentes externos, dos fatores micro e macro que intervêm com intensidades e configurações particulares para produzir resultados de mudanças nos âmbitos materiais e também nos aspectos menos tangíveis.

Embora as pessoas empoderem a si mesmas, governos e outros atores desempenham papel vital nesse processo, seja estabelecendo leis e regulamentos favoráveis ao empoderamento das pessoas (leis antidiscriminação, mudanças legais, facilitação de acesso ao crédito etc.), seja alterando formas de provisão dos serviços públicos para torná-los mais flexíveis e porosos às demandas e necessidades dos indivíduos e grupos, e atuando sobre a infraestrutura social. Empoderamento como processo e resultado das políticas de proteção social pode ser uma categoria síntese, para se referir à ampliação da capacidade de escolhas dos indivíduos que ocorre quando se tem acesso a ativos – materiais, sociais, ideais – que, em interação sinérgica entre si, permitem a redução da condição de extrema vulnerabilidade.

O empoderamento é algo que se processa no meio da relação entre usuários e agentes públicos como produto emergente das relações que se estabe-

leem entre as famílias, os agentes, as redes de políticas e as redes sociais. É imperioso considerar os programas e serviços sociais como sistema de relações que inclui usuários, prestadores de serviços, autoridades e gestores públicos, entre uma multiplicidade de atores que estabelecem as condições específicas nas quais os programas e serviços se realizam (CHACIN, 2000). A natureza das relações que se criam nesse sistema é condicionante das trajetórias de inserção ou incorporação social e, por isso, impõe-se enfatizar que processos de empoderamento exigem uma estrutura de oportunidades que permita a efetivação das escolhas. Por exemplo, a decisão de retirar o filho do trabalho infantil e de inseri-lo no sistema escolar depende da existência de vagas nas escolas, da mesma forma que a decisão de buscar tratamento para alcoolismo depende da existência de serviços e condições de suporte nas redes sociais que permitam e sustentem essa escolha. Quer dizer, não adianta muito ampliar a capacidade de as pessoas fazerem escolhas se não existem estruturas de oportunidades (entendidas como regras e instituições formais e informais) que tornem possível efetivar as escolhas e transformar agência (como capacidade de agir) em ação efetiva (resultados).

Os exemplos são inúmeros, mas o que se quer enfatizar é que a criação de autonomia nas famílias é algo que se processa com base nas relações que se estabelecem entre pessoas e instituições, a partir da interação de aspectos objetivos (acesso a bens e serviços, na quantidade e qualidade necessárias) e subjetivos (autoestima, protagonismo, capacidade de decisão e ação) e da complexa interação de fatores micro (relativos às histórias particulares e específicas das famílias e seus membros, contextuais e localizadas) e fatores macro (relativos aos sistemas e estruturas econômicas, sociais, políticas e institucionais mais gerais), sendo algo que pode ou não ocorrer, contingente, portanto, das interações e dos vínculos que se criam, principalmente, entre as famílias e os agentes públicos encarregados de seu atendimento.

### **Dimensão relacional e o papel dos agentes públicos como catalisadores da mudança**

Uma combinação de acesso a recursos externos e de mudanças no âmbito da subjetividade é necessária para provocar alterações nas condições de pobreza e vulnerabilidade. Esse é o grande desafio e o ponto que deve ser enfatizado: ao se partir do enfoque da pobreza sob o prisma da vulnerabilidade, decorre daí a necessidade lógica de considerar a questão do empoderamento como

fundamento de um modelo de ação ou como conteúdo central das políticas de proteção. Qualquer estratégia efetiva de inclusão, para ser coerente com as implicações baseadas em enfoques amplos sobre a pobreza, deve combinar – sob formas e com intensidade variadas – ações voltadas para um e outro campo de ações, ao mesmo tempo, fortemente ancoradas nas necessidades materiais e demandas básicas e voltadas para alterações nas dinâmicas psicossociais que se processam via interações e relações sociais, cujo peso significativo cabe às relações institucionais estabelecidas com os agentes públicos e de proteção social. São nessas relações que frequentemente se reforçam atitudes psicossociais negativas ou podem ser definidos os rumos e o desenlace das intervenções realizadas nas famílias.

Para produzir transformações nesse âmbito de questões que envolvem interações sociais, familiares, comunitárias, um elemento central são as relações que se estabelecem entre os pobres e os setores não pobres da sociedade (técnicos e profissionais do setor público, representantes de organizações não governamentais, agentes do mercado e da sociedade civil etc.). Frequentemente as relações que se estabelecem entre os setores pobres e os agentes governamentais e não governamentais são assimétricas. Favorecem a dependência e/ou a estigmatização, que reforçam as atitudes de passividade e resignação. De forma geral, os pobres são vistos pelos setores não pobres (e principalmente pelos agentes públicos encarregados da execução de programas sociais) como aqueles “que não sabem”, “que não têm”, o que acaba por fortalecer atitudes de passividade, baixa autoestima, resignação, dependência. Quando o resultado pretendido com a intervenção pressupõe mudanças e alterações substanciais no público-alvo, a interação estratégica entre técnicos e usuários das políticas torna-se mais relevante (NOGUEIRA, 1997). Mudanças no plano das subjetividades, de forma geral, requerem intervenções intensas, complexas e duradouras para gerar a confiança e as condições necessárias para se processarem as alterações. A construção de relações de confiança entre técnicos e usuários, relações sustentadas pela capacidade de resposta efetiva do Estado às necessidades identificadas, constitui o suporte fundamental para os processos de expansão de capacidades e de fortalecimento da autonomia da família e de seus membros.

### **Incorporação e inserção social: metodologias de intervenção**

As metodologias centradas nas famílias e orientadas para a reversão da vulnerabilidade e o fortalecimento da autonomia são denominadas, na literatura,

“itinerários da inserção” ou “incorporação social” e buscam atuar em aspectos tangíveis e menos tangíveis dos fenômenos de pobreza. Elas centram-se na viabilização do acesso a ativos, bens e serviços públicos e sociais, fortalecendo capacidades e habilidades com base em ações que levam em conta o protagonismo da família (o plano micro) e sustentam-se no compromisso dos diversos setores públicos (plano macro) com o processo de inclusão social, sob a forma de contratos e compromissos estabelecidos entre as famílias e o setor governamental. Um modelo de intervenção pautado pela incorporação exige, do ponto de vista da capacidade governamental, a existência de recursos, bens e serviços que possam ser repassados à população, em quantidade e na forma adequada às necessidades personalizadas. Pelo lado dos indivíduos em processo de incorporação, tem-se de ter a adesão, o protagonismo e o compromisso efetivo das pessoas com seu projeto de incorporação. A combinação de ambos requer o trabalho de acompanhamento, atividade que gera vínculos e se realiza com base na confiança, forte expressão do componente relacional.

Um processo de incorporação social (ou inserção, em outros termos) é composto por um *mix* de dimensões e elementos que são centrais em distintas visões sobre a pobreza, de forma combinada e não excludente. De acordo com Corera, um processo de incorporação social envolve: a) ter condições de vida mínimas em termos de moradia, saúde, educação; b) ter recursos econômicos que possibilitem ao cidadão ser um consumidor; c) ter uma atividade que possibilite a ele ou a ela o reconhecimento social; d) participar de espaços de cultura, lazer, de sociabilidade; e) *tener un lugar en el mundo, pintar algo* (CORERA, 2002, p. 352). O desenvolvimento de relações comunitárias locais e o fortalecimento de redes sociais que possam acolher e responder às demandas são básicos aí. Além da perspectiva de atuar via redes, têm-se os princípios de organização que incluem a cooperação entre instituições e departamentos de setores diversos, a articulação de iniciativas governamentais, comunitárias, filantrópicas e privadas e a complementaridade estrutural entre os âmbitos econômicos e sociais (CORERA, 2002, p. 373). A terminologia varia – itinerários de inserção, incorporação social, intervenção integral –, mas aborda um conjunto de questões similares. Os *itinerários personalizados de incorporación social* (CORERA, 2002, p. 366) configuram os caminhos a serem percorridos pelos indivíduos ou “unidades de convivência” no sentido de saída da condição de exclusão. O itinerário personalizado parte da adesão voluntária dos participantes e não representa uma contrapartida obrigatória ao recebimento

de uma renda básica. O conhecimento da diversidade de situações de exclusão e o mapeamento das possibilidades e limites são elementos fundamentais para uma intervenção de inserção diferenciada e flexível.

O que é central nessa metodologia é a dimensão da corresponsabilização. Esse tipo de metodologia é muito sensível às turbulências do ambiente e é necessário contar com um forte compromisso, de longo prazo, de ambos os lados: do público e dos agentes governamentais. O trabalho de acompanhamento do processo de inserção envolve, além da aplicação de recursos, um trabalho de intensa relação pessoal, continuada e duradoura, sustentada pela confiança recíproca entre agentes públicos e pessoas acompanhadas, fortalecida pela motivação e desejo de os assistidos procurarem saídas sustentáveis das situações de exclusão.

Esse trabalho é personalizado, *à la carte*, atento às especificidades e ao que é peculiar às famílias. As dificuldades e limites dessa metodologia são claros. A possibilidade de financiamento de uma política com esse desenho de intensa atuação e ampla cobertura não é uma questão irrelevante. Sem dúvida esse é um limitador para qualificar ou apontar os limites empíricos de determinados modelos de intervenção. A existência e disponibilidade de redes de serviços para atender a demandas de inserção são outro constrangimento e ambas exigem como elemento fundamental amplo e forte consenso político em torno da adoção de determinadas estratégias de intervenção e políticas consistentes e duradouras nas redes de serviços públicos. É totalmente diferente desenhar uma política de serviços pessoais para uma cidade européia, que conheceu um passado de bem estar social e conta com estrutura de proteção ampla e efetiva – na qual somente algumas centenas de pessoas dependeriam dos serviços personalizados de inserção – do que desenhar uma política para uma cidade ou um centro urbano na maioria dos países da América Latina. Nesses países existem pobreza de massa e grande contingente de indigentes, para os quais as privações são múltiplas, superpostas e estão em um contexto de capacidade de financiamento baixa.

Um modelo de intervenção tão próximo, intenso e integral dificilmente poderá ser viabilizado em contextos com alto grau de pobreza ou de forma massiva pelo governo central. Os governos locais podem ser mais efetivos na identificação das necessidades das famílias e na realização de acompanhamento mais personalizado para o conjunto de famílias mais fortemente afetadas pelas condições de vulnerabilidade. A metodologia dos itinerários supõe uma

estrutura de oferta de bens e serviços pautada pela integralidade e pela personalização do atendimento.

### **Programa *Puente* como exemplo de itinerários de inserção**

Os desenhos de políticas inspiradas pelas perspectivas dos itinerários de inserção apresentam variações quanto à metodologia, ao número de encontros, aos componentes ou às fases. Não parece existir um modelo único, mas diversas adaptações de um mesmo conjunto de preocupações, centradas em ações mais intensas e articuladas para um mesmo conjunto de famílias em situação de vulnerabilidade extrema, que se baseiam em pacto ou acordo entre famílias e governo e em estratégias marcadas pela elevada interação e alta flexibilidade na oferta de serviços.

Um bom exemplo de programas com essa perspectiva clara de itinerário de inserção é o Programa *Puente*, do Chile, componente central do sistema chileno de proteção social. O *Puente: Entre La Familia y sus Derechos* teve início em 2002 como iniciativa do nível central voltada para a melhoria das condições de vida das famílias em extrema pobreza. É o principal componente de uma estratégia de inclusão social, o Chile Solidário, que constitui o sistema de proteção social para os mais pobres no Chile.

O Sistema Chile Solidário tem como público um universo de 225 mil famílias mais pobres do país e é executado com a participação dos governos locais. A concepção do Chile Solidário enfatiza o reconhecimento das múltiplas causas associadas à produção e à reprodução da pobreza extrema e considera que a superação exige mais do que a transferência de renda.

Sustentado fortemente pelo enfoque das capacidades, o programa é orientado para ampliar as oportunidades e os recursos das famílias indigentes, na perspectiva de ampliação da autonomia das famílias e de redução das vulnerabilidades e dos riscos. As dificuldades de inserção dos mais pobres nas redes de serviços existentes são enfatizadas no diagnóstico e orientam as estratégias de intervenção. A desinformação, o isolamento e as características psicossociais que marcam situações de extrema pobreza dificultariam o acesso aos bens, aos serviços e aos programas existentes. Um dos pressupostos do Sistema Chile Solidário é atuar também sobre essa dimensão.

Uma característica forte do sistema é supor a articulação entre as estruturas setoriais e entre os níveis de governo. A articulação entre setores é orientada pelos 53 indicadores de inclusão definidos pelo *Puente*, condições que dependem da ação de setores diversos e devem garantir os sete pilares do programa.

Além da transferência de renda, cujo valor decresce conforme o tempo de permanência no programa, tem-se uma metodologia de acompanhamento às famílias para fornecer-lhes apoio psicossocial e facilitar o acesso à rede de serviços. O *Puente* faz exatamente isso. Consiste na metodologia de intervenção – denominada *estratégia de intervención integral* sobre as famílias em extrema pobreza (COHEN; GÓMEZ, 2005, p. 25). Dessa forma, o Programa, componente do Sistema Chile Solidário, tem como objetivo fornecer apoio psicossocial às famílias e viabilizar o acesso dessas famílias à rede de benefícios e serviços. Explicitamente incorpora o marco conceitual do manejo de risco buscando com esse enfoque proteger a sobrevivência básica das pessoas e promover maior disposição para assumir riscos. Em seus próprios termos, o objetivo geral da estratégia de intervenção integral

*[...] es mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, generando las oportunidades y proveyendo los recursos que permitan a estas familias recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutiva eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional* (FOSIS, 2002, p. 15).

O Programa promove e apóia a instalação, em cada comuna do país onde residem as famílias-alvo do programa, de uma unidade de intervenção familiar (UIF). Essa unidade é coordenada pela municipalidade (WINCHESTER, 2005, p. 6) e conta com um número de profissionais e técnicos de apoio familiar condizente com a cobertura do programa na região. A unidade de intervenção familiar é apoiada por uma rede local de intervenção. Dessa rede participam instituições e organizações públicas e privadas que oferecem serviços ou bens para a população pobre e indigente. Na metodologia do Programa, cada técnico (apoio familiar) trabalha com 64 famílias (FOSIS, 2002).

### **A metodologia da intervenção integral nas famílias no *Puente***

O marco teórico da estratégia de intervenção integral é composto por três enfoques (FOSIS, 2002, p. 16): capital social, redes e intervenção em crise. A perspectiva do **capital social** orienta a atuação do programa para o desenvolvimento de ações que visam melhorar a capacidade das pessoas de se envolver com o mapeamento das potencialidades e com a busca de soluções de seus problemas. Além disso, salienta-se o papel das redes e formas articuladas de provisão de bens e serviços e a importância da expansão da quantidade e da qualidade das relações sociais das famílias. A perspectiva das **redes sociais** constitui outro elemento das diretrizes do Programa e refere-se à combinação

de ações que produzem efeitos sinérgicos no enfrentamento da pobreza, articulam e complementam recursos em uma atuação integrada (FOSIS, 2002, p. 16). A **intervenção em crise**, por sua vez, consiste em uma intervenção terapêutica, de curta duração e destinada a intervir nas situações de crise, que podem ter alto impacto em pessoas e famílias vulneráveis, impedindo sua capacidade de funcionamento. Essas intervenções buscam o empoderamento das pessoas no sentido de propiciar-lhes maior controle sobre sua vida, inclusive sobre suas emoções e comportamentos, aumentando as capacidades de respostas e fortalecendo a resiliência das famílias que vivem sob condições de pobreza extrema (FOSIS, 2002, p. 16).

O Programa *Puente* utiliza-se de material pedagógico para o trabalho psicossocial com as famílias, desenvolvido de forma lúdica e que funciona como uma caixa de ferramentas metodológicas que pretende desenvolver a geração de confiança e cooperação entre o apoio familiar e a família participante. Esse material é repassado a cada família logo após a assinatura do acordo e confere materialidade – por meio do uso de figuras, tabuleiro de jogos etc. – à identificação do potencial da família, em termos do capital e dos recursos que ela possui ou possa utilizar, e aos avanços de cada membro da família no sentido de se cumprirem as metas estabelecidas.

O Programa baseia-se em um contrato com as famílias cujos compromissos mútuos são definidos por um prazo de 24 meses, no decorrer do qual as famílias são apoiadas para que sejam atendidas em 53 condições mínimas de qualidade de vida. Essas condições são agrupadas em sete dimensões (identificação, saúde, educação, dinâmica familiar, habitabilidade, trabalho e renda), denominadas de pilares do Programa *Puente*. Para cada dimensão, foram fixadas as condições mínimas a serem atendidas pelas famílias ao longo do programa<sup>2</sup>. As famílias egressam no programa quando alcançam todas as

---

2 Exemplo dos tipos de condições mínimas de inclusão elencadas, nos seguintes eixos: identificação: todos os membros das famílias com registro civil, carteira de identidade, situação militar regularizada; saúde: família inscrita no serviço de atenção primária, com vacinação das crianças em dia, acompanhamento pré-natal, exames em dia; educação: inserção das crianças e jovens na escola, crianças e adultos alfabetizados, inserção de crianças com deficiência nas escolas; dinâmica familiar: existência de práticas de conversas na família, normas claras de convivência, mecanismos adequados para enfrentar conflitos, reconhecimento da rede comunitária e programas disponíveis, existência de distribuição mais equitativa das tarefas domésticas; habitabilidade: regularização da moradia, sistemas adequados de água e saneamento, condições adequadas de habitabilidade, com equipamentos básicos para alimentação; trabalho: trabalho regular com remuneração estável para, pelo menos, um adulto na família, inscrição dos desempregados nos serviços disponíveis, não abandono dos estudos dos jovens para inserção no trabalho; renda: acessos aos subsídios a que tenham direito, com renda acima da linha da indigência e com orçamento organizado em termos de recursos e necessidades. A lista é mais extensa e bem mais detalhada do

condições mínimas que correspondem a suas características próprias, em cada uma das sete dimensões.

Um modelo de intervenção pautado pela incorporação exige a existência de recursos, bens e serviços que possam ser repassados à população, em quantidade e na forma adequada às necessidades personalizadas. O estabelecimento do contrato com as famílias tem o caráter de promessa pública (FOSIS, 2004) e, como centro, a garantia de patamares dignos e condições mínimas de qualidade de vida. Esse ponto refere-se ao papel da oferta, desenhado com base na identificação das necessidades (mais do que nas demandas) das populações e famílias vulneráveis e pobres. Uma leitura adequada, pelos técnicos encarregados de acompanhar tais itinerários, das condições de vulnerabilidade das famílias e dos ativos que possuem constitui o ponto de partida da metodologia de intervenção integral, sendo a base na qual se desenvolvem os processos de empoderamento.

### **O trabalho central dos apoios familiares: agentes catalisadores do processo<sup>3</sup>**

O Programa tem como modelo de intervenção a entrega de um serviço de apoio psicossocial às famílias e, como estratégia de trabalho, a atuação dos agentes de apoio social, que interagem diretamente com as famílias. O peso dos aspectos psicossociais para a promoção das famílias tem como implicação quase mediata a existência de operadores que trabalhem diretamente com as famílias na alteração dessas condições limitadoras. A convicção que sustenta a estratégia de intervenção (serviço psicossocial) e a metodologia de trabalho (centrada nos apoios familiares) do *Puente* é que a qualidade da relação estabelecida entre agentes e famílias afeta os rumos e o desenlace da intervenção. Constitui uma dimensão absolutamente central do Programa e é tratada como tal (FOSIS, 2004).

O trabalho dos operadores ou dos apoios familiares tem como foco a construção do vínculo com as famílias, tomando as intervenções não como ações,

---

que foi aqui apresentada, mas a ideia é oferecer alguns exemplos do que constitui a lista de 53 condições mínimas que devem ser cumpridas em cada um dos sete pilares do programa. O esforço para identificar as condições básicas é árduo e não se faz sem disputas ou conflitos, uma vez que é bastante difícil haver consenso sobre o que constitui uma condição básica ou digna de vida. O esforço para pactuar parâmetros nacionais, sustentados pela perspectiva dos direitos sociais, não invalida o papel de cada contexto, de cada localidade, em identificar as condições e ajustar os parâmetros, complementando-os com vulnerabilidades mais específicas aos diferentes locais.

3 Essa parte e as duas seguintes constituem, praticamente, uma sistematização do conteúdo do documento produzido por FOSIS. Los apoyos familiares: los otros constructores del puente. Santiago: Chile, 2004. (Cuadernillo de trabajo; 4).

mas como processos que visam alterar atitudes e práticas para o autodesenvolvimento das famílias. O trabalho central de tais operadores do programa é calcado na perspectiva da promoção das famílias e na aposta nas capacidades e potencialidades das famílias e de seus membros, entendidas como recursos estratégicos a serem mobilizados para a redução da vulnerabilidade. Os apoios familiares são os agentes catalisadores do processo, apoios que geram vínculos para o desenvolvimento das famílias, atuam como integradores das famílias às redes diversas, fortalecem o desenvolvimento de processos familiares que, juntamente com a garantia de satisfação de necessidades básicas, permitem às famílias fortalecer sua capacidade de resposta e reduzir sua vulnerabilidade.

A intervenção é orientada para criar a confiança necessária para que as capacidades latentes das famílias e de seus membros possam emergir. Contudo a geração de confiança – em si mesmo, em sua família e nas instituições (FOSIS, 2004) – é um processo de longo prazo. A confiança mútua é um ingrediente fundamental, que pode ser ampliado ou minado conforme a capacidade de resposta e de atuação do poder público junto às comunidades e famílias. Estabilidade, consistência, adequação e transparência nas ações desenvolvidas estão entre os elementos vitais para possibilitar processos de empoderamento, de fortalecimento das capacidades individuais, familiares e comunitárias.

Um primeiro elemento da intervenção em contextos de grande vulnerabilidade consiste em uma leitura das condições de vida das famílias e dos tipos e graus de exposição a riscos, bem como das condições para enfrentar o que se detectou nessa leitura.

O segundo elemento consiste na identificação dos ativos das pessoas e famílias, entendidos como recursos que podem ser mobilizados para mudanças nas condições de vida e envolvem tanto recursos físicos quanto relações sociais. Os operadores ou apoios familiares ajudam a família a reconhecer sua situação e a rever os recursos de que dispõem e que podem utilizar no seu processo de mudança. Com base no estabelecimento dos “compromissos de ação”, tem-se as projeções e alterações das “estratégias de sobrevivência” para as “estratégias de integração”. O suposto é que as famílias vão além do cumprimento de certas condições estabelecidas para a participação no programa e alcancem um processo de aprendizagem e mudança, baseado na mobilização de um repertório mais amplo de recursos com os quais podem contar. Em síntese, e de acordo com os documentos oficiais do Programa *Puente*, os apoios

familiares assistem às famílias para que estas melhorem seu manejo de riscos, desenvolvendo estratégias adequadas e suficientes para isso (FOSIS, 2004). Esses apoios interligam as famílias e suas necessidades às redes de serviços e benefícios existentes, articulam-nas com essas redes, fazem a ponte entre elas e essas redes, de forma a focalizar os ativos das pessoas e famílias e a fortalecer os “fatores protetores”, instrumentos de apoio que buscam ampliar capacidades e o repertório de recursos e ativos das famílias e de seus membros.

Cada uma das 225 mil famílias do *Puente* tem o acompanhamento de um apoio familiar por um período de 24 meses, que acompanha, de forma integral e personalizada, os processos de empoderamento e melhoria das condições de vida das famílias atendidas. A intensidade de contato é decrescente ao longo do tempo, as visitas são apoiadas por uma metodologia lúdica, e a relação é pautada pela confiança e pelo estabelecimento de contratos. O elemento central é o “vínculo de apoio psicossocial” (FOSIS, 2004). Esse vínculo, de acordo com o documento específico do programa, consiste em “abertura emocional e racional, voluntária e consciente, entre duas ou mais pessoas, para viver processos de mútua construção de proximidade, respeito e reciprocidade, para alcançar a satisfação de necessidades e expectativas de uma das partes, contando com o apoio da outra” (FOSIS, 2004).

As representações que os apoios ou operadores familiares fazem das famílias, e que estas fazem daqueles constituem o solo, no final das contas, em que o *Puente* se ergue. Cabe ao apoio familiar fazer uma leitura das condições de vida, das estratégias e dos ativos que podem ser mobilizados, criados ou fortalecidos para a superação das condições de extrema vulnerabilidade. Cabe às famílias compreenderem o agente externo como oportunidade para a mudança, com uma visão mais clara de suas condições, de seus recursos e do que necessita para viver melhor. O outro, tanto para a família quanto para o apoio familiar, só é legítimo se existem confiança e respeito na relação que se estabelece e constituirá o pilar para a mudança.

A metodologia do *Puente* baseia-se, dessa forma e finalmente, na conversação. O apoio familiar atua como facilitador e tem como propósito estabelecer rodadas de conversação com um material didático muito bem estruturado, ludicamente trabalhado, que conduz a dinâmica relacional orientando e estruturando as formas das interações entre os agentes e as famílias (FOSIS, 2004). O Programa fornece, com base nos apoios familiares, espaço para a

conversação, onde os operadores atuam para fomentar a reflexão da família sobre sua condição, as estratégias e as decisões que devem ser tomadas para serem enfrentadas as situações críticas e geradas as mudanças. Os operadores, nas conversações, não dizem o que deve ser feito, mas facilitam processos para que a família elabore o seu plano de desenvolvimento, cuja estratégia definida é resultado de um processo relacional de interações que ocorreram a partir dos espaços de conversação.

Um ponto digno de nota refere-se à criação de autonomia das famílias, base e razão de ser dos apoios familiares. Estes não são os solucionadores dos problemas para as famílias, mas trazem informações, motivação, acompanhamento, assessoria, aconselhamento e aprendizagem, elementos que apontam para o fortalecimento de autonomia e independência das famílias. O ponto central da metodologia é apoiar as famílias para que não precisem de apoio, e essa relação só produz resultados efetivos de mudança se há um processo subjetivamente denso entre operadores e famílias. Nesse sentido, nada mais longe do espírito dessa metodologia que operadores burocráticos, eficientes no registro das formalidades do programa, mas desatentos aos processos subjetivos envolvidos nessas interações.

O tema da mudança de atitudes dos beneficiários é central para as estratégias que contam com o desempenho mais autônomo, protagônico ou proativo das famílias e de seus membros, para o alcance dos seus objetivos de superação da vulnerabilidade. Se não se promove mudança de atitudes nos beneficiários, o papel passivo, refratário, conformista se fortalece, minando as chances de participação ativa, crítica e autogestionária em relação aos programas sociais (CHACIN, 2000). No final das contas, o resultado é a manutenção do clientelismo, assistencialismo e baixo desempenho das políticas, com o não equacionamento sustentável das condições de vulnerabilidade.

A metodologia do apoio familiar do *Puente* tem como tarefa construir vínculos entre famílias e operadores e envolve três dimensões distintas de atuação: “construção de relações de confiança, construção de processos de mudança de atitudes e construção de compromissos para a ação”. Essas três dimensões são básicas e orientam a ação dos operadores. É central que exista um conjunto de acordos, objetivos claros e compartilhados, com definições sobre tempos, espaços, interlocutores, papéis, tarefas e clareza quanto ao contexto socioinstitucional em que as ações se desenvolvem. A formalização desses acordos,

também muitas vezes tácitos, permite estabelecer as bases em que as relações entre operadores e famílias ocorrem e em que se determinam as regras do jogo, que devem ser respeitadas, e se definem os conteúdos básicos e os limites do tipo de relação que se pretende estabelecer por um período longo de tempo, relação essa que entra em questões relativas à privacidade das famílias (FOSIS, 2004).

Quanto a essa primeira dimensão das conversações que se estabelecem entre apoios e famílias – “construção de relações de confiança” –, tem-se como base os processos de abertura, de disposição emocional e cognitiva real das famílias e de seus membros, para revisar sua situação de vida e desenhar alternativas de ação que contem com o apoio de um agente externo, o facilitador desse processo. A abertura emocional das famílias para se envolverem nesse processo requer sentimento de segurança, exige estabilidade, transparência, constância e a sensação de que elas podem contar com o apoio familiar e com recursos, de forma estável e definida, e de que estão acompanhadas nesse processo. O trabalho dos apoios familiares não é, afetiva ou emocionalmente, neutro. Muitas vezes, as intervenções dos apoios ocorrem em momentos de crise, com forte conteúdo emocional. Nessas situações, eles devem ser capazes de atuar sensível e eficazmente, mobilizando as energias presentes para o desenvolvimento de processos de habilitação em outros níveis (FOSIS, 2004).

A “construção de disposição para mudanças” constitui outra dimensão das conversações, orientada para alterar padrões de atitudes. O apoio familiar nessa dimensão, busca atuar como mobilizador interno da família e de cada um de seus membros, propiciando e fortalecendo dinâmicas de aprendizagem baseadas na reflexão sobre ações passadas e seus resultados, gerando condições e disposição para a mudança de atitudes. O que se enfatiza aqui é o caráter mobilizador das conversações que induzem os processos de mudanças.

A “construção de compromissos de ação” constitui outra dimensão central em torno da qual as conversações ocorrem. Esses compromissos envolvem compromissos das pessoas consigo mesmas, com outras pessoas e com o Estado. Os processos de construção intersubjetiva que têm base nos compromissos levam, a cada membro da família, a possibilidade de desenvolver projetos de vida, visões de futuro que norteiem e motivem as ações das famílias e dos apoios familiares.

Os compromissos de ação situam-se também em três dimensões: 1) *compromissos no âmbito pessoal e familiar*, que trata de modificação de comportamentos, hábitos, disposições, formas de relação e comunicação; 2) *compromissos de coordenação das ações*, que envolve a elaboração de projetos de vida, identificando ações orientadas para alcance de fins específicos, como os compromissos para a realização de determinadas atividades, por exemplo; 3) *compromissos com a realização de projetos*, que se refere ao projeto de ação como empreendimento levado adiante pelas famílias e com o suporte dos apoios familiares, sobre cujas ações a serem realizadas ambas as partes devem ter clareza, para que o alcance dos objetivos estabelecidos seja de forma coletiva pela família e pelo apoio familiar (FOSIS, 2004).

A família, como unidade básica de intervenção, é convidada a estabelecer compromisso de ação para a melhoria de suas condições de vida, e os agentes governamentais se comprometem a facilitar os processos de apoio e promoção e a desenvolver as ações necessárias para garantir a efetivação dos compromissos de ação. Esse é o contrato. Cabe à família fazer sua parte como condição básica à sua participação no programa. Também o Estado se compromete com os resultados pretendidos, no tempo predeterminado. Da confluência desses dois elementos – agentes e famílias – é que têm lugar os processos de ganho de autonomia das famílias e de expansão de suas capacidades, com a consequente redução de suas condições de vulnerabilidade.

### **As fases do processo de intervenção personalizada**

Ainda aqui a referência é a metodologia de intervenção integral do *Puente*. É importante reter esse exemplo e examiná-lo em detalhe pelo fato de ele constituir um paradigma de atenção psicossocial à família em pobreza extrema, com metodologia sistematizada, documentada e avaliada, o que constitui algo não generalizado no campo das políticas e programas de proteção social voltados para públicos vulneráveis. O processo de intervenção da metodologia apresenta distintas fases ou etapas.

A fase inicial de intervenção, com seis meses de duração (com aproximadamente 14 encontros), é mais intensa. Nessa fase, espera-se que o vínculo esteja criado e haja clareza sobre as dimensões do programa e quais condições de vida serão objeto de trabalho entre operadores e família. Nos dois primeiros meses, a frequência dos encontros é semanal; no terceiro e quarto meses, quinzenal; e no quinto e sexto, mensal.

Segue-se a fase de acompanhamento e avaliação nos outros 18 meses seguintes, com sete sessões de acompanhamento. Do sétimo mês ao décimo segundo, os encontros são bimensais, com quatro sessões, e, no segundo ano, os encontros são trimestrais, com três sessões (FOSIS, 2002, p. 22-23; 2004).

A fase de fechamento tem como base a finalização da participação das famílias no programa e ocorre nos dois meses posteriores ao vigésimo quarto mês da intervenção, enfatizando a participação da família no Sistema de Proteção Chile Solidário. Nos 45 dias após o dia de egresso da família, é realizada a primeira sessão e, após 15 dias, tem-se o registro final da ficha de egresso, com o bloqueio do sistema de registro, não sendo mais possível inserir dados nas fichas das famílias (FOSIS, 2004).

<b>FASE 1</b>		
Trabalhemos juntos na construção da ponte?	Sessão 1	Convite para adesão das famílias ao programa
Reconhecendo a família: quem somos?	Sessão 2	Conhecer a composição familiar e as características principais de cada um
Os pilares da vida da família: priorizando nossas preocupações	Sessão 3	Identificar e pôr sobre a mesa as principais preocupações e tentar estabelecer as prioridades
O capital da família: organizando a bodega	Sessão 4	Identificação dos recursos (materiais ou não) com que as famílias contam para melhorar suas condições de vida
Trabalhando na construção da ponte	Sessões 5 a 11	Revisão das dimensões do programa e identificação das condições mínimas definidas, estabelecendo contratos
Reforçando a construção da ponte	Sessão 12	Sintetizar, junto à família, os resultados alcançados e reforçar os compromissos para cumprir as condições mínimas ainda pendentes
Fazendo as terminações da ponte	Sessão 13 em diante	Apoio e orientação para o cumprimento das condições mínimas que se encontram pendentes, reforçando inserção nas redes de apoio
Utilizando a ponte	Sessão após o alcance das condições mínimas	Essa sessão ocorre após o alcance, pela família, das 53 condições mínimas e tem como objetivo reforçar o contrato e o compromisso da família com seu constante desenvolvimento

continua

O tempo previsto para a primeira fase é de seis meses, podendo-se estender até que estejam alcançadas todas as 53 condições mínimas.
--

FASE 2 – Acompanhamento, monitoramento e seguimento: durante 18 meses, em sete sessões de trabalho para concluir a intervenção, no vigésimo quarto mês, com o egresso das famílias do programa. Essa fase tem como eixo o acompanhamento do cumprimento das cláusulas do contrato familiar e o reforço dos compromissos assumidos pelas famílias e pela rede de apoio.
--

FASE FINAL – sessão final: recepção das obras. Última visita à família, depois de 24 meses de ingresso no Programa <i>Puente</i> , com apoio para sua continuidade no Sistema Chile Solidário.
--

### **Sobre as competências necessárias dos apoios familiares**

Um elemento central na metodologia centrada nos itinerários de inserção refere-se às competências e habilidades necessárias para um bom desempenho das funções dos apoios familiares. Esse constitui outro diferencial do *Puente*, pela atenção e centralidade conferidas aos agentes de ponta, considerados elementos fundamentais para o processo de conversão, de transformação do funcionamento da família e das capacidades de seus membros. Aos apoios familiares, pela natureza e centralidade do trabalho que desenvolvem, exige-se formação que agregue qualificações, destrezas e habilidades que vão além de formação profissional técnica convencional, setorial ou unidisciplinar.

As habilidades requeridas exigem capacidades distintas para realizar diagnósticos, recolher e sistematizar informações sobre as famílias e sobre os recursos disponíveis nas redes, para operar plataformas tecnológicas necessárias de monitoramento e avaliação do programa, para atuar como facilitador de processos e dinâmicas de empoderamento familiar. Nesse caso, o que nos interessa mais diretamente é que os apoios familiares devem apresentar capacidades para desenvolver empatia pelas famílias, conter e dirigir processos psicoemocionais intensos, dominar ferramentas de negociação, mediação de conflitos, aconselhamento, escuta ativa, entre outras (FOSIS, 2004).

Os apoios familiares devem apresentar formação e competências próprias, específicas, que envolvem distintas capacidades:

- a capacidade de aprender constantemente e revisar sua forma de pensar e agir. Com base nas reflexões propiciadas pelas conversações, podem-se analisar mais criticamente as formas anteriores de pensar, sentir e agir e, dessa forma, ter consciência de cursos alternativos de ação. Essa reflexividade se apresenta às famílias durante as conversações, mas também aos apoios fa-

miliares, chamados constantemente a refletir e a aprender sobre sua prática e seu desempenho;

- capacidade de desenvolver conversações especializadas. Os apoios familiares têm como base de sua ação as conversações e, para isso, necessitam desenvolver a capacidade de escuta e de fala, adotando a conversação como intercâmbio flexível, bi ou multidirecional;
- capacidade para ler o contexto e identificar oportunidades de mudanças. Nesse caso, o apoio familiar necessita de capacidades para: reconhecer os fatos, como eles afetam a família e o que seria necessário mudar; identificar os motivos dados pela família para explicar essas situações; saber como alterar essa situação, identificando estratégias e oportunidades de ação; saber quem são os responsáveis pelas ações para que as mudanças se produzam, estabelecendo um itinerário de ações necessárias para que as alterações pretendidas se processem.

O papel dos apoios familiares é justamente este: apoiar as famílias e não resolver por elas, buscar a promoção do desenvolvimento de habilidades e capacidades das pessoas e famílias e não meramente assistir ou transferir soluções. Como representante do governo, o apoio familiar assume, inevitavelmente, uma relação de poder diante das famílias atendidas, e não se trata de relação neutra ou simétrica. Entre suas tarefas, o apoio acompanha de forma personalizada cada família e cada membro, refletindo e atuando sobre situações específicas da vida familiar. Os apoios familiares são técnicos especializados, com alto grau de profissionalismo, que apresentam capacidades e habilidades profissionais e pessoais que lhes permitem atuar como facilitadores de processos de desenvolvimento familiar. Como visitantes em um espaço privado, os apoios familiares devem se comportar como visitas que têm a tarefa de propiciar conversações. A ideia de conversação envolve escutar de forma ativa e falar para ser entendido, e dessas conversações devem surgir planos e compromissos de ação, de ambas as partes, para o alcance das metas e dos resultados pretendidos (FOSIS, 2004).

É forçoso mencionar a existência da Comunidade de Aprendizagem, que constitui um sistema de formação, acompanhamento e capacitação permanente dos operadores ou apoios familiares viabilizando a criação e o fortalecimento de competências e habilidades necessárias ao seu efetivo desempenho (FOSIS, 2004).

A comunidade de aprendizagem envolve vários componentes: círculos de conversas, nos quais os operadores podem refletir, coletiva e sistematicamente, sobre seu trabalho; intercâmbio e circulação de pessoas, ideias, informações, conhecimento; instituto orientado para desenhar e realizar cursos e oficinas de formação; universidades para cursos de especialização em trabalho social com famílias; plataforma tecnológica para favorecer a interligação entre os operadores, agentes do *Puente* (FOSIS, 2004). É evidente, no desenho e na gestão do *Puente*, o compromisso com a qualidade das interações entre os operadores do programa e as famílias, com o desenvolvimento de habilidades, competências e destrezas que permitem aos apoios familiares desempenharem seu papel com maior efetividade.

### **Considerações finais**

Os modelos de intervenção calcados na perspectiva dos itinerários de inserção sustentam-se por acompanhamento personalizado das famílias e de seus membros, com acordos e compromissos contratuais firmados entre famílias e agentes governamentais. Esses acordos e compromissos marcam o princípio da corresponsabilização das famílias e do governo com os processos de empoderamento e autonomização das famílias e a superação de suas condições de vulnerabilidade.

O marco conceitual do enfoque da vulnerabilidade e do manejo de riscos articula-se diretamente com os modelos de itinerários e com as metodologias de apoio às famílias. O reconhecimento da multiplicidade de aspectos pelos quais a vulnerabilidade se manifesta e da presença de aspectos de natureza psicossocial nas condições de vulnerabilidade e pobreza extrema implicam respostas, do ponto de vista da proteção social, capazes de fazer-lhes frente. O modelo de manejo de riscos decorrente dessa forma de conceber a pobreza identifica os ativos (materiais e menos tangíveis) e as estratégias de respostas das famílias e de indivíduos aos eventos de riscos. Isso permite desenhar ações voltadas à prevenção, à mitigação e à superação dos riscos, o que permite, em tese, objetivos e resultados mais precisos para cada um dos níveis da intervenção, orientados em matrizes de riscos.

O Programa *Puente*, vários outros programas do Chile e também da América Latina utilizam-se da matriz de riscos para identificar dimensões selecionadas a serem protegidas (renda, saúde, educação, assistência, moradia etc.), por faixas etárias ou etapas do ciclo individual e familiar e fatores protetores

que podem atuar como barreiras e trampolins para a saída das condições de vulnerabilidade. A estratégia dos itinerários de inserção foi apresentada aqui sob a perspectiva do *Puente*, mas não é exclusiva desse programa. Ela é bastante conhecida na Europa, onde foi utilizada, principalmente nos anos 90, e desenhada para fornecer respostas integrais e mais aderentes às necessidades das famílias e baseadas em compromissos de ação e de corresponsabilidade entre os operadores do programa e as famílias. O suposto fundamental é que existem redes a serem mobilizadas, que sejam porosas às demandas levantadas com capacidade para atendê-las com qualidade. As condições da oferta, sua variedade e adequação não são homogêneas, e um esforço articulado ao atendimento personalizado consiste em atuar nas condições do contexto, na estrutura de oportunidades que o Estado, o mercado e a sociedade definem em dado contexto e em cada época. Nenhuma metodologia será suficiente para desenvolver a autonomia e o protagonismo das famílias se não existirem as condições do entorno que favoreçam o exercício dessa autonomia.

Ao considerar a perspectiva da vulnerabilidade e, principalmente, do *portfólio* de ativos, tem-se uma vinculação com a questão do empoderamento – entendido tanto como o processo quanto como o resultado do fortalecimento da capacidade de resposta dos indivíduos e grupos – e da ampliação da capacidade de estes fazerem escolhas efetivas e de transformarem escolhas em atos e resultados (ALSOP, 2005). Considerar essa perspectiva implica mensurar tanto a dimensão dos ativos (nível dos indivíduos, domicílios e comunidades) quanto as estruturas de oportunidades que permitem transformar a escolha em ações efetivas.

A garantia de direitos socioassistenciais é alcançada quando as famílias identificadas como pobres e vulneráveis são apoiadas para alcançar um padrão de condições dignas de vida, que constituem o patamar da proteção a ser garantida pelo Estado. Entretanto o princípio de cidadania que embasa a concepção de direitos envolve mais do que recepção passiva, pelas famílias, de bens e serviços oferecidos pelo Estado e implica, em sua vertente mais republicana, também a ideia de responsabilidades e deveres. No caso das políticas de proteção às famílias vulneráveis, esse princípio materializa-se na ideia do contrato, como é o caso do *Puente* e de outros programas orientados pela perspectiva dos itinerários de inserção na Europa e América Latina, e no mecanismo das condicionalidades.

As metodologias centradas nos itinerários de inserção traduzem os princípios da integralidade e personalização do atendimento, da flexibilidade na oferta de bens e serviços, do compromisso público e da centralidade das dimensões relacionais, baseadas nas conversações, na criação de vínculos geradores de transformações em vários âmbitos e no papel central dos agentes de ponta como catalisadores das mudanças. Tais mudanças são tanto objetivas quanto subjetivas, envolvem ampliação do acesso a recursos diversos e demandam envolvimento efetivo dos diversos setores governamentais com o processo de empoderamento e redução das vulnerabilidades das famílias.

Tomar a família como unidade de intervenção e de orientação da política social significa assumir a complexidade de suas formas e de sua heterogeneidade. Com base nesse foco, a tarefa consiste em mapear fatores de risco e de proteção e organizar a intervenção de forma integral, adotando a intersectorialidade como diretriz de gestão e o atendimento flexível e personalizado como estratégia metodológica de atenção às famílias. Não existem receitas ou fórmulas prontas. O que se buscou aqui foi apontar, com base no exame de um modelo e de uma metodologia, uma forma assumida por esses princípios. Com um desenho consistente e pertinente para enfrentar condições de vulnerabilidade das famílias pobres, o modelo dos itinerários de inserção e a metodologia de intervenção integral às famílias podem constituir-se em referência útil para a construção de abordagens mais adequadas às condições e às possibilidades de políticas desenvolvidas em cada contexto.

### **Sugestões de aplicação**

- 1) Reflita sobre as diferentes formas de conceber pobreza e vulnerabilidade e a ausência de critérios absolutos. As linhas de pobreza e indigência constituem parâmetros para medir a pobreza em uma perspectiva monetária. Mas pobreza entendida como a necessidade básica insatisfeita estabelece outros critérios para identificá-la, que se relaciona com o acesso a bens e serviços. O enfoque da vulnerabilidade, por sua vez, aponta para a multiplicidade de dimensões de privação e reconhece a presença de aspectos objetivos e subjetivos envolvidos na produção e reprodução da pobreza e nas estratégias de intervenção para superá-la. O uso da perspectiva do ciclo de vida familiar implica identificar riscos específicos em cada faixa etária e em cada etapa do ciclo familiar, o que permite diagnóstico mais acurado das necessidades das famílias e de

seus membros. Examine a matriz de risco social utilizada nos programas do Chile e estruture uma matriz de riscos que espelhe as condições de vulnerabilidade das famílias com as quais os gestores/alunos trabalham.

- 2) Uma vez construída a matriz de riscos, como poderiam ser desenhadas as ações no campo da prevenção, mitigação e superação dos eventos de riscos? Examine a matriz elaborada pelo Departamento de Proteção Social do Bird, para ter uma ideia mais clara dos tipos de estratégias governamentais possíveis em cada um desses tipos de intervenção.
- 3) Em grupo, discuta e identifique outras situações de interações de diferentes tipos de ativos e os resultados, negativos e positivos, que produzem, gerando círculos viciosos de pobreza crônica ou círculos virtuosos de inserção social com dignidade.
- 4) Identifique, também com base nas discussões em grupo, quais ativos se referem aos fatores exógenos e quais se referem aos fatores endógenos às famílias e suas relações, ou seja, quais ativos são dependentes da estrutura de oportunidades existente e quais estão no campo de influência direta das famílias e de seus membros e são de caráter psicossocial?
- 5) Quais conjuntos de ativos poderiam ser fortalecidos ou poderiam ser o foco de uma estratégia orientada ao atendimento integral das famílias vulneráveis? Tendo como ponto de partida o exame das 53 condições mínimas que devem ser alcançadas pelas famílias do *Puente*, em que medida tais definições são adequadas à realidade local das famílias com as quais os gestores trabalham?
- 6) Imagine e construa uma matriz de ações de distintos setores governamentais que podem ter efeitos sobre outros setores. Por exemplo, ações de segurança alimentar podem ter efeitos na educação pela maior capacidade de aprendizagem.
- 7) Como o trabalho dos agentes de família poderia contribuir para a inserção das famílias nas redes de bens e serviços? Por que as famílias vulneráveis não têm acesso a tais redes por si mesmas e precisam do suporte das políticas de proteção para esse acesso?

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALSOP, R. Empowerment: if it matters, how do we measure it? In: INTERNATIONAL CONFERENCE: THE MANY DIMENSIONS OF POVERTY, Brasil, 2005. *Conference Paper*. Brasil: [s.n.], 2005.

ALWANG, J.; SIEGEL, P. B.; JORGESSEN, S. *Vulnerability: a view from different disciplines*. Washington, D.C.: World Bank, Jun. 2001. (Social protection discussion paper series; 0115).

BRONZO, C. *Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção*. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

BUSSO, G. *Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas sociales para latinoamerica a inicios del siglo XXI*. Santiago, Chile: Cepal, 2001.

CHACIN, N. A. La importancia de la actitude de los beneficiarios en la efectividad de las politicas sociales del sector público. In: V CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Santo Domingo, 2000. *Anais...* Santo Domingo: Governo da República Dominicana, 2000.

CHILE. Ministerio de Planificación y Cooperación. División Social. Departamento de Evaluación Social. *Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: Mideplan, 2002.

COHEN, E.; GÓMEZ, A. Reflexiones sobre las políticas de combate a la indigencia. In: SEMINÁRIO DE FLACSO, Santiago, jan. 2005. *Anais...* Santiago, Chile: Flacso, 2005.

COLOMBIA. Presidencia. *Acción social*. Disponível em: <<http://www.accionsocial.gov.co/>>

CORERA, C. O. Nuevas formas de exclusion-inclusion: una propuesta de intervención desde el trabajo social. In: IX CONGRESO DE DIPLOMADOS EN T.S Y A.S., Madrid, 2002. *Anais....* Madrid: Gobierno de Espagna, 2002.

FOSIS. *Los apoyos familiares: los otros constructores del puente*. Santiago, Chile: Fosis, 2004. (Cuadernillo de trabajo; 4).

\_\_\_\_\_. *Programa Puente: entre la familia y sus derechos*. Chile: Fosis, ago. 2002. Disponível em: <<http://www.programapuente.cl/>>.

HOLZMANN, R.; JORGENSEN, S. *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la Protección social y más allá*. Santiago, Chile: BIRD, feb. 2000. (Documento de trabajo; 0006).

KOWARICK, L. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil: Estados Unidos, França e Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, fev. 2003.

MOSER, C. *Confronting crisis: a comparative study of household responses to poverty and vulnerability in four poor urban communities*. Washington, DC: World Bank, 1996. (Environmentally sustainable development studies and monograph series; 8).

\_\_\_\_\_. The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development*, v. 26, n 2, p. 1-19, 1998. Disponível em: <[http://www.tessproject.com/products/seminars&training/seminar%20series/Assets\\_Materials/Reassessing\\_Urban\\_Poverty\\_Reduction\\_Strategies.pdf](http://www.tessproject.com/products/seminars&training/seminar%20series/Assets_Materials/Reassessing_Urban_Poverty_Reduction_Strategies.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2009.

RACZYNSKI, D. Equidad, inversion social y pobreza: innovar en como se concibe, diseña y gestiona la políticas y los programas sociales. In: SEMINARIO PERSPECTIVAS INNOVATIVAS EN POLÍTICA SOCIAL. DESIGUALDADES Y REDUCCIÓN DE BRECHAS DE EQUIDAD, Santiago de Chile, 23-24 may. 2002, *Anais....* Santiago de Chile: Mideplan, Cepal, 2002. (mimeo).

SEN, G. *Empowerment as an approach to poverty*. [S.l]: [s.n.], Dec. 1997. (Working paper series; 97.07). (mimeo). (background paper to the Human Development Report 1997).

SOJO, A. Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe. *Revista de la Cepal*, n. 80, 2003.

Referências bibliográficas sobre família e políticas públicas

AFONSO, M. L.; FILGUEIRAS, C. Maternidade e vínculo social. *Estudos feministas*, v. 4, n. 2, 1996.

ARRIAGADA, I. Políticas sociales, família y trabajo en la América Latina de fin de siglo. *Serie Políticas Sociales*, Santiago de Chile, CEPAL, n. 21, 1997.

\_\_\_\_\_. Familias latinoamericanas: convergencias e divergencias de modelos y políticas. *Revista de la Cepal*, n. 65, 1998.

BARROS, N. A. de. El análisis de las políticas sociales desde una perspectiva familiar. *Serviço Social e Sociedade*, a. 16, n. 49, p.117-132, 1995.

BRANT, M. do C. A proteção social destinada às famílias brasileiras. *Serviço Social e Sociedade*, a. 14, n. 42, p. 68-77, 1993.

CALDERÓN, A. I.; GUIMARÃES, R. F. Família: a crise de um modelo hegemônico. *Serviço Social e Sociedade*, a. 15, n. 46, p. 21-34, 1994.

COSTA, A. C. G. da. A família como questão social no Brasil. In: KALOUS-TIAN, S. M. (Org.). *Família Brasileira, a base de tudo*. 3 ed. São Paulo: Cortez, UNICEF, 1998.

FUKUI, L. Família: conceitos, transformações nas últimas décadas e paradigmas. In: SILVA, L. A. P.; STANISCI, S. A.; BACCHETTO, S. (Orgs.). *Famílias: aspectos conceituais e questões metodológicas em projetos*. Brasília, MPAS/SAS; São Paulo: Edições Fundap, 1998. p. 15-22.

GOLDANI, A. M. As famílias brasileiras: mudanças e perspectivas. *Cadernos de Pesquisa*, Fundação Carlos Chagas, Cortez, n. 91, 1994.

\_\_\_\_\_. Arranjos familiares no Brasil dos Anos 90: proteção e vulnerabilidades. *Como Vai, População Brasileira?* a. 3, n. 3, p. 14-23, 1998.

JELIN, E. Familia, género y políticas sociales: notas para el debate”. In: URRUTIA F., M. (Ed.). *Familias populares: historia cotidiana e intervención social*. Santiago: Fundación Andes, ECO, Educación y Comunicación, 1997.

MARTIN, C. Os limites da proteção da família. *Revista de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 42, 1995.

MAURÁS, M.; KALUF, C. Políticas públicas y familia en América Latina y el Caribe. In: IV CONFERENCIA IBEROAMERICANA SOBRE FAMILIA, Cartagena de Indias, Sep. 1997. *Anais...* Genebra: UNICEF, 1997.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas y familia en América Latina y el Caribe. In: IV CONFERENCIA IBEROAMERICANA SOBRE FAMILIA, Cartagena de Indias, Sep. 1997. *Anais...* Genebra: UNICEF, 1997.

MIOTO, R. C. T. Família e Serviço Social. *Serviço Social e Sociedade*, a. 18, n. 55, p. 114-130, 1997.

MONTEIRO, M. F. G. Saúde reprodutiva. In: KALOUSTIAN, S. M. (Org.). *Família brasileira, a base de tudo*. 3 ed. São Paulo: Cortez, UNICEF, 1998.

PEREIRA, P. A. P. Desafios contemporâneos para a sociedade e a família. *Serviço Social e Sociedade*, a. 16, n. 48, p.103-114, 1995.

RIBEIRO, R. M. et al. Estrutura familiar, trabalho e renda. In: KALOUSTIAN, S. M. (Org.). *Família brasileira, a base de tudo*. 3. ed. São Paulo: Cortez, UNICEF, 1998.

SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.



## PARTE 2

# O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA NOVA FORMA DE GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

*Berenice Rojas Couto<sup>1</sup>*

Passados 13 anos da aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), é preciso retomar conceitualmente não só os princípios e as diretrizes contidos nas formulações dos diversos documentos que enfeixam a regulação da política de assistência social, como também, e principalmente, pensar na estruturação de elementos de gestão que impliquem a materialização desses elementos. O tratamento, no campo da política social brasileira de instrumentos de gestão, é um tema extremamente novo, principalmente se o campo de política for a assistência social, em que, historicamente, a “boa vontade”, o “amor aos pobres”, o “voluntarismo” têm uma larga aceitação como elementos de mediação.

Efetivamente, a Política Nacional de Assistência Social, aprovada pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), com publicação no *DOU* de 28/10/2004, resultado de intenso e amplo debate nacional, é um instrumento decisivo, que vai consolidar a condução do trabalho a ser realizado. Apresenta como diretrizes:

- I. descentralização políticoadministrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal bem como às entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;
- II. participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

---

<sup>1</sup> Assistente Social. Doutora em Serviço Social pela PUC/RS. Coordenadora dos cursos de pós-graduação – Mestrado e Doutorado – em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da PUC/RS. Professora na área de Política Social na graduação e na pós-graduação da Faculdade de Serviço Social da PUC/RS e pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Política e Economia Social (Nepes).

- III. primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;
- IV. centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, programas e projetos (BRASIL, 2004, p. 32-33).

Para a consolidação dessas diretrizes, é preciso que a gestão da política considere que a negação delas tenha sido apresentada como uma das características centrais no campo da política social de assistência social.

Estabelecer um pacto federativo responsável solidariamente pelo atendimento às necessidades sociais da população pobre brasileira convoca a uma microrrevolução. A centralidade no governo federal, não só na questão de recursos financeiros, como no desenho de que tipo de política deveria ser ofertada, é característica que persistiu por longo tempo. Retomar a necessidade de autonomia no diagnóstico, nas propostas de atendimento e no reconhecimento das diferenças regionais – na apresentação das expressões da questão social, principalmente nas formas de resistência da população – indica que é preciso repensar a intervenção das três esferas de governo no caminho da consolidação da política.

O Sistema Único de Assistência Social (Suas) introduz uma concepção de sistema orgânico em que a articulação entre as três esferas de governo constitui-se em elemento fundamental. Desde a Loas, previa-se a política de assistência social articulada entre as esferas municipal, estadual e federal. Essa articulação, embora pensada, resultou em arranjos organizacionais pouco consistentes e em transferência de responsabilidades. Os municípios, *loci* primeiros da materialização da política, apontavam para a transferência de responsabilidades sem a devida reforma tributária e sem o empenho dos recursos, que continuavam sendo muito escassos. Imperava a centralização da política na esfera federal e a execução dos programas e serviços vinculados a uma única fonte de financiamento. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Suas, em especial no seu modo de gestão, repõem a necessidade de enfrentar o desafio de dar materialidade à política, conforme os preceitos da Loas. Uma das questões básicas apontadas pelo Suas refere-se à retomada da centralidade do Estado na garantia da existência de serviços estatais como articuladores dos serviços socioassistenciais necessários. Nessa esteira, os Centros de Referência de Assistência Social (Cras), vinculados à proteção social básica, e os Centros Especializados de Assistência Social (Creas), vinculados

à proteção social especial, representam a afirmação da presença do Estado na condução da política de assistência social.

Contudo a existência física de espaços, por si só não garante a viabilização concreta dessa referência; há, portanto, a necessidade de se adensar o debate sobre o significado desses espaços, o que inclui discussões sobre os serviços, a estrutura, os acessos, os processos de qualificação e avaliação, as interfaces e o controle social, o que, sem dúvida, pode ser qualificado por subsídios oriundos de processos investigativos e de avaliação da gestão do próprio sistema.

Outra questão fundamental nesse trabalho de gestão compartilhada está na ótica de entender o papel das entidades beneficentes que devem compor a rede de serviços socioassistenciais. Nesse campo, a primazia do atendimento dessas entidades resultou em programas fragmentados, na maior parte das vezes desvinculados da realidade em que se instalavam, sem compromisso com espaço público, com programas seletivos e com gestões, quase sempre, centralizadoras e pouco participativas. Essa forma de organização criou um caldo de cultura difícil de absorver, uma vez que os trabalhos realizados contribuíram em muito para a reiteração da subalternidade da população usuária dos serviços assistenciais.

Isso resultou no enfraquecimento da organização da população pobre, sendo hoje um grande desafio a participação desses usuários em entidades que possam ser representadas nos espaços de controle social. Mais uma vez o desafio para a gestão do Suas é potencializar, nos espaços de atendimento à população, atividades que desenvolvam a autonomia e o protagonismo dos usuários na direção de materializar a participação deles no espaço de controle social utilizando mecanismos de democratização da política.

Para isso colabora, de forma decisiva, a definição de usuário contida na PNAS, ou seja,

[...] cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 33).

O fato de compreendê-lo inserido em uma realidade social multidimensional, signatário de várias expressões da questão social, indica visibilidade política a essa parcela da população e ao seu direito de ser atendida.

A centralidade do papel do Estado na condução da política pública tem o caráter de garantir que ela realmente atenda a “quem dela necessitar”, guardando os princípios da igualdade de acesso, da transparência administrativa e da probidade no uso do recurso público. A rede socioassistencial beneficente deve participar do atendimento às demandas, mas cabe ao Estado estruturar o sistema e resguardar o atendimento às necessidades sociais. Assim, o sistema é beneficiado pela experiência acumulada nesse campo pelas entidades, mas é preservado no sentido de garantir que a rede será formada com base no caráter público e de inclusão de todos.

A família, como elemento aglutinador do atendimento, busca romper com a lógica segmentada da política social brasileira. A família, como compreensão condensada dos reflexos da desigualdade social brasileira, é pensada como núcleo de resistência e produto de uma realidade dura, expressa não só pelos carecimentos econômicos, políticos e sociais, mas pelos elementos subjetivos de sua forma de resistência a esses carecimentos. Atenção especial devem ter os gestores ao tratarem dessa centralidade, uma vez que, se não colocada no solo histórico como unidade de reprodução social, pode-se cair na armadilha de transferir do viés individualista, centrado no sujeito, para um viés grupal, transferindo para a família a culpabilização da situação em que se encontra. Ao trabalhar com a perspectiva da centralidade na família, é preciso recuperar sua condição de representação de classe e associá-la à compreensão de que suas vulnerabilidades estão inscritas em um movimento do capitalismo na direção da “classe que vive do trabalho” (Antunes, 1995).

Além das diretrizes, é preciso apontar os objetivos da PNAS que reforcem uma nova construção na arquitetura da política de assistência social. Assim, a política de assistência social deve ser realizada de forma integrada às demais políticas sociais setoriais, visando enfrentar as desigualdades e garantir os mínimos sociais, na perspectiva da universalização dos direitos sociais.

Para isso, essas políticas devem:

- I. prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial para as famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem;

- II. 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; e
- III. assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família e garantam a convivência familiar e comunitária (Brasil, 2004, p. 33.).

Com base nesses objetivos, aparecem duas questões que merecem ser ressaltadas: a garantia da equidade no trato com a população usuária e a equivalência de acesso da população urbana e rural, realidade só garantida pela Constituição de 1988, que vem ser reafirmada pela PNAS/2004.

Como consequência da formulação da PNAS/2004 e da decisão da IV Conferência Nacional de Assistência Social, depois de amplo debate, foi reafirmada a construção e normatização nacional do Suas, aprovadas em julho de 2005 pelo CNAS por meio da Norma Operacional Básica (NOB) no. 130, de 15 de julho de 2005. O Suas está voltado 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.

Assim, é possível afirmar que a PNAS e o Suas alteram as referências conceituais, a estrutura organizativa e a lógica de gestão e controle das ações na área. A sua consolidação como sistema implica a determinação de oferta contínua e sistemática de uma rede constituída e integrada, com padrões de atendimento qualificados e pactuados, com planejamento, financiamento e avaliação. Assim, a rede socioassistencial prevista no Suas está articulada em torno da proteção social que, do ponto de vista do sistema, articula-se em proteção básica e especial e deve prever a existência de:

1. **serviços:** atividades continuadas, definidas no art. 23 da Loas, que visam à melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população, observando os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nessa lei. A Política Nacional de Assistência Social prevê seu ordenamento em rede, de acordo com os níveis de proteção social: básica e especial, de média e alta complexidade;
2. **programas:** compreendem ações integradas e complementares, tratadas no art. 24 da Loas, com objetivos, tempo e área de abrangência, defini-

dos para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais, não se caracterizando como ações continuadas;

**3. projetos:** definidos nos arts. 25 e 26 da Loas, caracterizam-se como investimentos econômicossociais nos grupos populacionais em situação de pobreza buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social, articuladamente com as demais políticas públicas. De acordo com a PNAS/2004, esses projetos integram o nível de proteção social básica, podendo, contudo, voltarem-se ainda às famílias e pessoas em situação de risco, público-alvo da proteção social especial;

**4. benefícios:**

4.1 benefício de prestação continuada: previsto na Loas e no Estatuto do Idoso, é provido pelo governo federal e consiste no repasse de um salário mínimo mensal ao idoso (pessoa com 65 anos ou mais) e à pessoa com deficiência que comprovem não ter meios para suprir sua subsistência ou de tê-la suprida por sua família. Esse benefício compõe o nível de proteção social básica, sendo seu repasse efetuado diretamente ao beneficiário;

4.2 benefícios eventuais: são previstos no art. 22 da Loas e visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte, ou para atender às necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública;

4.3 transferência de renda: programas que visam ao repasse direto de recursos dos fundos de assistência social aos beneficiários, como forma de acesso à renda, visando ao combate à fome, à pobreza e a outras formas de privação de direitos que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e dos indivíduos atendidos e o desenvolvimento local (BRASIL, 2004).

O conceito básico que pontua a política é o de proteção social, entendida como “[...] uma soma de ações [...], que visa proteger o conjunto ou parte da sociedade de riscos naturais e/ou sociais decorrentes da vida em

coletividade” (Mendes; Wunsch; Couto, 2006, p. 212). Nesse sentido, a PNAS aponta para a realização de ações direcionadas a proteger os cidadãos contra riscos sociais inerentes aos ciclos de vida e para o atendimento das necessidades sociais.

Na formatação da proteção social da assistência social, a PNAS apresenta dois níveis de atenção diferenciados: proteção social básica e proteção social especial de alta e média complexidade.

A proteção social básica apresenta caráter preventivo e processador da inclusão social. Tem como objetivos:

[...] prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. 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, entre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, entre outras) (BRASIL, 2004, p. 33).

Os serviços de proteção social básica serão referenciados nos Cras e serão compostos também por uma rede formada por entidades e organizações assistenciais da área de abrangência dos Cras.

As ações de proteção especial voltam-se aos indivíduos que se encontram em situação de alta vulnerabilidade pessoal e social, decorrentes de abandono, privação, perda de vínculos, exploração, violência etc. Essas ações destinam-se ao enfrentamento de situações de risco em famílias e por indivíduos cujos direitos tenham sido violados e/ou em situações nas quais já tenha ocorrido o rompimento dos laços familiares e comunitários.

As ações de proteção especial podem ser de:

- **média complexidade:** famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos;

“alta complexidade: são aquelas que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos com seus direitos violados, que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário” (BRASIL, 2004, p. 38).”

Os serviços de proteção social devem prover um conjunto de seguranças que cubram, reduzam ou previnam riscos e vulnerabilidades sociais (SPOSATI, 1997) bem como necessidades emergentes ou permanentes decorrentes de problemas pessoais ou sociais de seus usuários. Seu conteúdo e suas diretrizes são reveladores da extensão e das particularidades da proteção social adotada pelo Estado e expressa pela política de assistência social. Na PNAS/2004, as seguranças a serem garantidas são:

- **segurança de acolhida:** provida por meio da oferta pública de espaços e serviços adequados à realização de ações de recepção, escuta profissional qualificada, informação, referência, concessão de benefícios, aquisições materiais, sociais e educativas. Supõe a abordagem em territórios de incidência de situações de risco bem como a oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias de curta, média ou longa duração;
- **segurança social de renda:** é complementar à política de emprego e renda e se efetiva mediante a concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades, com a presença ou não de contrato de compromissos, e por meio da concessão de benefícios continuados para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social e que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho;
- **segurança de convívio:** realiza-se por meio da oferta pública de serviços continuados e de trabalho socioeducativo que garantam a construção, a restauração e o fortalecimento de laços de pertencimento e vínculos sociais de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança, societários. A defesa do direito à convivência familiar, que deve ser apoiada para que se possa concretizar, não restringe o estímulo à sociabilidades grupais e coletivas que ampliem as formas de participação social e o exercício da cidadania. Ao contrário, a segurança de convívio busca romper com a polaridade individual/coletivo, fazendo com que os atendimentos possam transitar do pessoal ao social, estimulando indivíduos e famílias a se inserirem em redes sociais que fortaleçam o reconhecimento de pautas comuns e a luta em torno de direitos coletivos;
- **segurança de desenvolvimento da autonomia:** exige ações profissionais que visem ao desenvolvimento de capacidades e habilidades, para que indivíduos e grupos possam ter condições de exercitar escolhas, conquistar

maiores possibilidades de independência pessoal e superar vicissitudes e contingências que impedem seu protagonismo social e político. O mais adequado seria referir-se aos processos de autonomização considerando a complexidade e a processualidade das dinâmicas que interferem nas aquisições e conquistas de graus de responsabilidade e liberdade dos cidadãos, que só se concretizam se apoiadas nas certezas de provisões estatais, proteção social pública e direitos assegurados;

- **segurança de benefícios materiais ou em pecúnia:** garantia de acesso à provisão estatal, em caráter provisório, de benefícios eventuais para indivíduos e famílias em situação de riscos e vulnerabilidades circunstanciais, de emergência ou calamidade pública (BRASIL, 2007).

O Suas representa um esforço no sentido de organizar, de forma clara, a estruturação nacional da política de assistência social. Sua formulação, com os instrumentos de gerenciamento, de monitoramento, com a definição dos espaços públicos articuladores, constitui-se em avanço notório no campo da política social. Nessa área é preciso destacar as normas técnicas emanadas do governo federal que têm incidido na organicidade e qualidade dos serviços.

## FERRAMENTAS DE GESTÃO: INSERÇÃO DO SUAS NA AGENDA POLÍTICA

Um dos grandes desafios da gestão da política social consiste em definir os seus elementos básicos que deverão apontar para concretização do Suas. Entre eles, têm enorme relevância a legislação e as normas operacionais e técnicas construídas no seu processo de implantação e implementação. O amplo conhecimento da Loas, da PNAS/2004 e da NOB/Suas é fundamental para o processo de gestão. A NOB/Suas aponta claramente que o plano de assistência social, o orçamento, o monitoramento, a avaliação e a gestão da informação e o relatório anual de gestão constituem-se em instrumentos privilegiados de gestão.

A própria organização do sistema, então, impõe a busca de fundamentos teóricos nos instrumentais do planejamento participativo como indutor da conformação da rede a ser ofertada. Resultará daí a possibilidade concreta de garantia de caráter público, de protagonismo dos usuários e de construção de indicadores para monitoramento e avaliação do processo. É preciso antever que

[...] as propostas devem ser viáveis (econômica, estrutural e politicamente), devem ser pertinentes (responder às prioridades estabelecidas, ter alcance

e efetividade) devem ter visibilidade (explicitar objetivos, metas, procedimento, recursos) e ter legitimidade (apoio/reconhecimento social dos trabalhadores que atuam na política e nos usuários) (PRATES, 2006, p. 49).

Para o projeto de gestão, é fundamental um diagnóstico claro e objetivo da realidade social em que a política é chamada a intervir. Para isso torna-se necessário utilizar os dados disponíveis nos bancos de dados do IBGE, do Ipea, além de estudos feitos por universidades e grupos de pesquisa. O Suas WEB e o Cadastro Único, hoje, são efetivamente excelentes instrumentos gerenciais. Quanto maior for a possibilidade de acertar na análise prévia da realidade, maior é a chance de acertar nas respostas construídas. Não é possível, hoje, trabalhar na perspectiva do que sempre foi parâmetro para a política assistencial, ou seja, o olhar particular das autoridades ou dos técnicos normalmente desenhado com base na leitura moral da realidade social. Se estiver claro para todos que o desafio é enorme – e a PNAS/2004 e o Suas apontam a complexidade da realidade social e a multidimensionalidade dos elementos que configuram a situação em que se encontram os usuários da assistência social –, torna-se fundamental enriquecer as propostas de gestão com os dados disponíveis seja em estudo prévio, seja em pesquisas empíricas da realidade.

Para além disso, precisa-se de ferramentas que identifiquem, com clareza, as situações em que a política deverá incidir. Com base nos conceitos de vulnerabilidade e de risco definidos na PNAS, é necessário identificar, no território, onde se localizam os elementos que devem ser enfrentados pela ação da política de assistência social. A identificação de indivíduos e famílias, embora compreendida como singular, deve ser feita de acordo com a lógica do atendimento às necessidades sociais, de forma que os problemas sejam identificados, sem, contudo, servirem à estigmatização desses grupos.

Os impactos na realidade devem ser avaliados como consequências que determinado problema gera para aquela parcela da sociedade, naquele território, e não como um problema particular, individual ou grupal. Um exemplo: o trabalho infantil pode ser a realidade de uma comunidade de adultos desempregados, assim a gestão deve pensar não só em retirar a criança da exploração do trabalho, mas também em propor como essas famílias podem ser inseridas no processo produtivo, garantidor de renda. Para isso será necessário compreender minimamente a vocação produtiva do município e articular a ação com as políticas de trabalho, educação, transporte, entre outras.

## TRABALHO EM REDE: A NECESSIDADE DE CONCEITUAR O TEMA

A PNAS/2004 é bastante clara ao indicar a forma de organização do atendimento às demandas sociais. Aponta a metodologia de rede como estratégia garantidora do sistema. Para ela, concorrem os conceitos de integralidade, subsidiariedade e complementaridade. A coordenação do sistema é estatal, garantindo assim a efetividade da política pública. Nesse caso, os Cras e os Creas são espaços públicos estatais da maior relevância, pois seu trabalho deve centrar-se não só no acolhimento dos usuários e de suas demandas, mas como indutor da rede no território onde está instalado.

A rede não é a junção de entidades presentes no território; ela é a pulsação conjunta das respostas articuladas para enfrentamento das desigualdades sociais identificadas. É a constituição de uma estrutura orgânica, viva que articula o conjunto de respostas, com eficiência e eficácia, em torno dos problemas daquele território. Essa formulação exige um processo de gestão firme que seja constantemente monitorado e avaliado.

## RETOMANDO OS DESAFIOS: À GUIA DE FINALIZAÇÃO

Os grandes desafios estão apresentados primeiramente na perspectiva de pensar uma política nacional articulada para uma área que sempre foi dada a experiências particulares associadas à caridade e às benesses. Dentro do sistema, torna-se relevante a questão da territorialidade, não como espaço apenas geográfico de concentração da pobreza, mas como espaço onde existe vida, contradições, resistências, passividade, que precisa ser resgatado para que a assistência social identifique não só as carências da população como também as formas de resistência por ela engendradas.

Pensar o sistema pressupõe ter clara a dimensão política da assistência social, e discutir a qualidade nos atendimentos, que deve compreender exigências universais, embora respeitando características regionais e locais.

O Suas parte do pressuposto de que o acesso à política de assistência social se dará na condição de sujeito de direitos, os quais se constroem e se garantem na coletividade, mas têm como centralidade a família, tentando romper com a lógica individualista de prestação de serviços assistenciais.

A organização dos serviços dentro do Suas aponta para a necessidade de garantir a qualidade de acesso na condição de direito e de enfrentar o grande

desafio de romper com uma cultura instalada e enraizada na sociedade brasileira, especialmente no que se refere ao tratamento da pobreza baseado em um viés conservador que não permite a instalação de uma cultura de direitos sociais (COUTO, 2004).

Engendrar uma organização da política dividindo-a em proteção social básica e especial delimita com clareza o campo no qual é preciso construir respostas. A tentativa de romper com serviços por segmentos e realinhar uma rede de prestação de serviços articulada às necessidades sociais é uma tentativa de redefinir a rede socioassistencial e repensá-la. Na contramão dessa organização, encontra-se a maioria dos serviços organizados privados e/ou públicos que se constituíram para atender às demandas dos segmentos.

A utilização de ferramentas gerenciais e de profissionalização no trato da assistência social exigirá um novo perfil de profissional, e sua qualificação deverá ser permanente (vital instrumento: a NOB/RH). Importa romper com a lógica voluntarista e de senso comum que tem alocado recursos humanos nos serviços assistenciais.

O trabalho em rede exige forte direção da coordenação estatal, uma vez que no campo assistencial ele vem sendo sinônimo da soma de entidades existentes, e não a conjugação de um sistema disponível para o enfrentamento das refrações da questão social. A rede deve ser propulsora de trabalho sincronizado entre os serviços, programas e projetos e a transferência de renda.

A gestão, no caso do Suas, é central para a efetividade do sistema e, para que se consolide, será fundamental utilizar os referenciais do planejamento participativo e pautar-se na premissa da democratização dos espaços e na garantia de direitos sociais universais e emancipadores.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, R. *Adeus ao trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, Unicamp, 1995.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Cadernos Suas*. Brasília: MDS/SNAS, 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Norma Operacional Básica (NOB/Suas)*. Brasília: MDS/SNAS, nov. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004)*. Brasília: MDS/SNAS, nov. 2004.

COUTO, B. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2004.

MENDES, J. M.; WUNSCH, D; COUTO, B. R. Proteção social. In: CATTANI, A. D; HOLZMANN (Orgs.). *Dicionário de trabalho e tecnologia*. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 212-215.

PRATES, J. *Gestão como processo social e o processo de gestão da política de assistência social*. In: MENDES, J. M.; PRATES, J. C.; AGUINSKY, B. (Orgs.). *Capacitação sobre PNAS e Suas: no caminho da implantação*. Porto Alegre: EDIPUCRS, p. 38-61, 2006.

SPOSATI, A. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 55, a. 18, p. 9-38, nov. 1997.

# NOTAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

*Priscilla Maia de Andrade*<sup>1</sup>

*Mariana López Matias*<sup>2</sup>

## PRIMEIRAS PALAVRAS

O presente texto é uma reunião de apontamentos sobre o trabalho social com famílias no âmbito da assistência social, fruto de reflexões sobre a implementação do Programa de Atenção Integral à Família - Paif<sup>3</sup>. Nesse sentido, não se trata de um artigo teórico ou texto normativo ou prescritivo, mas de um pequeno texto reflexivo sobre o significado do trabalho social com famílias do Paif. Para iniciar a reflexão fazemos uma pequena exposição sobre o conceito de família para a assistência social, relacionando-a com o princípio da territorialidade da política, após discorreremos sobre algumas diretrizes teórico-metodológicas do trabalho social e, por fim, listamos alguns desafios postos ao desenvolvimento do trabalho social com famílias. A fim de subsidiar o aprofundamento das questões suscitadas, ao final do texto há uma lista de artigos e livros que tratam dessa temática.

## CONCEITO DE FAMÍLIA PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social. No âmbito da política de Assistência

---

1 Mestre em Política Social e Assessora Técnica do Departamento de Proteção Social Básica da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

2 Mestre em Serviço Social e Coordenadora de Regulação do Departamento de Proteção Social Básica da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

3 O Programa de Atenção Integral à Família (Paif) oferta ações e serviços socioassistenciais de prestação continuada, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária.

Social, o conceito de família refere-se a grupos de pessoas com laços consanguíneos e/ou alianças e/ou de afinidades, cujos vínculos circunscrevem obrigações recíprocas, e está organizada em torno de relações de gênero e de geração (BRASIL, 2005). É o locus primário de socialização, aprendizagem e desenvolvimento de capacidades humanas.

Com base nessa visão, a política de Assistência Social busca superar a concepção tradicional de família, o modelo padrão, a unidade idealizada. Mesmo porque temos hoje um universo familiar extremamente variado: modelos, estruturas e dinâmicas distintas, compreendidos não como organizações fixas, mas em movimento. Dessa forma, sobressaem as singularidades das famílias, suas dinâmicas, suas redes e também suas possibilidades e potencialidades. Lembrando ainda que a família é também um espaço de conflitos e tensões.

Importante citar também que os problemas experimentados e vividos pelas famílias são, quase em sua totalidade, resultados da realidade em que vivem. Ou seja, a questão social interfere e modifica as relações e dinâmicas familiares – relatos dos profissionais que desenvolvem trabalho social com famílias no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e estudos e pesquisas apontam tal fato. Por outro lado, a família está vinculada a uma rede de laços que vão para além do seu bairro. Assim, as famílias enfrentam dificuldades relacionadas ao contexto social e à situação de acesso precário a serviços, mas, ao se desenvolver trabalho social com as famílias, não se pode negligenciar a rede de laços que se faz no cotidiano e que funciona como elemento de potencialidade para o trabalho social.

Ao reconhecer os efeitos, nas relações familiares, dos contextos políticos, econômicos e culturais vivenciados em determinado território, reconhece-se também que os próprios territórios ganham significados e valores para as famílias ali residentes, como também para os técnicos que neles atuam, sendo mais um elemento da vigilância social. Dessa forma, ao considerar o território como ponto central de atuação, a proteção social reconhece a presença de múltiplos fatores de vulnerabilidade e de recursos econômicos, sociais e culturais presentes em determinado local e o impacto desses fatores na fragilização ou no fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Estar no território também significa estar mais próximo das demandas sociais, é dar possibilidade de voz aos mais vulneráveis e estimular a presença e o fortalecimento de instâncias mais participativas no âmbito territorial. Por

essa visão, o território é o espaço de melhor visualização e contextualização das estatísticas sociais, de melhor compreensão de alguns fenômenos, de possibilidades de enfrentamento das situações de vulnerabilidades e risco a que estão expostas as famílias (KOGA, 2006). Nessa direção, ao territorializar a proteção à família, a assistência social fortalece-a e promove a sua integração às demais políticas setoriais, garantindo-lhe acesso aos demais direitos socio-assistenciais.

## DIRETRIZES TEÓRICO-METODOLÓGICAS DO TRABALHO SOCIAL

Ao eleger a matricialidade sociofamiliar como pilar do Suas, a Política de Assistência Social enfoca a família em seu contexto sociocultural e em sua integralidade. Para realizar qualquer trabalho social com as famílias, é preciso enfocar todos seus membros e suas demandas, reconhecer suas próprias dinâmicas e as repercussões da realidade social, econômica e cultural vivenciadas por elas.

Nesse sentido, a matricialidade sociofamiliar perpassa todo o Suas – da proteção social básica à proteção social especial, e por isso o foco da política de assistência social é o fortalecimento dos vínculos familiares e a defesa e promoção do direito à convivência familiar e comunitária. Assim, a família deve ser apoiada com o objetivo de exercer sua função protetiva, de forma a responder ao dever de sustento, guarda e educação de suas crianças, adolescentes e jovens e garantir proteção aos seus demais membros em situação de dependência, principalmente idosos e pessoas com deficiência (BRASIL, 2005). O trabalho social com as famílias visa a apoiá-las e fortalecê-las como protagonistas sociais, e não culpabilizá-las ou responsabilizá-las pela sua situação ou condição.

A ampliação das condições materiais e de possibilidades de convívio, educação e proteção social na própria família não restringe as responsabilidades estatais de proteção social a seus membros. Isso em razão de a própria Constituição Federal de 1988 e de tantas outras leis comporem um arcabouço legal<sup>4</sup> que reconhece a responsabilidade de o Estado garantir a oferta de serviços e benefícios destinados à proteção das famílias.

---

4 Loas, Estatuto da Criança e do Adolescente, Estatuto do Idoso, Política de Integração da Pessoa com Deficiência, entre outros.

Nessa direção, é forçoso 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.

Assim, os instrumentos metodológicos do trabalho social com famílias devem estar pautados em processo de reflexão sobre a situação de vida das famílias e de suas prováveis condicionantes socioeconômicas e culturais. Isso favorece a percepção da dimensão individual e coletiva da problemática vivenciada, a definição de estratégias e de projetos individuais e coletivos de superação da situação de vulnerabilidade social, com vistas ao efetivo usufruto dos direitos sociais e à melhoria da qualidade de vida da população.

Nesse contexto, o trabalho social com famílias não pode possuir instrumentos metodológicos preestabelecidos. Ao contrário, as ferramentas metodológicas devem ser edificadas com base nas especificidades dos sujeitos, em suas identidades, desejos, necessidades, demandas e realidade social, histórica e cultural, isto é, as metodologias devem responder à diversidade sociocultural do país, às particularidades de cada território. Assim, é essencial que os municípios adaptem à sua realidade as ferramentas metodológicas genericamente delineadas no item anterior, respeitando, ainda, as seguintes diretrizes, baseadas na Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2006a, 2006b):

- reafirmar a assistência social e a proteção estatal às famílias como direito de cidadania;
- respeitar a heterogeneidade dos arranjos familiares e sua diversidade cultural;
- considerar a influência que as peculiaridades da realidade local e seus aspectos socioeconômicos e culturais têm sobre as famílias;
- adotar referencial teórico-político de defesa e promoção de direitos, com vistas à autonomia, emancipação e cidadania das famílias;
- negar posturas prescritivas, adaptativas, modeladoras e moralistas no trabalho social com as famílias;

- estimular a participação tanto da figura materna quanto da figura paterna no cuidado e na proteção dos demais membros familiares;
- manter em sigilo as informações repassadas pelas famílias;
- valorizar a relação entre gerações, sua convivência e trocas afetivas e simbólicas no âmbito familiar;
- negar concepções, valores e posturas que reafirmem a condição de subalternidade das mulheres na esfera familiar;
- fortalecer a cultura do diálogo combatendo todas as formas de violência, preconceito, discriminação e estigmatização nas relações familiares;
- construir mediações junto às famílias de modo a combater as diversas formas de discriminações no âmbito de suas relações, em especial aquelas baseadas na orientação sexual, incidência de deficiência e origem étnico-racial;
- garantir os meios e as condições para o acesso das pessoas com deficiência a todas as ações desenvolvidas no atendimento socioassistencial e socioeducativo às famílias;
- utilizar e potencializar os recursos disponíveis das famílias, suas formas de organização, sociabilidade e redes informais de apoio, com foco no resgate de sua autoestima;
- respeitar as expectativas e demandas das famílias quanto ao trabalho social bem como seus valores, crenças, identidades e sentimento de pertença;
- estimular a participação das famílias no planejamento, na execução e na avaliação de todas as atividades nas quais estiverem envolvidas, de forma a promover seu protagonismo;
- utilizar linguagem simples e, sempre que possível, outros recursos audiovisuais, tais como desenhos, músicas e cartazes, a fim de facilitar a comunicação com as famílias;
- relacionar a história das famílias com a história e o contexto do território em que vivem, a fim de fortalecer seu sentimento de pertença e coletividade.

É obrigatório que as ações implementadas sejam adequadas às experiências, às situações, aos contextos vividos pelas famílias. Portanto, ao implementá-las, cabe refletir sobre o tipo de família a que a ação se destina, e se ela terá algum significado. Por exemplo: qual a composição desta família? Quem são seus membros? Quantos homens e mulheres? A que grupos raciais ou étnicos pertencem? Qual a idade de seus membros? Que história

de vida cada um deles tem para contar? Em que área vivem (urbana ou rural)? De que serviços dispõem em sua comunidade? Quais as atividades desempenhadas no dia-a-dia pelos homens e pelas mulheres, incluindo-se as crianças, os jovens e os idosos? Como cada um dos membros da família usa o seu tempo? Quais as expectativas e necessidades de cada um dos membros da família com relação ao trabalho social que será realizado? É necessário o encaminhamento para os serviços de proteção social especial ou de outras políticas públicas? Do que cada um mais e menos gosta de fazer? Estas e outras perguntas poderão auxiliar a adequar o material pedagógico e o instrumental técnico-metodológico às ações e características das famílias acompanhadas.

## DESAFIOS DO TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS

Considerando a diversidade cultural do Brasil, sua dimensão continental e as diversidades regionais, é preciso pensar em modelos abertos de trabalho social com famílias. Que a ação desenvolvida seja alicerçada no diagnóstico local – vulnerabilidades e possibilidades dos territórios, riscos e potencialidades das famílias e comunidades, a fim de se desenvolver um trabalho social mais próximo de sua realidade e, dessa forma, ser mais efetivo.

Os modelos de trabalho social ainda têm como grande desafio o grande público-alvo potencial: há atualmente 11 milhões de famílias no Bolsa Família e 2,5 milhões no Benefício de Prestação Continuada (BPC), além de famílias com outras vulnerabilidades não alicerçadas na renda. O universo é amplo, mesmo se houver a priorização das famílias beneficiárias do PBF que estão com dificuldade no cumprimento das condicionalidades (cerca de 20%). Nessa direção, também constitui um grande desafio encontrar a justa medida entre ações coletivas e individuais. Dever-se-ia individualizar o acompanhamento em situações de maiores vulnerabilidades e risco e coletivizar o trabalho em contextos em que a situação de vulnerabilidade é compartilhada em determinado território. Dado o tamanho desse desafio, destaca-se que o desenho de tipologias adequadas e efetivas de trabalho social deve ser fruto do esforço coletivo dos governos federal, estaduais e municipais bem como das universidades, a fim de implantar modelos de trabalho social capazes de prevenir, enfrentar e mitigar as situações de risco e vulnerabilidades e promover a inclusão social das famílias (BRASIL, 2006a).

## **1. QUALIFICAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA O TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIA**

O principal instrumento de desenvolvimento do trabalho social com famílias são os profissionais (BRASIL, 2007). Nessa direção, a qualificação torna-se imprescindível para a compreensão do conceito mais moderno de família e de abandono dos preconceitos sobre o modelo ideal de família e sobre os estigmas cultivados a respeito de alguns tipos de arranjos familiares. É preciso, então, centrar esforços na formação específica e capacitação continuada dos agentes da ponta, executores do trabalho social com famílias, bem como proporcionar a troca de experiência com os demais agentes. Os profissionais e gestores devem ter muito claro que o acompanhamento familiar não deve ser uma ação modeladora de comportamentos, lembrando que a importância dada à qualidade das condições de trabalho (o que inclui sua educação permanente) dos agentes se reflete na qualidade da política de acompanhamento familiar.

## **2. EQUIDADE NO DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS**

A fim de garantir a equidade no desenvolvimento do trabalho com famílias, é preciso construir estratégias e aperfeiçoar metodologias de atendimento voltadas às que possuem especificidades étnicas diferenciadas, denominadas de povos e comunidades tradicionais, com destaque para os povos indígenas, as comunidades quilombolas e extrativistas. Para alcançar a equidade, também é imprescindível desenvolver o trabalho, de forma a não reforçar papéis tradicionais que promovem desigualdades dentro da esfera doméstica, com especial atenção para o reforço da responsabilidade feminina no cuidado e na reprodução social das famílias. Desse modo, o acompanhamento familiar constitui instrumento que pode reforçar ou combater desigualdades de gênero no seu âmbito mais naturalizado/invisibilizado e, por isso, de difícil alcance: a esfera privada.

## **3. MENSURAÇÃO DO IMPACTO DO TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS**

A mensuração do impacto das ações do campo de trabalho social com famílias é um dos elementos mais percucientes e desafiadores para a efetividade de qualquer iniciativa nessa esfera de ação social, porque capaz de indicar os acertos e os desacertos e, assim, aprimorar as ações. Desafiador, porque o monitoramento envolve esferas subjetivas, tais como o empoderamento e a autonomia. Ou seja, será preciso construir indicadores quantitativos e quali-

tativos, de modo a considerar suas dimensões tangíveis e intangíveis (como a autoestima, o protagonismo, a cidadania etc.) e a lembrar que tais impactos variam de acordo com as características da população e do território.

#### **4. INTERSETORIALIDADE NO DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS**

A proteção social somente conseguirá universalizar seu atendimento de forma equânime e efetiva se implementada de modo intersetorial. A efetividade do trabalho social está vinculada à capacidade de articulação entre os setores da política de assistência, pois somente assim se alcança a convergência da ação governamental, como pacto de ação coletiva, necessária ao alcance da cidadania. Todavia a idéia de intersetorialidade somente pode ser viabilizada se houver efetiva garantia de provimento dos serviços setoriais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, A. R.; VITALE, M. A. F. *Família: redes, laços e políticas públicas*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/Suas)*. Brasília: MDS/SNAS, 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e Norma Operacional Básica (NOB/Suas)*. Brasília: MDS/SNAS, 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Proteção básica do Sistema Único de Assistência Social: orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do Suas*. Brasília: MDS/SNAS, 2006a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Proteção básica do Sistema Único de Assistência Social: orientações técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social (Cras)*. Brasília: MDS/SNAS, 2006b.

CAMPOS, M. S.; MIOTO, R. C. T. Política de assistência social e a posição da família na política social brasileira. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social*. Brasília, Departamento de Serviço Social/ Universidade de Brasília, v.1, n. 12, p. 161-190, jan./jul. 2003.

CARNEIRO, C. B. L.; FARIA, C. A. P.; FILGUEIRAS, C. A. C. *Família e políticas públicas: subsídios teóricos e metodológicos para estudos de caso sobre programas e experiências em curso*. Brasília: NAPP, Unicef, out. 1999. (Texto elaborado para o Sub Projeto Família). (mimeo).

CARVALHO, M. do C. B. de (Org.). *A família contemporânea em debate*. 3.ed. São Paulo: Educ, Ed. da PUC-SP, Cortez, 2000.

FONSECA, M. T. M. N. *Famílias e políticas sociais: subsídios teóricos e metodológicos para a formulação e gestão de políticas com e para famílias*. 2002. Dissertação (Mestrado) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

KOGA, D.; NAKANO, K. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 85, mar. 2006.

MADUREIRA, M. das G. *A perspectiva da inclusão social nas políticas sociais para e com famílias: análise da experiência do núcleo de apoio à família*

da regional nordeste da Prefeitura de Belo Horizonte com oficinas de sociabilidade e grupos de convivência. 2004. (Monografia de especialização) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

VASCONCELOS, E. M.; MORGADO, R. *Proposta conceitual do Paif: subsídios analíticos e metodológicos na lógica do Sistema Único da Assistência Social (Suas) e do Programa de Atendimento Integral à Família (Paif/RJ)*. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado da Família e da Assistência Social do Rio de Janeiro, 2005.

WANDERLEY, M. B; OLIVEIRA, I. M. C. (Orgs.). *Trabalho com famílias 1: metodologia e monitoramento*. São Paulo: IEE-PUC-SP, 2004.

\_\_\_\_\_. *Trabalho com famílias 2: textos de apoio*. São Paulo: IEE-PUC-SP, 2004.

# O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ERA SUAS

*Gisele de Cássia Tavares*<sup>1</sup>

A partir da deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em caráter extraordinário no mês de dezembro de 2003, o esforço no campo do fortalecimento da assistência social como política pública se voltou para a implantação do Sistema Único de Assistência Social – Suas. A Conferência dera o rumo, ou seja, estabeleceu que esse sistema deveria ser construído com algumas bases matriciais, principalmente a territorialização e a hierarquização das atenções, de acordo com as situações apresentadas, em níveis de proteção básica e especial.

Com base nessa deliberação – considerada marco histórico para a área –, em 2004 o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, recém-criado pela fusão dos extintos Ministério da Assistência Social e Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional e, ainda, do Programa Bolsa Família, iniciou, através da Secretaria Nacional de Assistência Social, o processo de implantação do Suas lançando para o país um novo texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) – documento que indica as diretrizes norteadoras desse campo para todo o Brasil.

A PNAS, após amplo processo de discussão descentralizada, foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social no dia 22 de setembro de 2004, deliberação publicada por meio da Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004. Propõe a implantação de um novo desenho de gestão para a assistência social no qual, de fato, se articulassem os três eixos balizadores dessa política pública: a gestão, o financiamento e o controle social.

Seria preciso superar o que tradicionalmente ocorria nesta área quando, por exemplo, por vezes caminhava-se com passos mais largos na busca

---

1 Assistente social, mestre em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina, com o tema relativo ao financiamento da assistência social. Servidora da Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina, docente e monitora do Inbrape e ex-diretora do Fundo Nacional de Assistência Social.

do aprimoramento da gestão, mas mantinha-se a mesma concepção e forma de operacionalização do financiamento. O descompasso entre gestão e financiamento é um grande entrave à tentativa de êxito na efetivação de qualquer política pública e, em se tratando da assistência social, cuja história se reveste de dificuldades de concepção, entendimento e operacionalização, teve, com o passar dos anos, consequências desastrosas no que se refere à sua participação no contexto da garantia dos direitos sociais. Estava posto um grande desafio – o de efetivar um modelo que desse conta de suprir a lacuna histórica entre o modo de operar e o de financiar a Política de Assistência Social e de fazê-lo dentro do formato de um Sistema Único.

Superar o modelo tradicional de operar o financiamento marcado por práticas centralizadas, segmentadas, sobrepostas, pontuais, muitas vezes operadas a partir de bases patrimonialistas e clientelistas e pautadas numa série histórica, perpetuada, engessada e alicerçada num modelo de repasse de recursos operado sob a lógica *per capita*, que na maioria das vezes não correspondia às necessidades específicas, compõe esse desafio.

Entretanto, em razão dessa história e da dimensão que deve ter uma nova construção nesse campo, o caminho para o enfrentamento desse grande desafio faz com que o financiamento da assistência social envolva uma série de elementos que integram uma complexa conexão cujo objetivo é garantir que, de fato, haja a possibilidade de execução das ações da área, traduzida na efetiva aplicação de recursos financeiros para sua provisão e nas condições e formas de sua operacionalização. Também objetiva garantir que a expressão do proposto pelo desenho de gestão dessa política de fato ocorra, com o efetivo controle público exercido pelos conselhos. Sendo assim, sua compreensão exige o necessário conhecimento desses elementos, que se fazem importantes no contexto atual da assistência social, sejam eles ligados a sua relação com as diretrizes da PNAS; à forma como o financiamento deve ser operado e à gestão financeira; a como se articula com os instrumentos de planejamento público; e à sua relação com os órgãos de controle interno e externo. Sendo assim, a seguir serão abordados alguns desses principais elementos com o intuito de contribuir para a melhor gestão e controle nesse campo, ou seja, o do financiamento da política de assistência social na perspectiva proposta pelo Suas.

## O FINANCIAMENTO NO SUAS – ASPECTOS CONTEMPLADOS NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, NA NORMA OPERACIONAL BÁSICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EM REGULACIONES COMPLEMENTARES

O item que trata do Financiamento na PNAS resgata, em seu primeiro parágrafo que, a partir da Constituição Federal de 1988, o Brasil “optou pela articulação entre a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento econômico e um regime de proteção social. Como resultado desse processo, a Seguridade Social foi incluída no texto constitucional, no Capítulo II, do Título ‘Da Ordem Social’.”. É sabido que, mesmo representando a solidariedade entre as classes, ou seja, trazendo no bojo da concepção das contribuições sociais a idéia de promoção de maior equidade entre os que contribuem diretamente e os que não têm meios para fazê-lo<sup>2</sup>, nem a Seguridade Social, nem qualquer política social ou conjunto delas, têm elementos suficientes para mudar o modelo econômico e seus efeitos, e que o cumprimento estrito do que a Constituição Federal estabelece se reveste da complexidade própria da articulação proposta. Entretanto, com a implantação do Suas, tem-se procurado, ao mesmo tempo que iniciativas voltadas ao crescimento e desenvolvimento econômico são levadas a cabo, aprimorar e fortalecer o regime de proteção social, com a nova configuração da assistência social e com o Estado assumindo seu papel na provisão dessa política pública. A Política Nacional e todas as regulações dela provenientes propõem a concepção e consolidação da assistência social como Política de Estado, não suscetível às variações de entendimento de um ou outro governante quanto a sua importância e lugar no campo das políticas sociais.

Considerando que uma das grandes preocupações nessa área é de que o financiamento expresse o modelo de gestão proposto pelo Suas, as principais diretrizes estabelecidas pela PNAS para o financiamento da assistência social são que ele se dê:

- tendo como base o território;
- considerando o porte dos municípios;
- de acordo com a complexidade dos serviços, concebidos de maneira hierarquizada e complementar;

---

2 E ainda, que, ao afirmar que o financiamento da assistência social tem no orçamento da seguridade social sua base, por meio das contribuições, a sociedade assumiu o compromisso pela provisão da proteção social no Brasil.

- com repasses regulares e automáticos para os serviços ultrapassando o modelo convencional para esse tipo de provisão da política;
- com o estabelecimento dos pisos de proteção<sup>3</sup> que correspondam ao nível de complexidade da atenção a ser operada;
- com cofinanciamento, representando a corresponsabilidade que deve haver entre as esferas de governo na provisão da assistência social como política pública;
- com correspondência nos instrumentos de planejamento público (PPA, LDO e Loas), com destaque para o PPA que, por seu papel de guia programático para as ações do poder público, pode traduzir, segundo a PNAS, “a síntese dos esforços de planejamento de toda a administração para contemplar os princípios e concepções do SUAS”;
- efetuando projeções para a universalização da cobertura;
- garantindo revisão da regulação e novas normatizações;
- a partir de novas diretrizes para a gestão dos benefícios preconizados pela Loas;
- com protocolos intersetoriais com Saúde e Educação para a transição dos serviços afetos a essas áreas ainda operados e financiados pela assistência social;
- com definição de responsabilidades e papéis das entidades sociais.

Essa proposta de financiamento compõe uma nova lógica de concepção, planejamento e gestão para a política de assistência social, buscando atribuir-lhe condições políticas e materiais necessárias para construir respostas responsáveis, consequentes e adequadas à dimensão das graves e profundas desigualdades sociais, contribuindo para a consolidação da política de Assistência Social como Política Pública de Estado.

No item relativo ao financiamento na PNAS fica ainda reforçado que os fundos de assistência social nas três esferas de governo representam a instância de financiamento do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social operacionalizado pela via do Suas.

Sendo assim, a PNAS estabelece que os serviços devem ter financiamento continuado, operado pela via dos fundos de assistência social, seja diretamente pela esfera prestadora, seja mediante cofinanciamento, operado pelo repasse

---

3 Os pisos de proteção serão posteriormente inseridos na NOB (Norma Operacional Básica do Suas) sob a forma de critérios de transferência e serão tratados no item “e, ii” deste texto.

fundo a fundo; os programas e projetos, também devem ser financiados pela via dos fundos, de forma direta ou mediante transferências, com prazo definido no tempo; e os benefícios em espécie devem ser operados com financiamento direto aos cidadãos (a exemplo do que já ocorre com o Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>4</sup> e com o Bolsa Família<sup>5</sup>).

O financiamento da Política de Assistência Social nas três esferas de governo deve guardar relação com o diagnóstico socioterritorial (regional, municipal, intramunicipal), que norteie o planejamento das ações e ofereça os insumos necessários à orçamentação. Esta, por sua vez, deve expressar a unidade do sistema – ou seja, com base nos diferentes níveis de complexidade das proteções a serem aprofundadas e com a consideração do nível de gestão quando do cofinanciamento aos municípios<sup>6</sup> –, mas traduzindo as diversidades e as especificidades locais e regionais.

Outra definição perceptível da PNAS, que traz uma grande mudança de concepção para a gestão financeira da assistência social, é quanto à necessária correspondência do financiamento às deliberações dos conselhos e conferências da área. Expressa-se, assim, a preocupação com o respeito às instâncias de pactuação e deliberação, inclusive com grande peso atribuído aos critérios de partilha de recursos. Nesse escopo as emendas parlamentares também são tratadas, e é indicada a necessidade de sua integração às prioridades da área e do respeito à nova forma de operacionalização. As emendas devem ser propostas de acordo com o que a PNAS orienta e serem executadas nos municípios e estados com base em suas diretrizes.

A PNAS indica grandes diretrizes norteadoras para essa nova fase da assistência social, oferecendo bases sobre as quais todas as iniciativas devem se pautar. Entretanto foi necessária sua tradução em uma norma que orientasse a operacionalização da assistência social, inclusive no campo do financiamento com esse novo desenho de gestão ou seja, de fato como política pública. A Norma Operacional Básica do Suas – NOB/Suas, aprovada pela Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005 – buscou cumprir esse papel.

---

4 Benefício de Prestação Continuada – BPC: benefício de um salário mínimo mensal instituído pela CF-88 e regulamentado pela Loas, voltado à pessoa idosa e à pessoa com deficiência incapacitada para o trabalho sem meios de prover sua subsistência e nem de tê-la provida por sua família.

5 Bolsa Família – Transferência de Renda com Condicionalidades prevista na Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

6 A PNAS indica que os municípios serão habilitados em níveis de gestão, o que mais tarde foi detalhado pela NOB nos níveis de gestão inicial, básica e plena do Suas.

Essa norma trata dos aspectos necessários à melhor compreensão do que o Suas propõe, visando sua implementação e consolidação. Aborda o caráter do Suas; as funções da Política Pública de Assistência Social<sup>7</sup>; a rede socioassistencial no Suas; a gestão compartilhada dos serviços, por meio de consórcios públicos; os tipos e níveis de gestão do Suas e as condições para habilitação e desabilitação dos municípios; os instrumentos de gestão como ferramentas de planejamento técnico e financeiro da Política e do Suas nas três esferas de governo; as instâncias de articulação, pactuação e deliberação; e o financiamento.

Tendo em vista que a PNAS tem a preocupação de sempre promover a relação entre a gestão, o financiamento e o controle, todos esses aspectos interagem e guardam correspondência na forma de operação, tendo consequências integradas. Entretanto, como subsídio à análise ora proposta, serão abordados os itens que se relacionam diretamente com o financiamento propriamente dito.

## I. GESTÃO FINANCEIRA

A NOB, em consonância com o determinado na Constituição Federal de 1988, estabelece que a gestão financeira do Suas deve se dar com ênfase nos Fundos de Assistência Social. Os fundos de assistência social são fundos especiais, por se constituírem na reunião de recursos financeiros para determinadas ações de acordo com o definido na Lei 4.320/64. Sua ênfase na gestão financeira da assistência social tem o propósito de imprimir maior racionalidade e transparência aos gastos com essa política pública.

A Constituição Federal de 1988, ao instituir fundos especiais como instâncias de financiamento das políticas públicas, trouxe também a previsão do controle social que deve ser exercido sobre eles, seja no momento da definição da destinação de seu orçamento, seja no processo de execução e aplicação dos recursos previstos.

Esses fundos devem, ainda, segundo preconizado nessa norma, ser unidades orçamentárias. Essa é uma questão a ser destacada na nova forma de operacionalização proposta porque as unidades orçamentárias representam estratégico mecanismo de captação e apoio financeiro aos programas orçamentários e às ações de sua área de atuação.

---

7 Funções da Política Pública de Assistência Social: Proteção Social, Vigilância Social e Defesa Social e Institucional

É mister atentar que o Fundo de Assistência Social não possui personalidade jurídica própria, ele deve estar vinculado ao órgão gestor da política de assistência social da referida esfera de governo, utilizando o mesmo CNPJ da prefeitura ou um CNPJ equivalente ao de uma “filial”, em analogia ao que ocorre no setor privado. A ordenação de despesas do Fundo deve ser exercida pelo titular dessa pasta, ou seja, pelo secretário, diretor, chefe de departamento etc., dessa área.

Ainda em relação aos Fundos de Assistência Social, a NOB reforça uma questão indicada no art. 30 da Loas quando preconiza que cada esfera de governo deve contar com alocação de recursos próprios em seu orçamento para financiamento das chamadas ações finalísticas na área<sup>8</sup>. Essa é uma das exigências para habilitação do município, e os montantes de recursos próprios destinados, em relação às vulnerabilidades identificadas e em proporção ao volume de repasses efetuados pelo Governo Federal compõem os indicadores do Índice Suas. Esse índice foi proposto na NOB com o objetivo de implementar uma gestão financeira transparente dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, representando a definição de critérios de partilha para transferência de recursos, critérios técnicos, que, segundo a própria Norma tem a finalidade de equalizar, priorizar e projetar a universalização da cobertura (com a participação das três esferas de governo), respeitando as realidades locais na aplicação dos recursos transferidos.

Os indicadores do Índice Suas contribuem para o estabelecimento de critérios de priorização e escalonamento da distribuição de recursos para o cofinanciamento da Proteção Social Básica, de forma a priorizar aqueles municípios com maior proporção de população vulnerável (indicado pela taxa de pobreza), menor capacidade de investimento (receita corrente líquida municipal *per capita*) e menor investimento do Governo Federal na Proteção Social Básica (recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS para a Proteção Social Básica *per capita*).

O Índice Suas, que foi pactuado entre as três esferas de governo, e aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social, é calculado todo ano pelo MDS, sendo adotado, sempre que há expansão dos recursos para a Proteção Social Básica, e publicizado o resultado de sua aplicação.

---

8 As chamadas “ações-meio”, ou seja, aquelas que se voltam à manutenção da sede administrativa e das atividades do órgão gestor no exercício do seu papel de coordenador da política em cada esfera de governo, devem ter recursos alocados na unidade orçamentária relativa a essa estrutura, isto é, à do próprio órgão gestor da política.

Além da questão dos fundos de assistência social, a NOB define que a gestão financeira da assistência social deve se dar segundo a diretriz da descentralização políticoadministrativa. O cumprimento dessa diretriz contribui para a ampliação da efetividade das ações dessa política, pois é na esfera local que a prestação dos serviços de fato ocorre, cabendo a essa esfera, com a devida participação e controle dos conselhos, a definição das prioridades para aplicação dos recursos.

## **2. SISTEMA COMO REFERÊNCIA**

Neste item da NOB, buscou-se reforçar a intrínseca relação que deve haver entre a gestão e o financiamento, pois o modelo de gestão proposto pelo Suas deve ser a base para a concepção do desenho de financiamento. Assim, o financiamento deve levar em conta a existência de serviços, programas, projetos e benefícios operados no âmbito dos territórios, com centralidade na família e nos níveis de proteção social básica e especial. Essas ações operadas na área da assistência social são executadas tanto diretamente pelos órgãos gestores da política quanto em parceria com as entidades socioassistenciais. O processo de financiamento deve, ainda, considerar que o porte e a realidade dos municípios podem gerar a necessidade da gestão compartilhada dos serviços. Também o aprimoramento da gestão, a vigilância social e a defesa social institucional estão contemplados como aspectos fundamentais dos investimentos em assistência social como formas de promover a melhoria dos resultados da Assistência Social e de sua gestão descentralizada.

É sabido que ainda se configura como grande desafio para a política de assistência social, pois ainda há grande dificuldade em garantir que, de fato, o financiamento expresse o que a gestão busca desenvolver. Entretanto deve constituir uma seara de resistência da parte dos atores da política de assistência social para que a superação dessa dificuldade seja alcançada.

## **3. CONDIÇÕES GERAIS PARA TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FEDERAIS**

A NOB estabelece, para a relação da esfera federal com os estados e municípios no campo do financiamento, que algumas condicionalidades precisam ser cumpridas com o intuito de promover a efetiva adesão ao Sistema Único de Assistência Social, mediante definição de pressupostos que fortaleçam a idéia de sistema e a corresponsabilidade. As condições apontadas pela NOB nesse item são as que seguem.

- No caso dos municípios, observar os níveis de gestão em que se encontrem, de acordo com o estabelecido nesta Norma.
- Constituir Unidade Orçamentária para cada Fundo de Assistência Social nas respectivas esferas de governo contemplando todos os recursos destinados à Política de Assistência Social.
- Comprovar a execução orçamentária e financeira dos recursos próprios do tesouro e recebidos em cofinanciamento destinados à assistência social, aprovada pelos respectivos conselhos.
- Corresponder aos critérios de partilha estabelecidos nesta Norma.
- Comprovar o acompanhamento e controle da gestão pelos respectivos conselhos, demonstrados através da aprovação do Relatório Anual de Gestão, no caso dos municípios e do Distrito Federal, e do relatório de execução do plano de Assistência Social, no caso dos estados.
- Cumprir o disposto no art. 30 da Loas, incluindo seu parágrafo único acrescido pela Lei n. 9.720, de 30 de novembro de 1998.
- Alimentar as bases de dados do Suas-Web<sup>9</sup>.

#### 4. MECANISMOS DE TRANSFERÊNCIA

Como já mencionado anteriormente, os mecanismos de transferência dos recursos na assistência social, operados pela via dos fundos, são os relacionados a seguir:

- Repasse direto aos destinatários, no caso dos benefícios.
- Aporte próprio e transferência fundo a fundo, para a rede socioassistencial governamental e não governamental. No caso dos repasses fundo a fundo dois mecanismos são propostos pelo Suas:
- Repasse de recursos de maneira regular e automática, para financiamento dos serviços de natureza continuada nos níveis de proteção estabelecidos na PNAS, com:
  - Pactuação do repasse mediante inserção do Plano no Suas-Web;
  - Liberação mensal dos recursos;
  - Cofinanciamento de consórcios e serviços de referência regional;
  - Aprovação do Conselho como condição;
  - Relatório de Gestão como mecanismo de prestação de contas.

---

9 Suas-Web é um dos aplicativos da Rede Suas (SNAS/MDS) que compreende o Plano de Ação e o Demonstrativo Sintético de Execução Físico-financeira, além de informações sobre saldos, contas correntes, repasses de recursos e beneficiários do BPC, entre outros.

- Nova sistemática de convênios, com aplicativos informatizados para cofinanciamento de projetos de caráter eventual e/ou emergencial e de programas não continuados.<sup>10</sup>

## 5. CRITÉRIOS DE PARTILHA E TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS

Os critérios de partilha e transferência de recursos são inseridos na NOB com a referência do preconizado no inciso IX do art. 18 da Loas. A utilização de critérios tem sido adotada pela esfera federal e deve ser implantada no âmbito dos estados e municípios. Nos estados eles devem ser formulados para viabilizar o cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios junto aos municípios de sua abrangência e nos municípios, para viabilizar o financiamento mais justo e transparente de sua rede de serviços. Na esfera federal, a aplicação dos critérios de partilha e transferência tem se dado da seguinte forma:

- I. Critérios de Partilha: na esfera federal devem ser propostos pelo órgão gestor da política de assistência social, pactuados na Comissão Intergestores Tripartite – CIT e deliberados no Conselho Nacional de Assistência Social. A NOB já indica os principais critérios a serem utilizados no que tange aos serviços, mas critérios complementares podem ser incorporados caso se considere necessário. A utilização de critérios de partilha visa equalizar, priorizar e projetar a universalização da cobertura de cofinanciamento em todo o território nacional. Na proteção social básica o Índice Suas, que será abordado mais adiante, reflete a combinação de indicadores que busca imprimir metodologia objetiva para a efetivação da partilha dos recursos destinados a essa área, compatibilizando o porte dos municípios e as regiões ou estados prioritários, e na Proteção Social Especial são utilizados critérios específicos e compatíveis com a complexidade dos serviços. Nos estados também devem ser estabelecidos critérios de partilha dos recursos do Feas para os municípios de seu âmbito e, nos municípios e Distrito Federal, a adoção dos critérios deve nortear o financiamento dos serviços que compõem a rede socioassistencial.
- II. Critérios de Transferência: neste item a NOB estabelece os pisos de proteção social para a transferência dos recursos destinados aos serviços

---

<sup>10</sup> Ver item relativo aos instrumentos de gestão, abordagem quanto aos sistemas informatizados.

de assistência social. São instituídos sete pisos em substituição a cerca de 40 modalidades anteriormente praticadas<sup>11</sup>, sendo três na Proteção Social Básica e quatro na Proteção Social Especial (dois na média e dois na alta complexidade). A adoção de piso busca superar a anterior prática de repasse de recursos com base em valores *per capita*, pois propõe que se oriente a relação de financiamento nas necessidades dos cidadãos em suas vulnerabilidades e riscos e não no enfoque do necessitado. Assim, sai-se de uma relação que individualiza a demanda para sua consideração como manifestação coletiva. A concepção indicada na NOB é de piso compartilhado, ou seja, com base nos custos dos serviços, definir o percentual de participação de cada esfera de governo em sua provisão. Entretanto, como início desse processo, o repasse dos pisos atualmente praticado leva em conta apenas a participação da União, sem ainda ter a base na análise de custos médios.<sup>12</sup> Os pisos definidos pela NOB são:

- Piso Básico Fixo – valor repassado para atendimento à família e seus membros, tendo sua base no número de famílias referenciadas no âmbito dos Cras.
- Piso Básico de Transição – é um piso em extinção, que promove a adequação do cofinanciamento anteriormente praticado às regras do Suas integrando os serviços desse nível de proteção.
- Piso Básico Variável – voltado ao financiamento de prioridades nacionalmente identificadas (pactuadas na CIT e deliberadas no CNAS), também dos serviços complementares no território e como forma de contemplar especificidades locais e regionais que exijam valores diferenciados de cofinanciamento, inclusive dos Cras.
- Piso Fixo de Média Complexidade – valor destinado ao cofinanciamento dos Centros de Referência Especializada de Assistência Social – Creas. Agrega os valores repassados anteriormente para manutenção dos serviços voltados ao Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.
- Piso de Transição de Média Complexidade – promove a transição dos recursos anteriormente aplicados na rede ora caracterizada como

---

11 Ver anexo I “De-para”, em relação aos pisos.

12 A definição do custo médio dos serviços para melhor balizar a definição da participação de cada esfera no piso é um dos desafios ainda a serem superados no processo de consolidação do Suas.

de Proteção Social Especial de Média Complexidade bem como para o cofinanciamento de serviços complementares nesse nível de proteção.

- Piso de Alta Complexidade I – voltado ao cofinanciamento dos serviços de acolhimento de crianças, adolescentes, adultos, idosos, prestados em casas lares, abrigos, albergues, ou seja, nos serviços de atendimento aos cidadãos sem vínculo familiar ou que necessitam de afastamento temporário ou definitivo do seu núcleo familiar.
- Piso de Alta Complexidade II – destinado aos serviços de atendimento aos usuários em situações específicas de risco que exigem ofertas mais complexas e qualificadas. Pode ser operado como complemento do Piso de Alta Complexidade I.

## **6. O COFINANCIAMENTO NO SUAS**

A concepção de cofinanciamento inserida na NOB busca efetivar o pacto federativo na responsabilidade pela provisão dos serviços de assistência social prestados descentralizadamente. Assim, propõe que haja a definição das respectivas responsabilidades e competências para as três esferas de governo, com base no diagnóstico local, considerando a realidade dos municípios por porte.

As bases do cofinanciamento devem levar em conta a complexidade dos serviços e as situações específicas possíveis, mas o que se busca ainda definir, é o percentual de participação de cada esfera na composição dos pisos de proteção social estabelecidos.

### **REGULAÇÕES COMPLEMENTARES NO CAMPO DO FINANCIAMENTO DO SUAS**

O Suas, desde a aprovação da NOB, já avançou consideravelmente na regulação dos aspectos relativos ao financiamento. Foram inúmeras portarias editadas, tendo destaque a Portaria 459/05, que instituiu o Plano de Ação como forma de pactuação do cofinanciamento federal (configurando-se em parte do Plano Municipal de Assistência Social no que se refere à exigência do financiamento e cumprimento do art. 30 da Loas, até que se tenha um instrumento uniformemente pactuado em todo o território nacional) e o Demonstrativo Sintético da Execução Físico-Financeira (que é a parte do Relatório de Gestão referente à execução dos recursos repassados em cofinanciamento e demonstra o alcance de tais recursos em forma de atendimento; e, ainda, estabelece regras

para a reprogramação de saldos apurados ao final dos exercícios financeiros, com sanções em casos de não preenchimento do Plano e do Demonstrativo no Suas-Web. Também as Portarias nº 440 e 442 marcaram um importante momento nesse processo, pois tratam da regulação dos pisos de proteção social (Pisos de Proteção Social Básica pela Portaria nº 442/05 e Pisos de Proteção Social Especial pela Portaria nº 440/05). Por essas portarias definiu-se que os recursos repassados pela via fundo a fundo, de maneira regular e automática, devem ser utilizados, de acordo com as prioridades estabelecidas nos Planos de Assistência Social, para garantir a provisão dos meios necessários para a oferta dos serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial no âmbito dos municípios, Distrito Federal e dos estados (nos casos da prestação de serviços regionalizados ou nos casos em que assumirem a gestão financeira por municípios não habilitados aos níveis de gestão estabelecidos pela NOB/Suas). As despesas, segundo orientações do Tribunal de Contas da União em caderno editado no ano de 2007, devem ser efetuadas seguindo-se as exigências legais de processamento, empenho, liquidação e efetivação do pagamento, devendo o gestor manter a respectiva documentação administrativa e fiscal pelo período mínimo legal exigido. Excetuam-se da possibilidade de gasto as despesas com pessoal efetivo do quadro de servidores da referida esfera de governo, com o pagamento de encargos sociais e aquelas relativas a reclamações trabalhistas. O gasto com pessoal ainda é uma luta em curso na área, pois a assistência social carece da atuação de profissionais como sua grande tecnologia. Por isso urge a necessidade de viabilização de meios para que a precarização das relações de trabalho em sua área seja superada, cenário no qual a possibilidade de pagamento de quadros de servidores concursados assume grande relevância.

### **INSTRUMENTOS DE GESTÃO**

A NOB Suas disciplina a gestão pública da política de assistência social no território brasileiro, instituindo e reconhecendo a importância das ferramentas de planejamento técnico e financeiro: plano e orçamento da assistência social; monitoramento, avaliação, gestão da informação e relatório anual de gestão, em consonância com a CF/88, a Loas/93 e as legislações complementares. Tendo em vista que o Orçamento Público se constitui num dos aspectos do planejamento público de maior importância, pois expressa, por um lado, a projeção das receitas, e por outro, autoriza limites de gastos nos projetos e atividades propostos pelo Poder Executivo, com o Sistema Único de Assistência Social planeja-se alcançar gradativamente um novo patamar

em termos de orçamento e de ofertas de serviços para a assistência social, em corresponsabilidade pelas três esferas de governo, que produza impactos positivos e efetivos no quadro de enfrentamento às situações de vulnerabilidade e risco da população no país.

Sendo assim, o Orçamento Público, que já se constituía em componente fundamental da gestão pública da assistência social, se reveste de maior importância ainda a partir de sua inserção como instrumento legitimado pela normatização do Suas.

Por isso torna-se fundamental que os atores da política, em especial, se apropriem das informações afetas a essa temática buscando conhecer o que é orçamento, o processo e o ciclo orçamentários, os instrumentos do planejamento orçamentário, os princípios orçamentários, a legislação e características referentes aos fundos especiais, dentre os quais se situam os fundos de assistência social.

Entretanto, antes da abordagem do orçamento, vale ressaltar um diferencial na relação da Gestão da Informação com a operacionalização do financiamento que, na esfera federal, tem contribuído deveras para o aprimoramento e agilização dos processos relacionados a essa dimensão da gestão da Política. Sistemas informatizados, que compõem a Rede Suas, têm sido utilizados na gestão financeira da assistência social como forma de imprimir maior precisão e agilidade às operações. Entre eles têm destaque o Sisfaf, o Siaorc e o Siscon.

O Sistema Fundo a Fundo – Sisfaf é utilizado para o repasse regular e automático dos recursos destinados aos serviços socioassistenciais prestados no âmbito dos municípios, Distrito Federal e, eventualmente, dos estados. É um sistema operado internamente pelo Fundo Nacional de Assistência Social, mas que se alimenta das informações inseridas no Suas-Web, ou seja, nos dados oferecidos pelos Planos de Ação e Demonstrativos preenchidos pelos municípios, Distrito Federal e estados que executam descentralizadamente os serviços da política de assistência social nos níveis de proteção social básica e especial (de média e alta complexidade). É um aplicativo que agiliza e moderniza os procedimentos de repasses de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos municipais e estaduais, ou seja, é um sistema de transferência fundo a fundo. Toda a base de dados de pagamentos está disponível no sistema InfoSuas.

O Sistema de Acompanhamento Orçamentário do Suas – Siaoarc oferece maiores condições para gestão orçamentária do recurso gerido pelo Fundo Nacional de Assistência Social e para a execução rápida e eficaz das operações necessárias à execução dos recursos no campo da assistência social. O sistema se comunica com a base corporativa da Rede Suas, mas também com o Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – o Siafi.

O Siscon é um sistema que possibilita melhor gestão dos convênios operados na área da assistência social, acompanhando todo trâmite desde o preenchimento dos planos de trabalho, formalização do convênio e prestação de contas. Isso porque alguns programas e projetos dessa área ainda têm sido operados pela via convenial e exigem a adoção de formas menos burocratizadas para sua gestão<sup>13</sup>. Também se alimenta das informações constantes nas bases da Rede Suas e se configura ainda como um sistema relacional do Governo Federal com os gestores municipais, estaduais e do Distrito Federal, pois permite a interação e a troca de informações necessárias à aprovação das propostas de acordo com a legislação vigente e regulações complementares. Esse sistema contém aplicativos que facilitam a análise relativa à prestação de contas e o controle documental, o que tem grandioso potencial na agilização da análise e conclusão dos processos.

A seguir serão abordados os principais aspectos relacionados ao Orçamento Público, como forma de oferecer subsídios para compreender melhor essa relação.

#### **A RELAÇÃO ENTRE O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ORÇAMENTO PÚBLICO – O ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO, FINANCIAMENTO E CONTROLE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Pode-se afirmar que na gestão de uma política pública a destinação orçamentária e sua execução, ou seja, seu efetivo financiamento, são condições para que haja a possibilidade de atendimento da população nas necessidades apresentadas. Nesse aspecto o orçamento se constitui num dos aspectos do planejamento público de maior importância.

Nessa perspectiva, portanto, no processo de planejamento das políticas sociais públicas, o financiamento é item fundamental, pois expressa os recursos

---

13 Vale ressaltar que, além dos serviços, alguns programas e projetos também deverão ser operados pela via da transferência automática, sem a adoção da Instrução Normativa n. 01 da Secretaria do Tesouro Nacional. Entretanto essa ainda é uma regulamentação em curso que se espera tenha efetividade em breve.

disponíveis, seja para manutenção (chamada custeio), seja em investimentos (as chamadas despesas de capital, que podem ser em equipamentos, materiais permanentes, reparos na estrutura física ou edificações).

O financiamento é detalhado no processo de planejamento através do orçamento daquilo que se propõe realizar, levando-se em consideração todas as naturezas de despesas previstas. O que também é pressuposto das políticas sociais, reforçado na assistência social na perspectiva do Suas, pois os instrumentos de planejamento orçamentário devem contemplar as ações de assistência social na função orçamentária 08, conforme os níveis de complexidade previstos na PNAS.

O orçamento expressa o planejamento das atividades do setor público, transcendendo a mera contabilidade entre créditos e débitos desse setor. Através do orçamento público busca-se dar legitimidade às ações de governo.

Assim, a assistência social, como todas as políticas públicas, precisa de recursos para a execução de suas ações que, na gestão pública, pressupõe o processo de planejamento denominado “Orçamento Público”. O Orçamento Público, conforme definição do Instituto Polis/PUC-SP “é um instrumento (uma ferramenta) de planejamento que expressa, por um lado, a projeção das receitas, e por outro, autoriza limites de gastos nos projetos e atividades propostos pelo Poder Executivo” (TAVARES, 2004, p. 80).

Embora seja uma peça técnica e legalmente definida, será sempre uma definição clara das prioridades de atuação e intervenção do setor público no processo social, sendo instância de disputa e controle político e econômico dos recursos públicos. Assim, é importante o estabelecimento de práticas que fujam da política tradicional e do clientelismo sem responsabilidade fiscal.

Por expressar as prioridades da gestão, o orçamento não deve ser concebido como tema de competência exclusiva de especialistas das áreas contábil, administrativa, financeira etc., pois os técnicos que atuam na gestão das políticas públicas são os que conhecem com maior profundidade a realidade, as demandas e prioridades de suas áreas, tendo assim, maiores condições de avaliar o que deve ser garantido para supri-las e atendê-las, e também, partindo do princípio de que os conselhos dessas políticas, deliberativos, devem analisar a proposta orçamentária antes de aprová-la, acompanhar e fiscalizar sua execução. Também esses atores devem conhecer seu conteúdo e, ao menos em parte, seu significado.

Assim, essa forma de planejamento público é o instrumento que traça o programa de trabalho de uma administração para o(s) ano(s) seguinte(s) – a sua agenda – e como considera que ele deve ser financiado.

Dessa maneira o financiamento e o orçamento, por seu caráter técnico-político, se constituem em indicadores estratégicos para a análise das Políticas Sociais. A ênfase no financiamento não deve, no entanto, fazer com que se perca de vista os outros eixos de análise como, por exemplo, sua gestão e controle, já que os três interagem, e sua gestão se dá com o estabelecimento de etapas e alternativas, que integram diferentes elementos, com acompanhamento da execução, de modo a permitir avaliação, correções e reformulações, se necessárias.

Por tudo isso, é preciso que os atores da política, em especial, se apropriem das informações afetas a essa temática, buscando conhecer o que é orçamento, os instrumentos do planejamento orçamentário, os princípios orçamentários, a legislação e características referentes aos fundos especiais, dentre os quais se situam os fundos de assistência social.

Os principais instrumentos de planejamento na administração pública são o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. Esses instrumentos representam um processo que busca racionalizar a ação determinando objetivos, hierarquizando necessidades e prevendo os recursos necessários para as ações, os programas, os projetos, os serviços e os benefícios estabelecidos.

Para melhor abordar esse tema, serão apresentados a seguir o processo orçamentário e o ciclo orçamentário e suas etapas.

## O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

O documento orçamentário, composto pela lei do orçamento e seus anexos, é a expressão mais clara do que se pode definir como sistema orçamentário ou processo orçamentário<sup>14</sup>, cuja fundamentação está nos arts. 165 a 169 da Constituição Federal de 1988. O primeiro desses artigos define os instrumentos normativos desse sistema: a lei complementar de caráter financeiro, a lei do plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA). Essas leis possuem características distintas, porém articuladas entre si.

---

14 Rezende (2002), Colin e Fowler (2001) e Rocha (2001) citados em Tavares (2004, p. 103) levando-se em consideração, além da Constituição Federal, a Lei nº 4.320/64 e a Lei nº 8.666/93.

Com o novo desenho de gestão inaugurado pela Constituição Federal (CF-1988) e, no caso da assistência social, reforçado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e pela Política Nacional de Assistência Social, evidencia-se grande ênfase na relação entre o planejamento e o orçamento, verificando-se maior possibilidade de integração dos instrumentos básicos de planejamento e orçamento definidos na Carta Magna com a política de assistência social, uma vez que deve haver maior sintonia e articulação entre eles e deles com esta política pública<sup>15</sup>.

A lei complementar de caráter financeiro é a que define vigência, prazos e modo de elaboração do PPA, que é um plano de investimentos, com o qual deverão estar em consonância os planos e programas. A ela é que cabe dispor sobre o exercício financeiro, e também dos fundamentos para elaboração dos demais instrumentos normativos do sistema orçamentário: a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, devendo ainda, estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta e as condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Essa lei tem caráter permanente, caracterizando-se como normativa para as demais, que têm caráter temporário e nela devem fundamentar-se. Considerando que ainda não foi promulgada, a lei que atualmente cumpre o papel a ser assumido por essa nova normativa é a Lei 4.320/64.

A formação das demais leis orçamentárias de que trata o art. 165 da CF-1988 é sujeita a procedimentos especiais e, por sua natureza de leis temporárias, são de iniciativa legislativa vinculada, o que, de acordo com Silva quer dizer que, no tempo definido, a autoridade a que se atribui o poder de iniciativa (o Chefe do Executivo), em cumprimento aos arts. 165 e 166 da CF-88 deverá tomar as providências necessárias ao envio de seu projeto ao Legislativo (SILVA *apud* TAVARES, 2004).

Conforme a avaliação de Giacomoni o orçamento anual se constitui, de acordo com o modelo de integração entre planejamento e orçamento, num

instrumento de curto prazo, que operacionaliza os programas setoriais e regionais de médio prazo, os quais, por sua vez, cumprem o marco fixado pelos planos de governo onde estão definidos os grandes objetivos e metas,

---

15 Também a LOAS, em seu art. 30 reforça essa relação quando estabelece como uma das condições para que haja o repasse de recursos da União para os municípios a existência do Plano de Assistência Social.

os projetos estratégicos e as políticas básicas. Por isso, na elaboração da proposta orçamentária devem-se utilizar os componentes buscados no sistema de planejamento como principais elementos e informações (GIACOMONI *apud* TAVARES, 2004, p. 104).

Partindo das considerações de Rocha em sua análise acerca do financiamento da política de Assistência Social, pode-se afirmar que entender esse marco institucional/legal que disciplina a aplicação dos recursos nas políticas sociais brasileiras é condição fundamental para que se entenda também sua inserção no conjunto das políticas governamentais e a inter-relação dessas políticas (ROCHA *apud* TAVARES, 2004, p. 104). Assim, é importante definir os instrumentos, no sentido de possibilitar maiores condições para tal entendimento e concebê-los, de fato, como instrumento de gestão da Política de Assistência Social.

- a) PPA – deve planejar as ações governamentais de médio prazo e de duração maior que um exercício. Envolve quatro exercícios financeiros, tendo vigência do segundo ano de um mandato até o primeiro ano do mandato seguinte. O prazo para seu envio ao Legislativo é definido no art. 35 da Constituição, devendo se dar, no caso da União, quatro meses antes do encerramento do exercício, retornando para a sanção do Executivo até o dia 15 de dezembro. Nos outros entes da Federação, o calendário poderá ser fixado por legislação própria de acordo com as peculiaridades locais. Silva comenta que no § 1º do art. 165 e no § 6º do art. 166 está instituído que o PPA deverá estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de caráter continuado (SILVA *apud* TAVARES, 2004). De acordo com Giacomoni, o PPA é uma modalidade voltada à programação da administração pública que se constitui como guia plurianual para as autorizações orçamentárias anuais. A CF-88 concedeu ao PPA grande importância em razão de suas características principais (GIACOMONI *apud* TAVARES, 2004).
  - A abrangência de seus conteúdos – o estabelecimento, de forma regionalizada, das diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e para as relativas aos programas de duração continuada.

- A base para a elaboração de planos e programas, uma vez que esta deve se dar em consonância com o PPA.
- A fato de nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poder ser iniciado sem a prévia inclusão no PPA.

O PPA, a partir da CF-1988, “passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual”.

- b) LDO – prevista no art. 165 da CF-1988, deve eleger prioridades, metas e estabelecer limites da receita e despesa a cada ano, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Cumpre o papel de integrar o PPA e a LOA, pois, além de orientar a elaboração dos orçamentos anuais, destaca da programação plurianual as prioridades e metas a serem executadas em cada orçamento anual (GIACOMONI *apud* TAVARES, 2004). De acordo com a Constituição e com a Lei Complementar nº 101 (a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal), a LDO dispõe sobre:
- as prioridades e metas da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
  - a estrutura e organização dos orçamentos;
  - as diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos e suas alterações;
  - as disposições relativas à dívida pública;
  - as disposições relativas às despesas com pessoal e encargos sociais;
  - as disposições sobre alterações na legislação tributária;
  - a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;
  - as disposições gerais.

O mesmo autor salienta que, a partir da Lei Complementar nº 101/2000, a LDO passou a ter a incumbência de disciplinar temas específicos, como:

- equilíbrio entre receitas e despesas;
- metas fiscais;
- riscos fiscais;
- programação financeira e cronograma de desembolso;
- critérios e forma de limitação e empenho;
- normas relativas ao controle de custas e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

- condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- forma de utilização e montante da reserva de contingência a integrar a 204;
- demonstrações trimestrais apresentadas pelo Banco Central sobre o impacto e o custo fiscal das suas operações;
- concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

A LDO, a partir da CF-1988, passa a significar uma efetiva inovação no sistema orçamentário brasileiro, contribuindo para a transparência e controle de seu processo.

O prazo para seu envio ao Legislativo também é definido no art. 35 da Constituição, sendo que no caso da União deve se dar até oito meses e meio antes do encerramento do exercício do primeiro período da sessão legislativa (30 de junho) para sanção. Para demais entes a lei faculta a adoção de normas próprias, com a exigência de que os prazos permitam à LDO o cumprimento de sua principal finalidade: orientar a elaboração do projeto da LOA.

- c) LOA – deve explicitar as prioridades e possibilidades de gasto em rubricas de receita e despesa. Essa lei é orientada pela LDO e deve prever todos os fatos referentes às despesas, inclusive isenções, anistias, remissões, benefícios financeiros e creditícios, as fontes de receita e as despesas de todos os setores e órgãos da administração pública direta e indireta. É composta pelo Orçamento Fiscal, em que os fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta (inclusive as fundações públicas) são considerados; Orçamento de Investimentos das Estatais, ou seja, nas empresas em que o poder público detenha maioria do capital social com direito a voto, seja essa maioria direta ou indireta; Orçamento da Seguridade Social, que congrega a Saúde, a Previdência e a Assistência Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a elas vinculados, seja da administração direta ou indireta, os fundos e fundações públicas.

O Orçamento Fiscal, em razão de sua abrangência e dimensão, constitui-se no principal dos três orçamentos que devem compor a LOA. Nele se integram as autarquias, as fundações, parte das empresas públicas e algumas sociedades de economia mista.

O Orçamento da Seguridade Social é um orçamento de áreas funcionais, que cobre todas as despesas que possam ser classificadas como de seguridade social, e não apenas seus órgãos e entidades.

Por fim, há o orçamento de investimento das empresas, em razão da natureza de receita pública, já que tem as fontes de recursos que viabilizam tais investimentos, o que reforça a necessidade de acompanhamento e controle públicos.

Além de contemplar tais especificidades, a lei orçamentária deve ainda, de acordo com a CF-88, demonstrar o efeito que têm as isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia sobre as receitas e despesas públicas.

A CF-1988 define como prazo para a União até quatro meses do encerramento do exercício (31 de agosto) para envio do projeto de lei ao Legislativo, e até o encerramento da sessão legislativa (15 de dezembro) para sua devolução ao Executivo para sanção.

Até que a Lei Complementar prevista no art. 165 § 9º não o fizer em definitivo, os prazos para os demais entes da federação – estados, Distrito Federal e municípios – serão estabelecidos nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais.

## O CICLO ORÇAMENTÁRIO

Como forma de viabilização da proposta orçamentária segundo os princípios citados, desenvolve-se o Ciclo Orçamentário, que representa o período compreendido entre a elaboração e o encerramento do Orçamento, o qual se caracteriza por um conjunto de quatro etapas.

### 1) Elaboração e apresentação

Primeira etapa do ciclo orçamentário, de competência do Executivo, pressupõe a estimativa da receita e a formulação do programa de trabalho, a partir do diagnóstico dos problemas, da formulação de alternativas, da tomada de decisões, da fixação de metas e da definição de custos. É o momento em que são formuladas as políticas e os programas de trabalho, estabelecendo-se as prioridades e calculando-se os quantitativos dos gastos. Em razão de envolver tomada de decisões, no que tange à assistência social, antes de encaminhada ao Legislativo, a proposta orçamentária para a área deverá ser objeto de análise e aprovação pelo Conselho da referida esfera de governo.<sup>16</sup>

---

16 Ver apostila “O orçamento como ferramenta para o financiamento e a gestão das políticas sociais”, em anexo.

## 2) Aprovação e autorização Legislativa

Segunda etapa do ciclo orçamentário, refere-se à tramitação do projeto de lei orçamentária no Poder Legislativo, que analisa, discute, vota e aprova a proposta apresentada pelo Executivo, procedendo, por vezes, alterações, denominadas emendas parlamentares. Rezende cita o disposto no § 3º do art. 166, da CF/88, que diz que as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

- sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre as dotações para pessoal e seus encargos e serviço da dívida, bem como as transferências tributárias constitucionais para estados, municípios e Distrito Federal;
- sejam relacionadas com a correção de erros e omissões, ou com os dispositivos do teto do projeto de lei (REZENDE *apud* TAVARES, 2004, p. 152).

Com a fusão da proposta do projeto de lei com as emendas, é elaborado o substitutivo que será discutido e votado pelo plenário do Legislativo. Após receber a aprovação, o orçamento retorna para a sanção do Chefe do Executivo e, após sua transformação em lei, deve entrar em vigor no dia 1º de janeiro do ano subsequente. A aprovação legislativa expressa a autorização para que o Executivo cobre as necessidades e receitas e realize as despesas.

## 3) Programação e execução

Terceira etapa do ciclo orçamentário, de responsabilidade do Executivo, consiste nos fluxos de recursos que entram e saem do Tesouro. É a fase em que as decisões e escolhas expressas no orçamento passam a ter natureza financeira. Como subsídio para tais decisões, a discriminação ou especialização das despesas a serem efetuadas podem ser feitas através do quadro de detalhamento das despesas, que traz o grau de especialização das contas julgado necessário pelos participantes do processo de elaboração, aprovação, execução, controle e avaliação da receitas e despesas públicas. A organização da lei orçamentária se dá através de créditos orçamentários, aos quais são definidas dotações. A Dotação Orçamentária é o montante de recursos financeiros com que o crédito orçamen-

tário conta. Conforme definição de Machado & Reis<sup>17</sup> “o crédito orçamentário seria portador de uma dotação e estabelece o limite de recursos financeiro autorizado” (MACHADO; REIS *apud* GIACOMONI, 2002, p. 261).

A execução orçamentária precisa ser acompanhada para que seja possível analisar a evolução dos saldos das dotações e, dessa forma, a avaliação quanto à programação do orçamento.

Regra geral, porém, algumas etapas devem ser observadas como exigências ao processo de execução orçamentária.

- A licitação (regulamentada pela Lei nº 8.666/93), que prevê como modalidades a carta convite, a tomada de preços e a concorrência pública, de acordo com os montantes que serão aplicados.
- O empenho: ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.
- A liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, com base nos títulos e documentos comprobatórios do crédito em questão.
- O pagamento, mediante ordem de pagamento, que se configura como o despacho determinando que a despesa seja paga, exarada por autoridade competente. Tal ordem somente pode ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade do respectivo órgão, sendo o pagamento efetuado pela tesouraria ou congênera, por estabelecimentos bancários ou, excepcionalmente, por meio de adiantamentos.

#### 4) Avaliação e controle

Tem sua realização iniciada durante a execução, quando são produzidos balancetes mensais e as prestações de contas públicas que subsidiarão a elaboração do balanço geral anual. Tais instrumentos são apreciados pelo Poder Legislativo e Tribunal de Contas. No caso da política de assistência social, devem ser submetidos também aos respectivos conselhos para análise, pronunciamento e controle sistemático da aplicação dos recursos da política. É responsabilidade do Executivo, do Legislativo e da sociedade. Como forma de garantir que haja o acompanhamento da sociedade quanto à execução orçamentária e financeira, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que devem ser realizadas audiências públicas quadrimestralmente para a prestação de contas à população. O expediente das audiências públicas também é precon-

---

17 Ver Tavares, 2004, p. 155.

zado pelo Estatuto das Cidades, que, em seu art. 44, define que o Executivo deve promover essas audiências para tratar das questões ao orçamento para o ano seguinte.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conjunto das questões tratadas neste texto teve o propósito de contribuir para o melhor entendimento de como se concebeu o financiamento no novo desenho da Política Nacional de Assistência Social, em intrínseca relação com a gestão dessa política, ressaltando a importância do efetivo controle dos conselhos em sua execução.

O orçamento foi destacado como relevante instrumento de gestão dessa política, tendo sido fortemente reforçado como tal a partir de sua inserção na NOB/Suas.

Sendo assim, não se pode concluir essa abordagem sem uma reflexão sobre como, no âmbito dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União, é importante que, além de lutar pela busca de recursos suficientes, constantemente proceder a uma análise da política de assistência social pela via do seu financiamento. Fagnani aponta três indicadores para essa análise.

- A direção do gasto – permite avaliar se os recursos destinaram-se efetivamente aos segmentos prioritários e aos estratos mais carentes, refletindo metas e diretrizes do programa de determinada política social. Permite, ainda, analisar o tipo de articulação existente entre a política pública estudada e os setores privados, mostrando indícios da ocorrência de processos de privatização do Estado. Também traz indícios sobre possíveis desvios da atuação estatal, como por ex., a utilização de programas sociais para fins eleitorais, clientelistas ou fisiológicos.
- A magnitude do gasto social – através do qual é possível analisar a compatibilidade entre a previsão de recursos e a dimensão das carências sociais. Esse exame deve ser realizado com base na perspectiva histórica (séries históricas que demonstrem a evolução do gasto *per capita*, sua proporção em relação ao PIB, seu desempenho vis-à-vis à amplitude do problema sobre o qual se pretende atuar).
- A natureza das fontes de financiamento – no Brasil, tem sido efetuado o financiamento das políticas sociais através de fontes de três naturezas: recursos fiscais, recursos autossustentados e contribuições sociais. Cada uma indica uma condução na relação das políticas econômicas com as políticas

sociais. Além disso, outra questão relacionada à natureza das fontes de financiamento é a provisão de recursos que determinada fonte pode assegurar, ou seja, a capacidade efetiva de financiamento de uma fonte devido à sua condição de arrecadação. Portanto, no campo da assistência social é fundamental analisar se a fonte que alicerça seu financiamento é justa e se, efetivamente, tem perspectivas de arrecadação (FAGNANI, 1998, p. 121-122).

Isso tudo tem o propósito de identificar de que conjunto de medidas adotadas para a implantação do novo modelo de gestão instituído pelo Suas se configura no estabelecimento de um modelo democrático, descentralizado, que tem a missão de enfrentar as situações de vulnerabilidade e risco a que as famílias e os cidadãos brasileiros estão sujeitos, ampliando a rede de assistência social, na perspectiva de consolidação da assistência social como Política de Estado (permanente e fortalecida).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil* Brasília: 8 dez. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm)>.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Brasília: MDS/SNAS, 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Norma Operacional Básica da Assistência Social*. Brasília: MDS/SNAS, 2005.

COLIN, D. R.; FOWLER, M. B. *Loas: Lei Orgânica da Assistência Social* anotada. São Paulo: Veras, 1999.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Controle e financiamento das políticas públicas. In: SÃO PAULO. Conselho Estadual de Assistência Social. *Capacitação dos Conselheiros Municipais de Assistência Social*. Maringá: Ceas/SECR/UEM, 2001.

FAGNANI, E. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In: RICO, E. M (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, IEE, 1998.

GIACOMONI, J. *Orçamento público*. 6.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

\_\_\_\_\_. *Orçamento público*. 11.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *O orçamento público a seu alcance*. Brasília: Inesc, 2006.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo*. 17.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1992.

REZENDE, J. *Orçamento público*. Londrina: Ressel, 2002.

SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 20.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOUZA, E. A.; MURGE, A. *Curso de orçamento público*. Londrina: [s.n.], 1998. (mimeo).

TAVARES, G. de C. *O orçamento como ferramenta para o financiamento e a gestão das políticas sociais*. Londrina: [s.n.], 2005.

## ANEXO I

**Tabela “De-Para”** quanto ao financiamento dos serviços de assistência social

<b>DE</b>	<b>PARA</b>
PSB Infância	PISO BÁSICO DE TRANSIÇÃO
PSB JOI	
PSB JOPA	
PSB ASSEF	
PSB Idoso	PISO BÁSICO DE TRANSIÇÃO
PSB IDO CONV	
PSB IDO CONV. 4 h	
PSB IDO CONV. 6 h	
PSB IDO CONV. 8 h	
PSB Família	PISO BÁSICO FIXO
PSB ASA	
PSB POT	
PSB Jovem ASE 15 a 17	PISO BÁSICO VARIÁVEL
PSB Jovem ASE (número atual)	
PSB Jovem ASE (número expansão)	
PSB Jovem BAJ 15 a 17	BOLSA AGENTE JOVEM
PSE MC DEF	PISO DE TRANSIÇÃO DE MÉDIA COM- PLEXIDADE
PSE- MC- DEF- DIS COM – A – B e C	

Continua

Tabela “De-Para” – Continuação

PSE- MC-DEF- HAB – A; B e C	
PSE- MC- DEF-HAB- INT	
PSE-AC-DEF-PREV/TRAT- C1; B1; A1	
PSE-AC-DEF-BOL NC	
PSE-AC-DEF-BOL MA C; B; e A	
PSE-MC-DEF-RECO	
PSE-MC-DEF-DOM	
PSE-MC-DEF-ACEDI	
<b>DE</b>	<b>PARA</b>
PSE MC IDOSO	PISO DE TRANSIÇÃO DE MÉDIA COM- PLEXIDADE
PSE-MC-Idoso-ACEDI	
PSE- MC-IDO-DOM-IND	
PSE-MC-IDO-DEID	
PSE MC Serv/CT	PISO FIXO DA MÉDIA COMPLEXIDADE
PSE MC PETI BOLSA	PETI BOLSA
PETI BOLSA RURAL	PETI BOLSA - RURAL
PETI BOLSA URBANA	PETI BOLSA - URBANA
PETI BOLSA URBANA 1	PETI BOLSA- URBANA I
PSE MC PETI JORNADA	PETI AÇÕES EDUCATIVAS E DE CON- VIVÊNCIA
PETI-JORNADA - RURAL	PETI- AÇÕES EDUCATIVAS E DE CON- VIVÊNCIA- RURAL
PETI- JORNADA URBANA	PETI- AÇÕES EDUCATIVAS E DE CON- VIVÊNCIA- URBANA
PETI – JORNADA URBANA I	PETI- AÇÕES EDUCATIVAS E DE CON- VIVÊNCIA- URBANA I

Continua

Tabela “De-Para” – Continuação

PSE AC DEF	PISO DE ALTA COMPLEXIDADE I
PSE-AC-DEF-RECA	
PSE-AC-DEF-ABRG	
PSE-AC-DEF-REFA	
PSE AC IDOSO	PISO DE ALTA COMPLEXIDADE I
PSE-AC-IDO-ATI-IN	
PSE-AC-IDO-ATI-DE	
PSE – AC – IDO - RERE	
PSE- AC-IDO-RECA	
PSE AC JUVENT ABR	PISO DE ALTA COMPLEXIDADE I
PSE AC JUV ABRIN	
PSE AC JUV ABRIF	

Obs: Após a implantação do ProJovem e a integração Peti-Bolsa Família, houve alterações na forma de financiamento relacionada nesta tabela, pois não mais se opera o repasse de bolsas pelo Fundo Nacional de Assistência Social.

# NOTAS SOBRE O GASTO E O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E SOBRE AS TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO

*Rosa Maria Marques*<sup>1</sup>

## APRESENTAÇÃO

Este texto está dividido em três partes. Na primeira, são apresentadas noções básicas do orçamento público, necessárias de serem conhecidas por qualquer gestor. Na segunda, relativa ao gasto com assistência social, sua evolução no plano federal e a participação dessa esfera no total da despesa, isto é, considerando os três níveis de governo. Especial atenção é dada ao Programa Bolsa Família e ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), pois o gasto federal representa 75,7% do gasto com assistência social e, nele, esses dois tipos de despesa utilizam a maior parte dos recursos. Em relação ao Bolsa Família e ao BPC, apresentam-se, ainda, sua distribuição regional e a importância desses recursos junto aos municípios, comparando-os à receita disponível (receita própria, mais as transferências constitucionais). Na terceira parte, faz-se um breve levantamento do marco institucional da assistência, com destaque para a Norma Operacional Básica (NOB) 2005 e para o Índice do Sistema Único de Assistência Social (Índice Suas).

## NOÇÕES DE ORÇAMENTO PÚBLICO O PLANEJAMENTO E O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

A construção do processo orçamentário exige a definição de programas que busquem responder aos problemas identificados com base no diagnóstico realizado. Cada programa constitui-se em uma das formas de expressão da política de assistência, cujo objetivo é produzir uma mudança na situação existente.

---

1 Pós-doutora pela *Faculte de Science Economiques da Université Pierre Mendès France* de Grenoble. Professora titular do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

O programa deve conter objetivos, metas (objetivos quantificados) e indicadores para que se possa acompanhar, controlar e avaliar a sua execução.

Para que estejam em sintonia com a implementação do Sistema Único da Assistência Social (Suas), estados e municípios devem adaptar seus programas à Agenda Nacional de Assistência. Em novembro de 2007, foram aprovadas as metas do Plano Decenal, importantes parâmetros para orientar a atuação dos entes federados.

### **AS DIRETRIZES DA CONFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA E O PLANO DE ASSISTÊNCIA**

As diretrizes estaduais e municipais demonstram os eixos prioritários de intervenção, de forma a balizar os programas, seus objetivos e metas da política de assistência. A periodicidade de elaboração da Agenda de Assistência é anual e constitui a primeira etapa do processo de planejamento, sendo exigência para a habilitação dos estados e municípios ao Suas e instrumento essencial para balizar o Plano de Assistência.

O Plano de Assistência consolida o processo de planejamento, devendo incorporar a programação da política de assistência e indicar as intenções políticas, o diagnóstico, as estratégias, as prioridades, os programas de atuação, seus objetivos, metas e indicadores de avaliação. O Plano de Assistência deve conter o Quadro de Metas inspirado na Agenda de Assistência. Esse Quadro de Metas transforma-se na principal referência para orientar a elaboração da gestão. A periodicidade de elaboração do Plano de Assistência é anual, sendo revisto a cada ano em razão de novas metas de gestão e adequação à dinâmica da política de assistência.

As Diretrizes e o Plano de Assistência devem ser submetidos aos respectivos conselhos e aprovados por eles (BRASIL, 2005).

Os programas previstos no Plano e as Diretrizes da Assistência devem constituir a base para a elaboração dos instrumentos do processo orçamentário – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

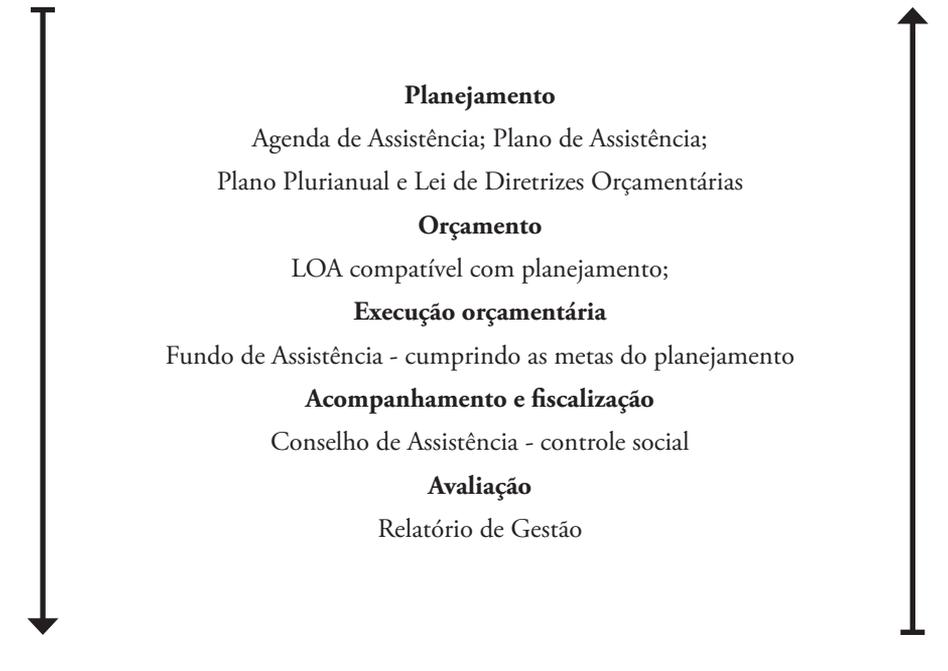
### **OS INSTRUMENTOS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO: PPA, LDO E LOA**

A gestão orçamentário-financeira da assistência deve relacionar – de forma articulada – as funções planejar, orçar, executar, acompanhar, fiscalizar e avaliar os recursos aplicados na área.

A Figura 1 mostra as funções integradas dessa gestão orçamentário-financeira, indicando a existência de um fluxo permanente do planejamento até a avaliação.

**Figura I:** Funções integradas da gestão orçamentário-financeira

---



A lógica de trabalhar os recursos de forma planejada decorre da Constituição Federal de 1988, que estabelece três instrumentos para o processo orçamentário: o PPA, a LDO e a LOA.

Mais recentemente, novas medidas legais foram criadas para assegurar a estreita relação entre planejamento e orçamento. São duas as principais alterações na legislação: a Portaria nº 42/1999, da Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) do Ministério do Planejamento, e a Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000.

Os recursos estaduais e municipais destinados ao Suas devem ser explicitados e seus valores apresentados no PPA, na LDO e na LOA, segundo os programas definidos nas Diretrizes e no Plano de Assistência.

Na lógica da construção desses instrumentos orçamentários, o PPA deve ser elaborado em primeiro lugar, seguido da LDO e da LOA. Na realidade o PPA orienta a elaboração de quatro LDOs, e cada LDO orienta a elaboração de uma LOA.

## PLANO PLURIANUAL

O Plano Plurianual estabelece as diretrizes e os programas da administração pública para as despesas de capital (investimento) e outras delas decorrentes e para as despesas dos programas de duração continuada. O PPA é elaborado no primeiro ano de mandato do governante, tendo como data final de encaminhamento ao Legislativo o dia 31 de agosto. O Poder Legislativo tem a liberdade de sugerir emendas, que podem ou não ser acatadas pelo Executivo. O PPA estará em vigor no segundo, terceiro e quarto anos do mandato desse governante e até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente.

O PPA contém a relação dos programas que serão seguidos pela administração nos quatro anos seguintes e deve discriminar os objetivos, as metas e os indicadores desses programas para a avaliação. Os programas estabelecidos nas Diretrizes e no Plano da Assistência devem estar contidos no Plano Plurianual.

## LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) define as metas e prioridades dos programas, incluindo despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual. O Poder Executivo tem a responsabilidade de encaminhar a LDO ao Legislativo até 15 de abril, que deve devolvê-la aprovada até 30 de junho.

A partir da Lei de Responsabilidade Fiscal foram ampliadas as funções da LDO, a saber: dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; estabelecer critérios e forma de limitação de empenho; definir normas para o controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas; determinar condições para transferências de recursos a entidades públicas e privadas; e apresentar dois anexos: o de Metas Fiscais e o de Riscos Fiscais<sup>2</sup>.

A LDO representa a ligação entre o PPA e a LOA, cujas metas e prioridades devem seguir a lógica dos programas estabelecidos no PPA.

---

2 O Anexo de Metas Fiscais apresenta uma avaliação do cumprimento das metas referentes a receitas fiscais, despesas fiscais, resultados nominal e primário e o montante da dívida pública para os três exercícios seguintes, mostrando a evolução nos dois exercícios anteriores e no exercício em vigor. O Anexo de Riscos Fiscais apresenta uma avaliação das obrigações decorrentes do julgamento de ações judiciais em tramitação e outros riscos que possam vir a afetar as contas, acompanhados das providências que deverão ser tomadas, caso esses riscos venham a se concretizar.

## LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A Lei Orçamentária Anual (LOA) define recursos, estimando receitas e fixando despesas, referentes aos três poderes (Legislativo, Judiciário e Executivo). Inclui todos os órgãos da administração direta e indireta, os fundos especiais (Fundo de Assistência, seja municipal, estadual ou nacional), fundações e demais instituições mantidas pelo poder público, para o exercício financeiro subsequente. É evidente que os recursos alocados aos programas devem levar em consideração as metas físicas e fiscais que o governo pretende atingir no exercício seguinte, sendo o orçamento elaborado com base no PPA e na LDO.

O Poder Executivo deve encaminhar ao Legislativo a proposta orçamentária até 30 de agosto de cada ano, e esta deve ser aprovada pelo Poder Legislativo até 15 de dezembro, entrando em vigência no exercício financeiro seguinte.

## CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Os critérios de classificação do orçamento facilitam a identificação de programas; proporcionam a contribuição para o acompanhamento da execução orçamentária; determinam a fixação de responsabilidades; e possibilitam a análise dos efeitos econômicos das atividades governamentais.

Os diversos tipos de classificação orçamentária da despesa são apresentados a seguir:

- Classificação institucional

Esta classificação permite identificar o órgão e a unidade orçamentária responsável pela despesa de assistência.

- Classificação funcional programática

Demonstra detalhadamente as despesas, desde a função, a subfunção e o programa até o projeto/atividade.

A Portaria nº 42/1999, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, estabeleceu nova metodologia de classificação funcional-programática, determinando funções e subfunções, deixando a cargo das administrações públicas a liberdade de criar seus programas, projetos e atividades.

**Função** – Maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que compete ao setor público. Exemplos de funções:

1	Legislativa	11	Urbanismo
2	Judiciária	12	Habitação
3	Essencial à Justiça	13	Saneamento
4	Administração	14	Gestão Ambiental
5	Defesa Nacional	15	Ciência e Tecnologia
6	Segurança Pública	16	Agricultura
7	Relações Exteriores	17	Organização Agrária
8	Assistência Social	18	Indústria
9	Previdência Social	19	Comércio e Serviços
10	Saúde	20	Comunicações

**Subfunção** – Representa uma parte da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público.

**Programa** – Instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos. É mensurado por indicadores estabelecidos no PPA.

**Projeto** – Instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.

**Atividade** – Instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.

## O GASTO COM ASSISTÊNCIA SOCIAL

### O GASTO POR FUNÇÃO E SUBFUNÇÃO

A Assistência Social somente foi elevada à condição de função no demonstrativo da execução orçamentária da União de 2000, isto é, depois de 12 anos de promulgada a Constituição de 1988. Antes disso, o gasto da área era apresentado junto com o da previdência, integrando a função Assistência e Previdência Social.

De 2000 a 2006, o gasto com assistência social, por função, no conceito de liquidado<sup>3</sup>, aumentou 167,5%, isto é, cresceu mais de uma vez e meia. Esse aumento, contudo, está claramente situado nos últimos anos, como mostra o Gráfico 1. No primeiro ano do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003), sua execução orçamentária é largamente determinada pelo orçamento aprovado no ano anterior, ainda durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

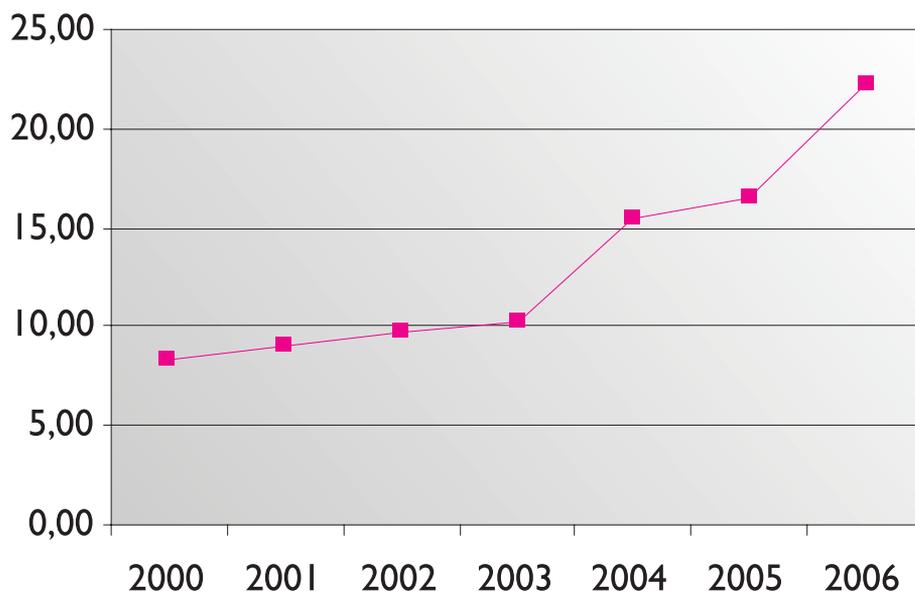
No plano dos municípios e dos estados, contudo, o Demonstrativo das Despesas por Função, da Consolidação das Contas Públicas, continua a apresentar a assistência social com a previdência social nos anos 2000 e 2001. Somente a partir do ano seguinte, a assistência social é elevada à condição de função nos estados e municípios, aparecendo o registro de seu gasto à parte da previdência social.

A Tabela 1 mostra a participação de cada nível de governo no gasto com assistência social, nos anos 2002 a 2006. Nela fica evidente o significativo aumento desses gastos pela esfera federal e o decréscimo, também significativo, pelos estados. Em geral, tratando-se de números relativos, não se deve inferir que houve redução do volume de recursos aplicados, isto é, é possível haver queda na participação e aumento dos gastos em termos absolutos. É isso que ocorre no caso dos municípios que, embora tenham acusado queda na sua participação de 3,5 pontos percentuais (entre 2002 e 2006), aumentaram suas despesas com assistência, principalmente em 2006. Já nos estados, a queda de quase 22 pontos percentuais no período implicou a redução substantiva dos recursos alocados nessa função.

---

3 O conceito de despesa liquidada indica que os valores não incluem os chamados Restos a Pagar daquele mesmo ano. Esses Restos a Pagar são definidos, no art. 36 da Lei nº 4.320/64, como despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas (empenhos executados, liquidados e prontos para pagamento, ou seja, o direito do credor já foi verificado) das não processadas (contratos em plena execução, sem que haja ainda o pleno reconhecimento do direito do credor). Os Restos a Pagar são considerados desembolso efetivo do exercício em que ocorreu sua liquidação, registrados na conta Despesas de Exercícios Anteriores. O art. 37 da Lei nº 4.320/64 diz que as despesas não processadas de exercícios encerrados sejam incluídas no orçamento do exercício seguinte em dotação específica e discriminadas por elemento de despesa. Para isso, é preciso consignar crédito próprio a elas. A despesa liquidada permite destacar o direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito; apurar a origem e o objeto que se deve pagar; a importância exata e a quem se deve pagar para extinguir a obrigação. A base é o contrato, bem como o ajuste ou acordo respectivo na nota de empenho e nos comprovantes de entrega do material ou da prestação efetiva do serviço. As fases que compreendem essa despesa são: recebimento da mercadoria ou prestação do serviço; inspeção e liberação; laudo de medição; atestado de prestação de serviços; requisição de pagamento; controle interno; autorização de pagamento; cheque ou ordem de pagamento via depósito em conta.

**Gráfico I** Despesa da União – Assistência Social – 2005 em bilhões



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal.  
Elaboração própria.

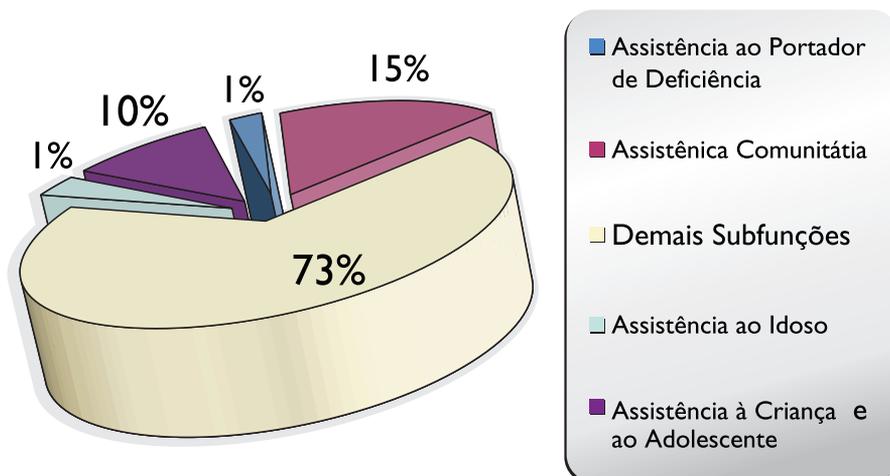
**Tabela I** - Participação dos níveis de governo na função Assistência

Anos	%			Total
	Município	Estado	União	
2002	18,7	31,0	50,3	100,0
2003	25,0	15,3	59,7	100,0
2004	17,5	9,3	73,1	100,0
2005	16,1	10,7	73,3	100,0
2006	15,2	9,1	75,7	100,0

Fonte: Siafi - Consolidação das Contas Públicas.  
Elaboração própria.

A partir de 2004, a Consolidação das Contas Públicas começa a divulgar também o gasto por subfunção. São elas: Assistência ao Idoso, Assistência ao Portador de Deficiência, Assistência à Criança e ao Adolescente, Assistência Comunitária e Demais Subfunções. No ano de 2006, quando a União foi responsável por 75,7% do gasto das três esferas de governo, 74,2% estão registrados em Demais Subfunções (Gráfico 2).

**Gráfico 2** Participação das Subfunções no gasto da União com Assistência Social - 2006



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal.  
Elaboração própria.

## O GASTO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

Para o ano de 2007, a Lei Orçamentária previu para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) R\$ 24.316.920.484,00, isto é, R\$ 24,3 bilhões. Os gastos realizados por esse ministério são praticamente todos financiados com recursos da União e da Seguridade Social. As fontes são: Recursos Ordinários (100); Alienação de Bens Apreendidos (139); Operações de Crédito Externas em Moeda (148); Recursos Próprios não-Financeiros (150); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas (151); Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins (153); Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza (179); Recursos Próprios Financeiros (180); Restituição de Recursos de Convênios e Congêneres (182); e Doações para o Combate à Fome (194). Tanto a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas (CSLL) como a Cofins integram os recur-

dos da Seguridade Social. Em termos de importância para o financiamento do MDS, a Cofins participa com 64,5%, e o Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza com 31,2%, o que totaliza 95,7%.

Dos 19 programas de responsabilidade desse ministério, a Transferência de Renda com Condicionalidades, Bolsa Família e a Proteção Social Básica (inclui o gasto com o BPC) abarcam, respectivamente, 36,3% e 58,4% dos recursos a ele destinados. Os dois juntos correspondem a 94,7% desses recursos.

Considerados apenas os benefícios que esses programas contemplam e deixando de lado os gastos-meios, a Proteção Social Básica prevê a destinação de R\$ 6.224.776.426,00 para a Assistência ao Idoso e R\$ 7.307.907.606,00 para a Assistência ao Portador de Deficiência.

Em termos de unidade contábil, o MDS, propriamente dito, conta com R\$ 9.470.797.192,00, e o Fundo de Assistência Social (FAS) com R\$ 14.846.123.292,00. Dessa forma, o Programa Bolsa Família é de responsabilidade direta do MDS, e a Assistência ao Idoso e ao Portador de Deficiência, do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

#### O GASTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

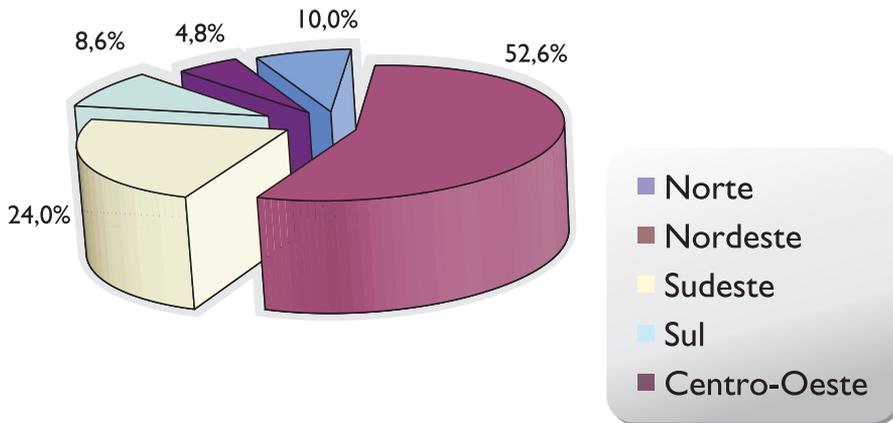
Em outubro de 2006<sup>4</sup>, o programa alcançou 11.009.341 de famílias, ao custo de R\$ 680,08 milhões no mês, o que perfaz 8,2 bilhões ao ano. Em termos de abrangência da população atingida, em outubro de 2006 foram 48.441.100 pessoas, isto é, 25,9% da população estimada pelo IBGE para 2006. Em relação à meta do governo para o ano, isso equivaleu a 98,2%. Já para o ano de 2007, a Lei Orçamentária previu para esse programa um pouco mais de R\$ 8,8 bilhões, isto é, um aumento em sua dotação.

Em termos de distribuição dos recursos entre as cinco regiões geográficas do país, o orçamento aprovado, por exemplo, aumentou o recebimento de recursos pelo Nordeste e diminuiu o do Norte. Os gráficos 3 e 4 apresentam, respectivamente, a distribuição regional prevista para 2007 e a distribuição efetivamente realizada em 2006.

---

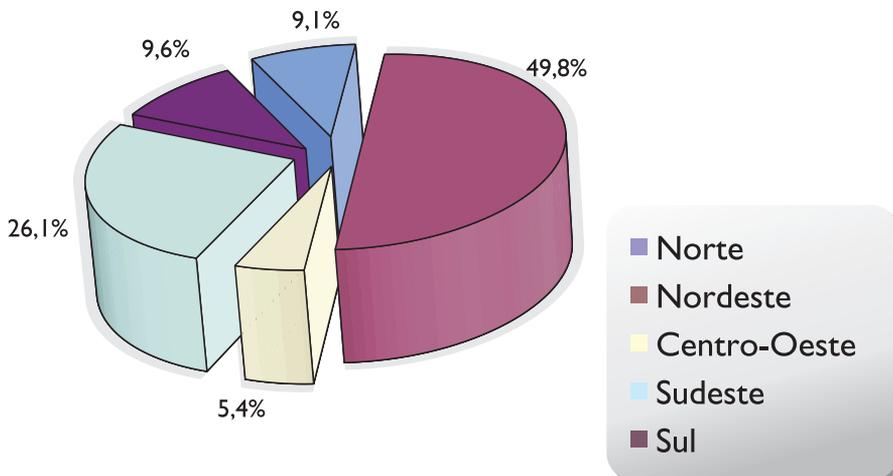
4 Essas transferências não apresentam sazonalidade. Por isso não há distorção dos resultados pelo uso da informação de outubro de 2006. Vale salientar, contudo, que, quando essa pesquisa foi realizada, o valor fixo, para famílias em situação de extrema pobreza, sem ocorrência, era de R\$ 50,00 reais, e o valor por filho em idade escolar, de R\$ 15,00. Dessa forma, a média dos valores recebidos aqui mencionados é menor do que a atual. Os dados e os gráficos aqui apresentados do Programa Bolsa Família e do BPC foram resultado da pesquisa O Bolsa Família e o BPC: cobertura e importância nos municípios, realizada para o MDS, (MARQUES et al., 2006)

**Gráfico 3:** Distribuição dos recursos do orçamento de 2007 do Bolsa Família, por região



Fonte: Lei Orçamentária de 2007 (Elaboração própria).

**Gráfico 4:** Distribuição efetivamente realizada pelo Bolsa Família, por região, em outubro de 2006



Fonte: MDS (Elaboração própria.). Extraído de Marques et al., 2006.

Na pesquisa realizada com dados de outubro de 2006, fornecidos pelo MDS e mencionada na nota 4, verificou-se que, na Região Norte, o programa

necessitava ser ampliado, porque a taxa de cobertura, mesmo considerando a população-alvo estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2004, atingia apenas 87,81%. Nessa região, em outubro de 2006, foram beneficiadas 1.005.817 famílias. Para o orçamento de 2007, previsão de 1.011.968 famílias. Assim, embora o Norte vá sofrer redução na participação dos recursos de 2007, o número de famílias a ser atendido aumentaria, mas ainda abaixo da previsão de famílias necessitadas para o ano de 2004 (1.083.681).

Em termos de distribuição entre as regiões, as famílias beneficiárias do Bolsa-Família estão altamente concentradas nas regiões Nordeste (49,8%) e Sudeste (26,07%). O valor médio repassado por família beneficiária em outubro de 2006, para o Brasil, é de R\$ 61,77, mas verifica-se que esse valor varia entre as regiões geográficas, sendo R\$ 67,60 na Região Norte, R\$ 65,36 no Nordeste, R\$ 56,66 no Sudeste, R\$ 55,55 no Sul e R\$ 54,93 no Centro-Oeste.

Os repasses do Bolsa Família aos municípios equivalem, no período de janeiro a outubro de 2006, a 15,0% das transferências constitucionais federais efetuadas aos municípios. Na Região Nordeste, esse percentual é ainda maior (23,5%). Nas demais regiões, com exceção do Norte, onde é praticamente igual à média nacional, é bastante inferior.

No Nordeste, os estados de Pernambuco, do Ceará e do Maranhão registram um percentual acima da média da região, 25,5%, 25,7% e 25,7%, respectivamente. No Norte (16%), o destaque fica por conta do Amapá, registrando apenas 7,9%. Na Região Centro-Oeste (10,5%), os percentuais dos estados são muito homogêneos, próximos da média regional. Na Região Sudeste (10,4%), o percentual varia entre 13,5% (Minas Gerais) e 8,3% (São Paulo). Na Região Sul (8,4%), apenas Santa Catarina se destaca, com percentual inferior à média regional (5,2%). A importância da injeção de recursos do Programa Bolsa Família nos municípios e, em decorrência, nos estados e nas regiões é apresentada na Tabela 2.

A transferência de recursos às famílias pobres e muito pobres tem efeitos que vão além da própria família. A literatura econômica nos ensina que, quanto menor a renda de um indivíduo ou de uma família maior é a destinação de acréscimo de renda para o consumo. No caso das famílias em questão, supõe-se que todo o acréscimo de renda propiciada pelo Programa Bolsa Família é destinado ao consumo. Além disso, a teoria nos ensina que, para famílias nessa con-

dição, o aumento de renda é destinado praticamente à compra de alimentos. Pesquisa realizada pelo Ministério da Saúde atesta essa hipótese ao afirmar que, para famílias com renda mensal *per capita* inferior a R\$ 90,00, de cada 1 real (R\$ 1,00) de benefício recebido, 89 centavos são gastos em alimentos (BRASIL, 2003). Destaque-se que essa pesquisa supunha (para 2003) um *per capita* inferior a R\$ 90,00, e o Programa Bolsa Família, em 2006, já considerava um *per capita* que variava entre R\$ 60,00 e R\$ 120,00 (ver Quadro 1).

De qualquer forma, a transferência de renda para famílias pobres ou muito pobres implica a elevação direta do consumo principalmente em seu entorno, em geral formado de pequenos comerciantes, situados na economia informal<sup>5</sup>. Contudo esses comerciantes irão prover seus estoques com os distribuidores locais, tais como supermercados, os quais, por sua vez, aumentarão sua demanda junto à indústria e aos grandes distribuidores. Por isso o efeito multiplicador da transferência no município ultrapassa muito o valor do Bolsa Família. No caso do consumo de alimentos, considerando a informação do Ministério da Saúde (MS) de 2003, o efeito multiplicador é de dez vezes o valor transferido para as famílias do município. Em âmbito nacional, isso representa que os R\$ 8,2 bilhões gastos com o Bolsa Família em 2006 foram responsáveis pela movimentação de R\$ 82 bilhões.

**Tabela 2:** Percentual dos repasses do Bolsa Família em relação às transferências constitucionais federais e ao FPM, segundo o IDH-M

<b>Percentual dos Repasses do Bolsa Família em Relação às Transferências Constitucionais Federais e ao FPM, segundo IDH-M</b>				
<b>janeiro a outubro de 2006</b>				
<b>Regiões / Estados</b>	<b>Bolsa Família / Transferências</b>		<b>Bolsa Família / FPM</b>	
	<b>Em relação ao IDH-M médio brasileiro de 0,757 (2000)</b>			
	<b>acima</b>	<b>abaixo</b>	<b>acima</b>	<b>abaixo</b>
Região Norte	14,4	16,5	21,8	29,9
Acre		14,3		22,9

Continua

5 Essa constatação foi observada durante o governo Martha Suplicy, na cidade de São Paulo, isto é, que as famílias tendem a fazer suas compras perto de sua moradia.

Tabela 2 – Continuação

Amazonas	20,0	17,1	55,9	31,2
Amapá	4,4	13,3	6,2	26,6
Pará	19,8	18,3	26,3	35,5
Rondônia	13,5	13,7	20,1	25,5
Roraima	9,0	16,5	10,3	35,4
Tocantins	4,6	13,3	5,8	19,7
Região Nordeste	20,4	24,0	31,4	39,2
Alagoas		21,7		34,0
Bahia	24,1	23,2	40,7	38,2
Ceará	17,4	27,5	26,7	46,8
Maranhão	21,5	26,5	29,6	46,3
Paraíba	13,3	23,7	19,0	34,1
Pernambuco	28,3	24,9	48,1	40,6
Piauí	14,9	24,6	19,9	38,9
Rio Grande do Norte	17,4	18,2	28,0	28,7
Sergipe	17,7	20,1	26,3	35,0
Região Centro-Oeste	12,2	8,9	22,6	13,1
Distrito Federal				
Goiás	9,2	9,0	16,0	12,6
Mato Grosso do Sul	9,6	7,4	19,9	11,2
Mato Grosso	9,7	9,9	18,1	15,7
Região Sudeste	9,2	13,3	19,6	20,2
Espírito Santo	9,6	12,6	22,5	24,1
Minas Gerais	11,9	15,0	19,6	19,7
Rio de Janeiro	8,8	12,8	30,9	32,0
São Paulo	8,2	8,5	17,6	13,3
Região Sul	8,1	9,6	13,6	13,2
Paraná	9,1	9,8	15,6	13,7
Rio Grande do Sul	9,3	9,5	15,8	13,1
Santa Catarina	5,0	7,7	8,1	10,0
Brasil	10,4	19,1	19,5	30,5

Fonte: Elaboração própria, com dados do MDS.

**Quadro I:** Público-alvo do Programa Bolsa Família e seu benefício em 2007

Critério de elegibilidade		Ocorrência de crianças/ adolescentes de 0-15 anos, gestantes e nutrizes	Quantidade e tipos de benefício	Valores R\$
Situação das famílias	Renda mensal <i>per capita</i>			
Situação de pobreza	De R\$ 60,01 a R\$ 120,00	1 membro	(1) Variável	18,00
		2 membros	(2) Variável	36,00
		3 ou + membros	(3) Variável	54,00
Situação de extrema pobreza	Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	Básico	58,00
		1 membro	Básico + (1) Variável	76,00
		2 membros	Básico + (2) Variável	94,00
		3 ou + membros	Básico + (3) Variável	95,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

### O GASTO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

O mesmo exercício de comparação da situação de outubro de 2006 com as metas e os recursos previstos no orçamento de 2007 não pode ser feito em relação ao BPC, pois a Lei Orçamentária apresenta os dados estado a estado. Embora isso não seja um impeditivo, demandaria certo tempo, de que não se dispõe no momento.

Em dezembro de 2006, foram pagos 2.477.485 benefícios. Destes, 1.293.645 destinaram-se a pessoas portadoras de deficiência e 1.183.840 a idosos. No ano, foram gastos R\$ 9.718.787.581,00, mais, portanto, do que o total de recursos utilizados pelo Programa Bolsa Família. O BPC corresponde a um salário mínimo e é destinado a idosos e portadores de deficiência de família com renda *per capita* inferior a 25% do salário mínimo.

Para registro e futuras comparações, apresenta-se a distribuição dos benefícios pagos aos idosos e às pessoas portadoras de deficiência, por região, em outubro de 2006 (Gráficos 5 e 6).

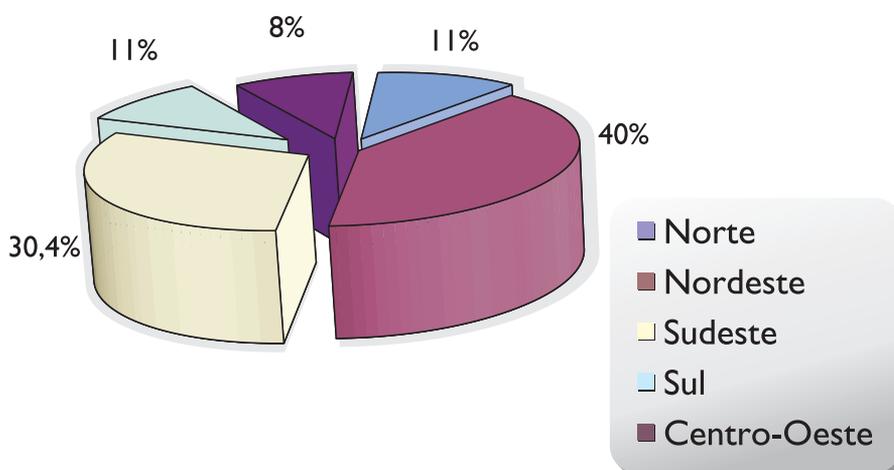
Na comparação com o total das transferências constitucionais aos municípios, os recursos envolvidos com o BPC (pessoas portadoras de deficiência e idosos) variam entre 27,13% (Região Centro-Oeste) e 12,46% (Região Sul). Na Região Norte, esse percentual vai de 27,01% (Amapá) a 9,79% (Roraima).

No Nordeste, o maior percentual encontrado foi o de Pernambuco (30,29%), e o menor o do Piauí (11,05%). Nos estados da região Centro-Oeste, a participação dos recursos do BPC em relação às transferências constitucionais é muito homogênea. Já na região Sudeste, o Rio de Janeiro registra um percentual de 20,76%, e o Espírito Santo 13,29%. Na região Sul, cujos estados são os que, em conjunto, registram os menores percentuais, assim mesmo destaca-se a situação de Santa Catarina, com apenas 7,33%.

A análise das capitais demonstra que, em geral, a importância do BPC em relação às transferências constitucionais é maior do que no estado, com exceção de Palmas e Vitória. Esse resultado está de acordo com o esperado, pois, de um lado, as capitais recebem relativamente menos do Fundo de Participação dos Municípios e, de outro, não se permite aos trabalhadores sem vínculo empregatício a possibilidade de aposentarem pelo regime especial dos rurais, embora precisem passar pelo teste de meios.

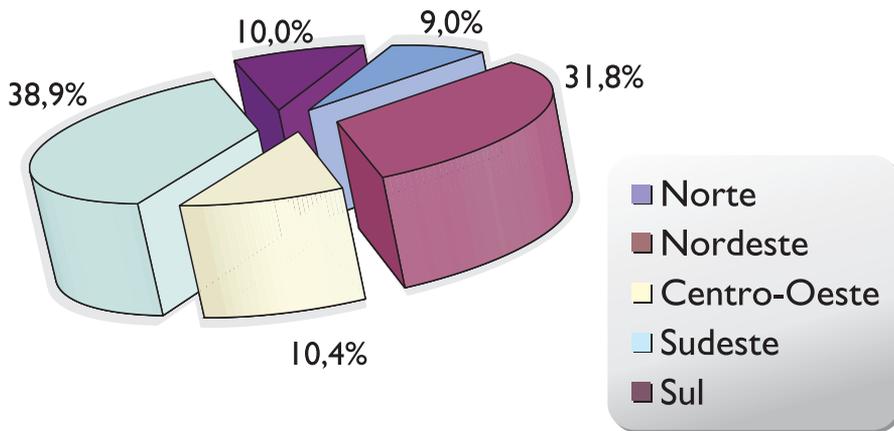
No caso de Palmas, certamente a baixa taxa de participação dos recursos do BPC (5,95%) deve-se ao fluxo migratório recebido pelo município nos últimos anos, alterando o volume de recursos recebidos a título de transferências constitucionais. No geral, o leque da variação observada nas capitais vai de 79,44% (Recife) a 5,95% (Palmas). Essas e outras informações podem ser vistas nas Tabelas 3 e 4, indicando a importância desses recursos.

**Gráfico 5:** Distribuição do BPC – pessoas portadoras de deficiência, por região em outubro de 2006



Fonte: MDS (Elaboração própria). Extraído de Marques et al., 2006.

**Gráfico 6:** Distribuição do BPC – idosos, por região, em outubro de 2006



Fonte: MDS; elaboração própria. Extraído de Marques et alli, 2006.

**Tabela 3:** Importância relativa BPC em relação ao total de transferências constitucionais

Regiões/Estados		Capitais	
<b>Norte – 21,37%</b>			
Acre	17,79%	21,19%	Rio Branco
Amazonas	25,70%	34,49%	Manaus
Amapá	27,01%	27,98%	Macapá
Pará	22,86%	60,61%	Belém
Rondônia	20,40%	27,21%	Porto Velho
Roraima	9,79%	10,97%	Boa Vista
Tocantins	15,42%	5,95%	Palmas
<b>Nordeste – 20,93%</b>			
Alagoas	19,42%	30,82%	Maceió
Bahia	22,63%	34,21%	Salvador
Ceará	19,58%	30,43%	Fortaleza
Maranhão	22,35%	42,79%	São Luís
Paraíba	17,61%	21,80%	Jóao Pessoa

Continua

Tabela 3 – Continuação

Piauí	11,05%	18,12%	Teresina
Rio Grande do Norte	14,22%	25,94%	Natal
Sergipe	15,98%	36,40%	Aracaju
<b>Centro-Oeste – 27,13%</b>			
Distrito Federal	-	-	Distrito Federal
Goiás	21,98%	34,43%	Goiânia
Mato Grosso do Sul	24,24%	40,18%	Campo Grande
Mato Grosso	25,98%	49,26%	Cuiabá
<b>Sudeste – 19,20%</b>			
Espírito Santo	13,29%	9,71%	Vitória
Minas Gerais	18,71%	31,44%	Belo Horizonte
Rio de Janeiro	20,76%	22,57%	Rio de Janeiro
São Paulo	19,82%	40,70%	São Paulo
<b>Sul – 19,20%</b>			
Paraná	15,23%	31,08%	Curitiba
Santa Catarina	7,33%	10,72%	Florianópolis
Rio Grande do Sul	12,64%	36,91%	Porto Alegre

Fonte: MDS; elaboração própria. Extraído de Marques et al, 2006.

**Tabela 4:** Importância relativa BPC em relação às transferências do FPM  
Janeiro a outubro de 2006

<b>Regiões/Estados</b>		<b>Capitais</b>	
<b>Norte - 36,79%</b>			
Acre	28,36%	24,87%	Rio Branco
Amazonas	52,59%	96,19%	Manaus
Amapá	43,30%	39,63%	Macapá
Pará	41,62%	75,71%	Belém
Rondônia	35,54%	39,30%	Porto Velho
Roraima	12,51%	12,49%	Boa Vista

Continua

Tabela 4 – Continuação

Tocantins	21,78%	7,14%	Palmas
<b>Nordeste – 33,96%</b>			
Alagoas	30,43%	39,16%	Maceió
Bahia	37,37%	56,66%	Salvador
Ceará	32,73%	46,69%	Fortaleza
Maranhão	38,30%	58,85%	São Luís
Paraíba	25,25%	31,05%	João Pessoa
Pernambuco	49,67%	132,02%	Recife
Piauí	16,92%	24,27%	Teresina
Rio Grande do Norte	22,44%	41,56%	Natal
Sergipe	27,15%	54,18%	Aracaju
<b>Centro-Oeste – 44,41%</b>			
Distrito Federal	-	-	Distrito Federal
Goiás	33,64%	75,36%	Goiânia
Mato Grosso do Sul	43,92%	128,75%	Campo Grande
Mato Grosso	44,28%	95,99%	Cuiabá
<b>Sudeste – 36,69%</b>			
Espírito Santo	27,86%	22,33%	Vitória
Minas Gerais	27,30%	70,00%	Belo Horizonte
Rio de Janeiro	65,18%	229,68%	Rio de Janeiro
São Paulo	40,81%	539,34%	São Paulo
<b>Sul – 19,82%</b>			
Paraná	23,76%	77,84%	Curitiba
Santa Catarina	11,57%	17,73%	Florianópolis
Rio Grande do Sul	20,61%	92,30%	Porto Alegre

Fonte: MDS; elaboração própria. Extraído de Marques et al, 2006.

Para ilustrar a distribuição de frequência (número) dos valores recebidos como BPC, nos municípios, em relação às transferências constitucionais, apresenta-se o Quadro 2. Note-se que, em 17,7% deles, o volume de recursos

recebidos como BPC varia entre 10,01% a 14,99% do total das transferências constitucionais recebidas e que, em 5,9% dos municípios, o BPC representa mais de 30,05% a 49,95% dos recursos constitucionais transferidos. Esses dados denotam o peso dessas transferências nos municípios. Elas constituem elemento fundamental para a manutenção da renda local, impulsionando sua economia.

**Quadro 2:** Frequência da relação BPC/transferências constitucionais

Faixas	Municípios	% no total
	Quantidade	
de 0,01 a 1,00	419	7,7
de 1,01 a 3,00	734	13,6
de 3,01 a 5,00	608	11,2
de 5,01 a 10,00	1183	21,9
de 10,01 a 14,99	955	17,7
de 15,02 a 20,00	561	10,4
de 20,01 a 29,99	542	10,0
de 30,05 a 49,95	319	5,9
de 50,16 a 79,60	77	1,4
Igual ou acima de 80	10	0,2
Total	5.408	100,00

Fonte: Elaboração própria, com dados do MDS.

## O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

### O MARCO INSTITUCIONAL

Segundo o MDS, o marco regulatório da Assistência Social, entre a promulgação da Constituição de 1988 e 2006, pode ser assim resumido:

- a) **1989:** criação do Ministério do Bem estar Social: sua atuação é centralizada no governo federal, sem alterar o modelo anterior;
- b) **1990:** primeira redação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), vetada pelo Executivo;
- c) **1993:** aprovação da Loas – Lei 8.842, de 7 de dezembro. Estabelece que a gestão da política e a organização das ações devem fazer parte de um

- sistema descentralizado e participativo (paritário), organizado nos três níveis de governo, definindo, portanto, suas competências. Cria o Fundo Nacional de Assistência Social, apoiado no Fundo Especial do art. 71 da Lei Federal nº 4.320/64. O fundo especial é o “produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”;
- d) **1997:** edição da Norma Operacional Básica (NOB), que conceitua o sistema descentralizado e participativo, amplia o âmbito de competência dos governos federal, estaduais e municipais e institui a exigência de Conselho, Fundo e Plano Municipal de Assistência Social como condição para o município poder receber recursos federais. Propõe a criação de uma Comissão Tripartite, de caráter consultivo, com representantes dos três níveis de governo com o objetivo de pactuar a política de assistência. Propõe ainda a adoção de dois níveis de gestão da assistência: a) estadual – o Fundo Estadual de Assistência Social (Feas) recebe os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), cujo objetivo é coordenar e apoiar técnica e financeiramente, entre outros, os municípios não-habilitados segundo o art. 30 da Loas; b) municipal – o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), que recebia diretamente recursos do FNAS;
  - e) **1998:** nova edição da NOB, que diferencia serviços, programas e projetos e, com isso, a forma de transferência de recursos (contínua ou via convênio); amplia as atribuições dos Conselhos de Assistência Social; e cria os espaços de negociação e pactuação por meio das Comissões Intergestora Bipartite e Tripartite, que reúnem representações municipais, estaduais e federais de assistência social. Naquele ano, ainda, foi editado o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Ainda no ano, o Decreto nº 2.529, de 25 de março, regulamenta o repasse de recursos fundo a fundo;
  - f) **2004:** criação do MDS. Suspensão da exigência da Certidão Negativa de Débitos para os municípios e estados receberem recursos do MDS (Lei 10.954/04). Em dezembro, definição da Política Nacional de Assistência Social, quando são diferenciados os três níveis de adesão dos municípios: inicial, básico e pleno;
  - g) **2005:** edição da NOB 2005, em 14 de julho, pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Em agosto, é criado o Sistema Único de Assistên-

cia Social (Suas), que reúne as iniciativas dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e do governo federal.

### **ASPECTOS DA NOB 2005: A REDE, A AÇÃO COMPARTILHADA E OS TIPOS DE HABILITAÇÃO**

Segundo a NOB 2005, a rede de assistência social contempla serviços (de ação continuada), que visam a níveis de proteção social (básica e especial, média e alta complexidade); programas, que compreendem ações integradas e complementares; projetos, que consistem em investimentos junto à população em situação de pobreza; o BPC; benefícios eventuais, no caso de auxílio-natalidade, morte ou para atender a necessidades decorrentes de vulnerabilidade temporária, cuja prioridade a ser seguida é determinada em relação ao que é passível de recebê-los ou à situação; e transferência de renda, que consiste de programas cujo repasse de recursos dos fundos aos beneficiários é direto.

Tal como na área da saúde, a NOB 2005 pressupõe a cooperação entre os três níveis de governo: União, estados, municípios e Distrito Federal. Cabe aos estados a coordenação da gestão pública nos espaços regionais, tais como as regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e as microrregiões. Essa gestão deve ser realizada em parceria com os municípios envolvidos sem que estes percam a autonomia.

As instâncias de negociação e pactuação de aspectos operacionais da gestão do Suas são as Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e a Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Essas instâncias são organizadas em âmbito federal (as CITs) e estadual (as CIBs) com vista a assegurar a negociação e o acordo entre os gestores envolvidos. As pactuações devem ser apreciadas e aprovadas pelos conselhos de Assistência Social.

São instâncias deliberativas: o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), os Conselhos Estaduais de Assistência Social (Ceas), o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS/DF) e os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS). Também as Conferências de Assistência Social são instâncias deliberativas, mas no sentido de que avaliam a política de assistência social e propõem diretrizes para o aperfeiçoamento do Suas.

Segundo a NOB 2005, o Fundo Nacional de Assistência Social é a instância, no âmbito da União, à qual são alocados os recursos destinados ao financiamento das ações dessa política, destacadas na Loas como benefícios, serviços, programas e projetos. As demais esferas de governo devem instituir

tais fundos em seu âmbito como unidades orçamentárias, com alocação de recursos próprios para subsídio às ações programáticas e cofinanciamento da política, garantida a diretriz do comando único e da primazia da responsabilidade do Estado. Já o art. 30 da Loas estabelece, como condição de repasse de recursos do FNAS para os fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais, a constituição do conselho, a elaboração do plano e a instituição e funcionamento do fundo, com alocação de recursos próprios do Tesouro em seu orçamento.

Destaca-se que a NOB 2005 reafirma os tipos de gestão dos municípios. A seguir, é feito um breve resumo das condições desses tipos de gestão. No caso da **Gestão Inicial**, o município recebe recursos do FNAS conforme sua série histórica, agora transformada em Piso Básico de Transição, Piso de Transição de Média Complexidade e Piso de Alta Complexidade e definida nessa norma. É condição para receber esses recursos que o município tenha Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social, Plano de Assistência Social e comprove a utilização de recursos próprios depositados no fundo. Compete aos municípios nessa condição atualizar as bases de dados da Rede Suas, inserir as famílias que preencham os critérios de acesso do Bolsa Família no Cadastro Único, preencher o plano de ação no sistema Suas-WEB e apresentar o relatório de gestão. Como forma de incentivo, além dos pisos mencionados, os municípios recebem recursos para a erradicação do trabalho infantil e para o combate do abuso e da exploração sexual de crianças e adolescentes.

No caso da **Gestão Básica**, o município assume a gestão da proteção social básica, cabendo-lhe, portanto, organizar a proteção básica, prevenir situação de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Para isso, precisa atender aos requisitos exigidos no caso de municípios que estejam na gestão inicial, alocar os recursos financeiros próprios no Fundo de Assistência Social e executá-los como unidade orçamentária, para as ações de Proteção Social Básica; estruturar os Centros de Referência de Assistência Social (Cras), de acordo com seu porte, em áreas de maior vulnerabilidade social; manter estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários do BPC e dos Benefícios Eventuais, com equipe profissional composta por, no mínimo, um profissional de serviço social; apresentar Plano de Inserção e Acompanhamento de Beneficiários do

BPC; garantir a prioridade de acesso aos serviços da proteção social básica, de acordo com suas necessidades, das famílias e de seus membros beneficiários do Programa Bolsa Família; realizar diagnóstico de áreas de risco e vulnerabilidade social; ter, como responsável, na Secretaria Executiva do CMAS, profissional com formação de nível superior em educação. No caso de municípios pequenos, pode-se compartilhar o profissional com o órgão gestor. Além das duas primeiras responsabilidades da Gestão Inicial, os municípios devem participar da gestão do BPC, integrando-o à Política de Assistência Social, garantido o acesso às informações sobre os seus beneficiários; participar das ações regionais e estaduais, pactuadas no âmbito do Suas, quando sua demanda, porte e condições de gestão o exigirem e justificarem, visando assegurar aos seus cidadãos o acesso aos serviços de média e/ou alta complexidade; instituir plano de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações de proteção social na rede própria e na rede prestadora de serviços, em articulação com o sistema estadual e de acordo com o sistema federal, pautado nas diretrizes da PNAS/2004; identificar e reconhecer, entre todas as entidades inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social, aquelas que atendem aos requisitos definidos por essa norma, para o estabelecimento do vínculo Suas; preencher o Plano de Ação no sistema Suas-WEB e apresentar o Relatório de Gestão como forma de prestação de contas. Em relação aos recursos, essa gestão diferencia-se da Gestão Inicial por receber recursos do Fundo Nacional da Assistência Social para as ações de revisão do BPC e por participar de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e da rede prestadora de serviços promovidos pelo estado e pela União.

Na **Gestão Plena**, o município é responsável por todas as ações de assistência social, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social, mediante repasse fundo a fundo, sejam as que cheguem diretamente aos usuários, sejam, ainda, as provenientes de isenção de tributos, em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Ceas). Quanto aos requisitos, diferencia-se da Gestão Básica por realizar diagnóstico de áreas de vulnerabilidade e risco, com base em estudos e pesquisas realizadas por instituições públicas e privadas de notória especialização; cumprir pactos de resultados, com base em indicadores sociais comuns previamente estabelecidos; instalar e coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação das ações da assistência social por nível de proteção básica e especial, em articulação com o sistema estadual, validado pelo sistema federal; declarar capacidade

instalada na proteção social especial de alta complexidade, a ser cofinanciada pela União e pelos estados, gradualmente, e disponibilidade orçamentária e financeira do FNAS. O gestor do fundo deve ser nomeado para a Secretaria Municipal de Assistência Social e ser nela lotado, ou em órgão congênere; e elaborar e executar a política de recursos humanos, com a implantação de carreira para os servidores públicos que atuarem na área da Assistência Social.

Em relação aos incentivos, o município com Gestão Plena diferencia-se do que tiver Gestão Básica, principalmente por partilhar os recursos relativos aos programas e projetos voltados à promoção da inclusão produtiva.

A essa norma seguiram-se várias portarias, definindo os valores para os pisos. Atualmente, os critérios de transferência são os seguintes:

- a) Pisos de Proteção Social Básica – Piso Básico Fixo; Piso Básico de Transição; Piso Básico Variável;
- b) Pisos de Proteção Social Especial de Média Complexidade – Piso de Transição de Média Complexidade e Piso Fixo da Média Complexidade;
- c) Pisos de Proteção Social Especial de Alta Complexidade – Piso de Alta Complexidade I e Piso de Alta Complexidade II.

Em relação aos critérios de distribuição dos recursos federais, a consideração do porte do município leva à situação mostrada no Quadro 3.

**Quadro 3:** Critério de partilha dos recursos federais aos municípios

<b>Porte dos municípios</b>	<b>Classificação</b>	<b>% dos recursos</b>
Até 20.000 habitantes	Porte I	20
De 20.001 a 50.000	Porte II	17
De 50.001 a 100.000	Médio porte	12
De 100.001 a 900.000	Grande porte	31
Acima de 900.000	Metrópole	29

Fonte: MDS.

Um segundo critério é o da taxa de vulnerabilidade por estado, que define a transferência com base no peso da população vulnerável. Um terceiro critério, apresentado pelo MDS em novembro de 2005, seria o cruzamento de indicadores que utilizassem como fonte de informação uma única base de

dados pública e que expressassem as diferentes realidades municipais em cada porte. Com base nisso, chegar-se-ia ao Índice Suas, que considera a taxa de vulnerabilidade social municipal (percentual da população vulnerável sobre a população total do município – IBGE), de peso 2; a Receita Corrente Líquida municipal *per capita* (Ministério da Fazenda e IBGE), de peso 1; e os recursos transferidos pelo FNAS para a Proteção Social Básica *per capita* (MDS e IBGE), de peso 1.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Tesouro Nacional*. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 11 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Avaliação do Programa Bolsa Alimentação: estudo 2; análise de impacto preliminar*. Brasília: Ministério da Saúde, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Portal*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Norma Operacional Básica (NOB 2005)*. Brasília: MDS, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/institucional/fundo-nacional-de-assistencia-social-fnas>>. Acesso em: 9, 10 e 11 ago. 2007.

MARQUES, R. et al. *Importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros: relatório de pesquisa*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/institucional/scretarias/secretaria de avaliação](http://www.mds.gov.br/institucional/scretarias/secretaria%20de%20avaliacao)>. Acesso em: 16 dez. 2006.

\_\_\_\_\_. *O Bolsa Família e o BPC: cobertura e importância nos municípios; relatório de pesquisa*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2006.

# A CENTRALIDADE DA INFORMAÇÃO NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

*Roberto Wagner da Silva Rodrigues*<sup>1</sup>

As políticas sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) estão materializadas em programas, projetos e ações sociais que geram um grande volume de dados administrativos. Um dos requisitos para a gestão desses dados é centralizá-los em um repositório para geração de informações estratégicas e sua posterior recuperação. Para esse mister, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) construiu uma ferramenta que gerencia e produz mapas e indicadores a partir de um repositório, cujos dados são usados para análise, permitindo aos gestores acompanhar a implementação das políticas ao longo do tempo.

## I. INTRODUÇÃO

As políticas públicas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) cobrem milhões de pessoas em todo o território nacional. Essa cobertura traz desafios no tratamento de grandes volumes de informações, cujo enfrentamento requer o uso intenso de ferramentas tecnológicas que as secretarias finalísticas do Ministério vêm utilizando desde 2004. Vários sistemas de informação e algumas ferramentas computacionais de apoio foram implantadas com o propósito de auxiliar na execução das políticas sociais produzindo informações complexas que podem ser usadas estrategicamente na condução dessas políticas.

A necessidade de tratar as informações geradas pelas políticas requer a estruturação formal de uma atividade de gestão que dê apoio e atenda às diversas demandas por informações estratégicas. Isso exige a criação de instrumentos de gestão da informação que auxiliem no acompanhamento, avaliação e monitoramento das políticas sociais (BRASIL, 2004), envolvendo todas as

---

<sup>1</sup> PhD e DIC in *computing Science, Imperial College of Science Technology and Medicine*, Inglaterra. Professor do Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará. Diretor de Gestão da Informação e Recursos Tecnológico do MDS.

secretarias do ministério e seus parceiros. Para tanto, é necessário que se introduzam tecnologias capazes de integrar dados e informações sociais, os quais estão estreitamente relacionados com a missão do ministério, porém não estão relacionados entre si.

Um dos instrumentos criados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), denominada de Matriz de Informações Sociais, tem o propósito de monitorar informações centralizadas para uso por todo o Ministério (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006). A informação centralizada permite que as secretarias finalísticas possam não só acompanhar a execução de suas ações e programas sociais, mas também ter acesso a informações de outras fontes que possam servir como referência, bem como contribuir com a gestão efetiva de suas próprias ações.

Este documento descreve a experiência de centralização de dados e informações sociais no MDS realizada por meio da Sagi. Mostramos como a ferramenta Matriz de Informações Sociais permite produzir informações estratégicas necessárias para a tomada de decisão com repercussões dentro e fora do MDS. Finalmente, descrevemos a implementação da ferramenta, ilustrando com exemplos os principais resultados obtidos e o processo pelo qual fatos históricos produzidos pelos principais sistemas de informações foram reunidos de modo que as decisões não sejam tomadas baseadas apenas em experiências dos gestores.

## 2. FLUXO DE INFORMAÇÕES

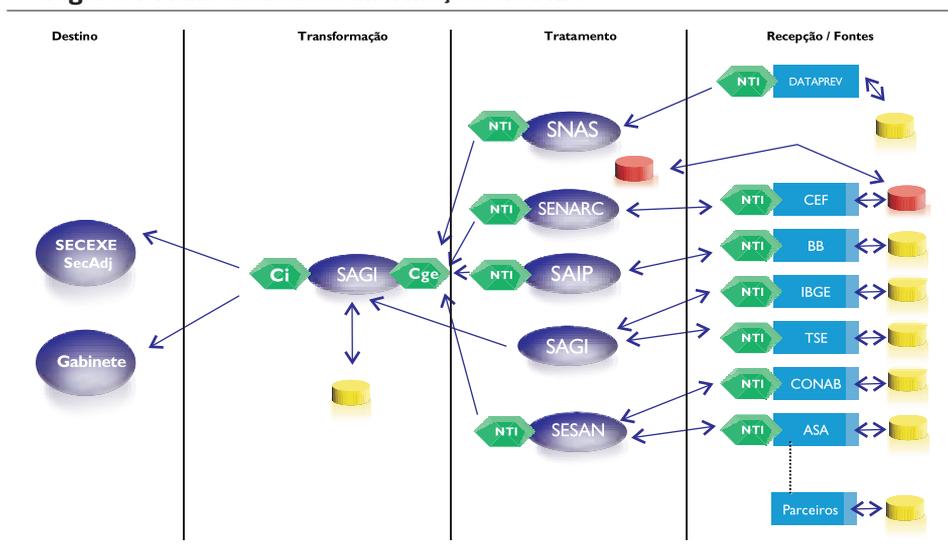
As políticas públicas do MDS são materializadas em programas e ações sociais, cujo acompanhamento, tanto da execução quanto do desempenho e efetividade, tornam imprescindíveis o uso de ferramentas tecnológicas que abarquem o volume e escala das operações necessárias para realizar essas políticas. Não menos importante é a definição clara de um protocolo de comunicação e de intercâmbio de informações entre as unidades organizacionais e entre estas e seus parceiros.

No entanto ferramentas são apenas instrumentos por meio dos quais os processos organizacionais e interorganizacionais são implementados. A coleta, processamento e disponibilização da informação tornam-se processos à parte que auxiliam os gestores no alcance de seus objetivos organizacionais. Isso exige articulação com os principais agentes sociais e provedores de tecnologia

envolvidos com a produção e consumo de dados para dentro e para fora do ministério.

O trabalho de articulação desses agentes implica principalmente no ordenamento do fluxo das informações. Isso requer planejamento detalhado desses fluxos com o propósito de identificar várias das suas dimensões: fontes, destino, transformações e armazenamento de dados para posterior recuperação (ver modelo na seção 3). Uma vez mapeado o fluxo com esses elementos, os gestores dos altos escalões podem obter informações acuradas para apoiar a tomada de decisões estratégicas sobre as políticas sociais.

**Figura 1 Fluxo de dados e informações do MDS**



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 1 mostra um mapeamento em alto nível do fluxo de dados e informações do MDS. São mostradas várias instituições que são fontes de dados e informações que alimentam o repositório central de dados que serve a todo o ministério. As fontes são a origem ou simplesmente de onde partem os dados ou informações a serem armazenados ou consumidos, conforme mencionado pelo modelo de fluxo adotado.

Uma informação complexa pode ser produzida a partir de dados oriundos de várias fontes. Essas fontes podem ser organizações especializadas que enviam ou produzem dados, como o IBGE, ou um jornal de grande circulação. As fontes consideradas secundárias são, em geral, órgãos que prestam ou executam serviços de informática. As fontes primárias, no caso do MDS,

são principalmente as prefeituras e órgãos parceiros executores da política. Na figura 1 destacamos alguns desses órgãos, a saber:

- Dataprev: é uma empresa pública criada para prestar serviços de informática para previdência social. Ao tempo desta publicação, ainda provia serviços de infraestrutura tecnológica (comunicação de dados e hospedagem de servidores), além de disponibilizar sistemas para consulta de dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC) como, por exemplo, o Sistema de Inteligência e Suporte ao Controle Externo (Sintese). Essa entidade tem estreita relação com a Coordenação Geral de Informática e com a Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS.
- Caixa Econômica Federal: é a responsável legal pela operacionalização do programa Bolsa Família e pela coleta e armazenamento dos dados do cadastro único. A lista dos beneficiários do programa é enviada, regularmente, para a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) e repassadas à Sagi que armazena essas informações formando um histórico para comparações e análises das políticas no contexto de um determinado território.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): principal órgão de pesquisas sociais do país. Realiza pesquisas regulares como a Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD), que servem de referência, ou tem seus dados incorporados ao acervo de dados do ministério para análise e avaliação.

Outras instituições como o Banco do Brasil (BB), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e a Articulação do SemiÁrido (ASA) têm relações institucionais com o ministério por meio de contratos e convênios dos quais são gerados dados administrativos. Observar que as secretarias do MDS, como a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), Senarc e Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) são fundamentais, colaborando não só na coleta, mas também na produção de dados, os quais são usados na Sagi para monitoramento ou simples consulta como informações gerenciais (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006).

O recebimento dos dados de vários agentes externos requer uma estratégia acurada para organização dos dados para posterior recuperação. Adicionalmente, é preciso ordenar os fluxos de entrada de dados e os de disponibilização de informações por meio de instrumentos adequados para que todo o ministério tenha acesso. A Sagi passa a ser o centro desse fluxo, evitando assim multiplicidade de canais gerando informações conflituosas. Os principais demandantes da Sagi são a Secretaria Executiva e o Gabinete do Ministro.

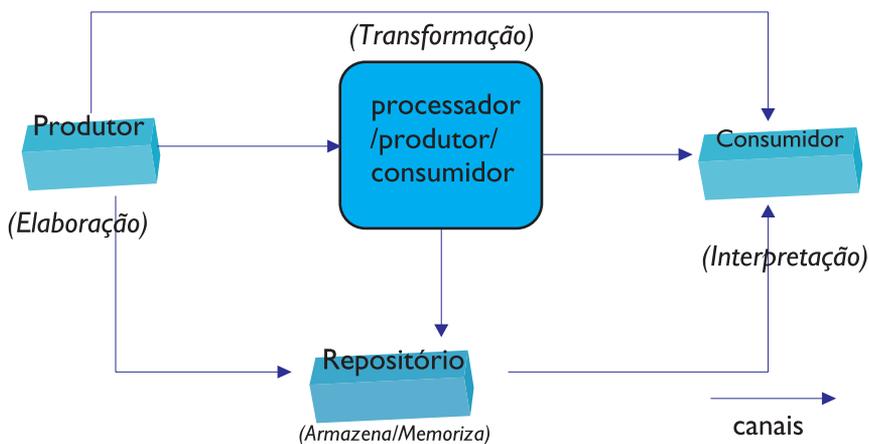
### 3. O MODELO DE CENTRALIZAÇÃO

Dentro do fluxo de informações é preciso identificar aquelas que podem ser armazenadas por variáveis de fluxo ou de estoque. As variáveis de fluxo capturam dados voláteis ou em constante movimento, e as variáveis de estoque capturam dados estáticos que representam uma situação em um determinado instante. Com essas variáveis é possível calcular ou instanciar indicadores comparáveis ou não, mas que retratam com certa precisão a evolução das políticas ao longo do tempo.

A busca por um modelo de centralização das informações se justifica porque à medida que se desenvolvem sistemas de informações operacionais e gerenciais, reunir informações a partir de tais sistemas ponto a ponto é uma tarefa praticamente impossível. O volume de dados chega a uma ordem de grandeza de terabytes ( $10^{12}$ ). Tal escala e a complexidade dos sistemas podem tornar inviável o tempo necessário para armazenar e manter os dados. Isso requer novos métodos de armazenamento, estruturação e novas tecnologias para a geração e recuperação dessas informações.

A figura 2 mostra o modelo clássico que utilizamos como referência para classificar fontes e agentes que lidam com o fluxo e armazenamento de informação no âmbito do MDS. Esse modelo compreende quatro elementos: os produtores de dados e informações, os consumidores de informações, os agentes transformadores de dados, e os elementos que estocam ou armazenam dados e informações para posterior recuperação.

**Figura 2** Modelo classificação de atores



Fonte: Elaboração própria.

Os grupos produtores de dados e informação são aqueles que a partir da realidade registram dados administrativos que possam ser utilizados futuramente. O consumidor de informação e dados é um demandante, que no nível estratégico utiliza a informação e adquire ou produz conhecimento para a tomada de decisão. Finalmente, os transformadores de dados, os quais recebem dados brutos (não-tratados, mas já classificados e ordenados) para serem contextualizados conforme os objetivos dos gestores públicos. Essa transformação ocorre tendo como fontes imediatas os produtores de dados, seguindo a sequência produção → transformação → consumo, ou podem ser iniciadas a partir de dados já previamente armazenados, seguindo a sequência produção → armazenamento → consumo.

Assim, identificamos na tabela abaixo, os agentes produtores, consumidores, armazenadores e os responsáveis pelos fluxos existentes. Esse mapeamento segue a estrutura dos processos organizacionais mostrados na Figura 1. Identificamos também as ações de centralidade das informações por eixos de ação encetados pelo MDS. Observar que um agente pode ser produtor e consumidor de informação. Outros têm papéis fixos, ou seja, fazem exclusivamente uma das ações da cadeia.

A tabela mapeia os consumidores e produtores da informação dentro do ministério. Esse mapeamento permite regular o fluxo de acordo com o papel e as necessidades de cada unidade organizacional. Algumas vezes a demanda por informação depende da produção de dados pelo próprio demandante a partir dos seus programas ou a exija dos seus parceiros imediatos.

**Tabela 1 Distribuição dos papéis das unidades organizacionais**

EIXOS DE ATUAÇÃO	Produtor	Transformador/ Processador	Consumidor	Armazenamento
Assistência Social	Prefeituras	MDS (Suas)*	SNAS Sagi	CGI/SPOA
	Governos de estados	MDS (Suas)	SNAS Sagi	CGI/SPOA
	Organizações parceiras	CNAS (Suas)	SNAS	CGI/SPOA**
Transferência de Renda Condi- cionada	Prefeituras	CEF	Senarc Sagi	Senac Sagi
	Governos de estados	Senarc	-----	Senarc

Continua

Tabela I – Continuação

	Organizações parceiras	Senarc	-----	Senarc
Segurança Alimentar e Nutricional	Prefeituras	Sesan	Sesan Sagi	Sesan***
	Governos de estados	Sesan	Sesan Sagi	Sesan
	Organizações parceiras	ASA Conab	Sesan	Sesan

Fonte: Elaboração própria

\*Suas – Sistema Único da Assistência Social (Sistemas de informações do)

\*\*CGI – Coordenação Geral de Informática

\*\*Spoa – Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração

\*\*\*Sesan – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Os produtores de dados primários são aqueles com os quais o MDS estabelece parcerias para execução dos programas sociais. É uma marca do MDS o trabalho conjunto com as prefeituras, governos estaduais e organizações parceiras. O MDS disponibiliza instrumentos de coleta de dados via internet para acesso direto a fim de registrar as informações. Normalmente existe um formulário para preenchimento de dados dos usuários e dos serviços prestados. No caso do cadastro único, os dados são coletados via formulário eletrônico instalado nas prefeituras, cujo conteúdo é enviado para a Caixa Econômica Federal.

As secretarias do MDS (Senarc, Sesan e SNAS) também transformam dados, mesmo que por meio de planilhas. Existem também sistemas de informações desenvolvidos dentro do ministério pela Coordenação Geral de Informática que são acessados diretamente pelas prefeituras. Essas mesmas secretarias são também consumidoras de informação à medida que demandam das prefeituras e dos parceiros.

É importante observar que a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) aparece como consumidora de dados e informações em todos os casos. A razão disso é que ela é responsável pelo armazenamento dos dados num repositório. No entanto esse armazenamento de dados corporativos não prescinde dos dados armazenados pelas próprias secretarias por meio dos seus sistemas gerenciais ou operativos. Para gerenciar esse armazenamento, a Sagi desenvolveu sua própria ferramenta, denominada Matriz de Informações Sociais (MI Social).

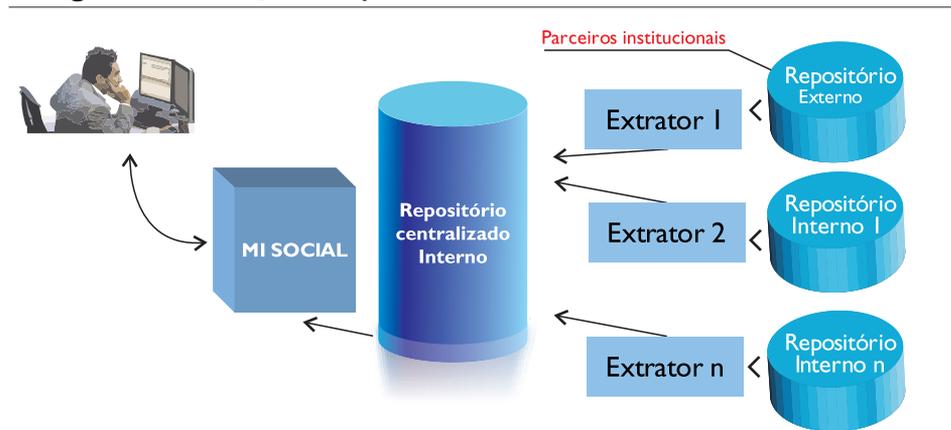
#### 4. GERAÇÃO DO REPOSITÓRIO

Existem performativos aspectos administrativos e tecnológicos vinculados à construção de uma ferramenta que trabalha com informações estratégicas. No aspecto administrativo, é preciso definir com clareza, pelo menos num primeiro momento, responsabilidades pelo fluxo de informações entre as unidades organizacionais dentro do ministério e entre ele e seus parceiros, principalmente estados e municípios. A definição formal de como esse fluxo deve acontecer ainda não tem sido considerada nos instrumentos administrativos de contratos e convênios.

Para realizar a gestão dos dados e seu fluxo em direção a um repositório centralizado, a Sagi tem negociado com todos os atores internos envolvidos. Consideramos que acordos formais entre o MDS e parceiros são realizados pelas secretarias e podem ser estabelecidos de várias formas. Primeiro com intenção de padronizar instrumentos de coleta de dados. Segundo, para definir o fluxo e sua regularidade. Terceiro, com o intuito de padronizar estruturas de dados dos arquivos usados como insumos para o repositório.

No aspecto técnico, seguimos as recomendações de Inmon (1997), o qual afirma ser necessário definir com precisão as interfaces dos sistemas operacionais com o repositório. Assim, no caso do MDS, os sistemas gerenciais operativos requerem definição formal de um conector entre o repositório corporativo de dados e os sistemas operacionais e gerenciais dos programas sociais. Os dados no repositório são povoados ao longo do tempo, seguindo a evolução dos sistemas que o alimentam.

**Figura 3: Construção do repositório central**



Fonte: Elaboração própria

O modelo de fluxo para povoar o repositório é mostrado na Figura 3. Repositório central de dados é na realidade um banco de dados especializado, que permite integrar e gerenciar o fluxo de dados e informações dos programas e ações sociais a partir dos repositórios internos. Esses repositórios são os bancos de dados dos sistemas operativos e gerenciais do Sistema Único da Assistência Social (Suas), os do programa Bolsa Família e todas as ações de segurança alimentar. Os repositórios externos são construídos a partir dos arquivos enviados ou adquiridos pelo MDS e incluem principalmente os dados do IBGE usados como referência para análise.

Um trabalho recorrente é a modificação de estrutura de dados dos arquivos enviados pelos parceiros. Mais ainda, muitas das informações podem estar em um formato cuja estrutura não é padronizada, por serem solicitadas esporadicamente. Muitos dos dados vêm sob a forma de arquivos ou de documentos que devem ser armazenados e recuperados de acordo com suas características. A carga dessas informações é um momento crítico na atualização do repositório.

A construção de um repositório central não precisa ser realizada necessariamente com ferramentas especiais. Na realidade, não utilizamos nenhuma ferramenta de *data warehouse*, mas sim um banco de dados relacional que é alimentado por vários programas extratores. Esses programas leem os dados enviados pelos parceiros, realizam algum tipo de transformação e armazenam os dados de acordo com os metadados do repositório central.

Para fazer a extração dos dados, mapeamos todas as fontes necessárias para produzir as informações de que precisamos. Em seguida fazemos a limpeza dos dados eliminando aqueles que não trazem as informações, ou não têm qualquer significado. A transformação vem em seguida e precisa ter uma padronização de estruturas de dados como referência. Por exemplo, qual o formato da data final; é DD/MM/AA, MM/AA/AAAA ou DD/*nome*/AA, onde *nome* é o nome do mês (julho, agosto...) e não o seu número. Tudo isso aliado ao fato de que os arquivos vêm de diferentes tecnologias que têm suas próprias convenções técnicas e precisam ser convertidas aos padrões técnicos do MDS.

## 5. ARQUITETURA DA INFORMAÇÃO

Para produzir informações estratégicas é preciso ter acesso a dados primários e secundários provenientes das fontes de dados. Os dados são agrupados e organizados, conforme um modelo de relacionamento baseado em eventos

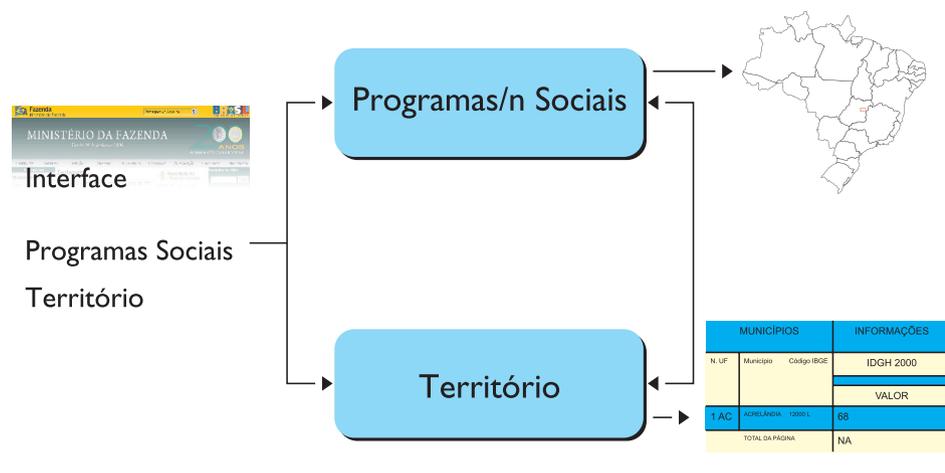
registrados ao longo do tempo. Os eventos são os momentos de execução da política dos quais obtemos uma informação relevante para acompanhamento. Com essa informação é possível realizar previsões e comparações no e entre territórios, a partir de análises e simulações.

Para produzir um instrumento de gestão da informação é preciso definir para que as informações serão utilizadas. No caso do MDS desejamos responder a duas perguntas básicas.

- 1) Dados os programas, projetos e ações sociais do MDS, em que território(s) podem ser encontrados. O território deverá mostrar beneficiários ou usuários bem como os repasses financeiros para aquelas iniciativas.
- 2) Selecionado um território, qual a atuação do MDS em termos de programas, projetos e ações sociais. Também para esse caso, mostrar beneficiários e repasses financeiros.

A figura abaixo ilustra a arquitetura da ferramenta concebida para responder a essas duas perguntas. Para responder à primeira é preciso relacionar todas as ações sociais agregadas por território. O módulo de território acessa o banco de dados para disponibilizar todas as malhas territoriais ali registradas. No caso particular da MI Social, a unidade territorial predominante é o município. Porém há várias outras unidades agregadas, tais como microrregiões e áreas especiais como o semiárido.

**Figura 4: Arquitetura de informação**



Fonte: Elaboração própria.

Para responder à segunda, foi desenvolvido o módulo de programas. O módulo lista todas as ações sociais do MDS para os quais se tenha dados disponíveis. Podem-se discriminar um ou mais programas que resultarão numa tabela de dados em conformidade com os parâmetros escolhidos. Dados adicionais como número de pobres, população e transferência constitucionais podem ser usados como unidades para comparação e formulação de indicadores.

A arquitetura definida tem uma preocupação essencial com a questão espacial. A Política de Assistência Social é hoje descentralizada, centrada principalmente na família com base no território. No entanto a ferramenta incorpora funcionalidades para além da questão espacial. Os dados são agrupados em função do tempo, registrando um histórico de evolução das ações sociais. A menor unidade de tempo é mensal e finaliza com a consolidação anual.

## 6. IMPLEMENTAÇÃO DA MATRIZ DE INFORMAÇÃO

A Matriz de Informações Sociais (MI Social) é uma ferramenta de monitoramento desenvolvida para acompanhar as políticas e programas conduzidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A ferramenta disponibiliza dados, informações e indicadores sociais para agregados territoriais: municípios, microrregiões, unidades federativas, bem como agregados especiais tais como o semiárido e a bacia do Rio São Francisco.

Utilizando esses agregados territoriais como parâmetros de pesquisa, a MI Social é capaz de apresentar resultados em tabelas, fichas, gráficos e mapas a cada interação. É possível assim, gerar tabelas dinâmicas de dados sociais conforme escolha de itens de pesquisa à disposição do usuário. Dados sociais podem ser também georreferenciados, possibilitando a geração dinâmica de mapas em tempo real de execução. Fichas e gráficos são gerados por demanda, que podem ser exportados para uso de outras ferramentas.

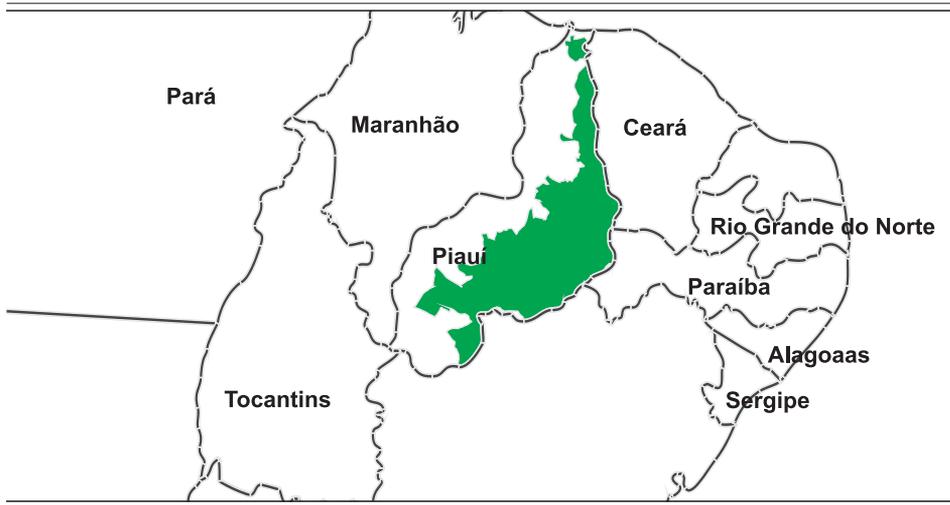
A ferramenta foi construída de modo a atender às perguntas comentadas na seção anterior. Foi implementada, portanto, conforme aquela arquitetura apresentada. Cada módulo desenvolvido tem correspondência a pelo menos um dos componentes da arquitetura, a saber:

- a) Módulo Mapas Sociais: permite que o usuário construa mapas temáticos em tempo real. A cada nova interação do usuário o mapa reflete mudanças realizadas no banco de dados mostrando uma nova configuração de acordo com faixas de números (percentis). O mapa apresentado é

definido em função de indicadores que já estão embutidos na ferramenta. O território destacado no mapa depende do território para o qual o indicador foi calculado.

Uma função estratégica desse módulo é a ilustração da cobertura das ações sociais em grandes áreas territoriais. É possível fazer seleção de pontos do território que tenha especial interesse para análise. Pode-se, por exemplo, escolher um grupo de municípios e compará-los, conforme parâmetros previamente definidos. Para esses municípios um relatório pode ser gerado, incluindo todos os dados socioeconômicos disponíveis nas bases de dados.

**Figura 5: Mapa de Saída da Matriz de Informação**



Fonte: MI Social, MDS.

Uma saída para as cisternas é mostrada na Figura 5, para o caso do semi-árido. A ferramenta pode apresentar em detalhes informações dos municípios a partir de um mapa detalhado. Pode-se visualizar, em particular, todas as informações de todos os programas sociais do MDS que tem incidência sobre os semiárido. Caso seja necessário, pode-se navegar pela vizinhança do território para produzir gráficos para comparação de informações.

- b) Módulo Tabelas Sociais: o módulo Tabelas Sociais oferece uma sequência de parâmetros para filtragem das informações dos programas e ações sociais por município. Nesse módulo o usuário define as variáveis e indicadores, unidades geográficas, período de referência e formato do relatório da pesquisa que deseja realizar no banco de dados.

**Tabela 2: Saída Tabulada da Matriz de Informação**

Município			Transferência de renda		
N.	UF	Município	CÓDIGO IBGE	Bolsa Família	
				6/2005	
				Qtd. Famílias	Valor Total
1	AL	ÁGUA BRANCA	270010	1.903	147.625,00
2	AL	ARAPIRACA	270030	13.153	937.858,00
3	AL	BATALHA	270070	897	71.486,00
4	AL	BELO MONTE	270090	822	62.742,00
5	AL	CACIMBINHAS	270120	1.282	94.238,00
6	AL	CANAPI	270160	1.814	140.283,00
7	AL	CARNEIROS	270180	801	63.211,00
8	AL	COITÉ DO NÓIA	270200	1.102	82.770,00
9	AL	CRAÍBAS	270235	2.046	150.353,00
10	AL	DELMIRO GOUVEIA	270240	3.061	221.582,00
11	AL	DOIS RIACHOS	270250	810	61.371,00
12	AL	ESTRELA DE ALAGOAS	270255	2.179	158.981,00
13	AL	GIRAU DO PONCIANO	270290	3.692	265.662,00
14	AL	IGACI	270310	3.037	216.256,00
15	AL	INHAPI	270330	223	163.028,00
16	AL	JACARÉ DOS HOMENS	270340	547	41.605,00
17	AL	JARAMATAIA	270370	712	53.393,00

Fonte: MI Social, MDS.

Para cada consulta mensal desagregada por município ou por estado, haverá uma listagem diferente de variáveis e indicadores. Isso ocorre em função das diversas possibilidades de cruzamento de dados disponíveis na MI Social. O exemplo da Tabela 2 mostra uma saída da matriz para alguns municípios do estado de Alagoas para o Bolsa Família. Outros dados de programas como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) estão disponíveis.

**Figura 6: Municípios que são interseção das áreas de interesse da integração nacional e que têm 33% de pobreza.**



Fonte: MI Social, MDS.

c) Módulo de Cartogramas: funciona como biblioteca de imagens estáticas, tais como mapas, gráficos e tabelas (ver Figura 6). Esse módulo reúne estudos prévios realizados em outras ferramentas como o *Statistical Package for Social Science* (SPSS). Em geral, os mapas mostram cruzamentos de informações por territórios. Por exemplo, um mapa que mostre todos os municípios com pelo menos 33% de pobres, que estejam no programa Bolsa Família e que são prioridades de programas de trabalho e renda do Ministério da Integração Nacional.

A imagem mostrada foi gerada em outra ferramenta. Ela representa a fotografia de um conjunto de condições que precisavam ser cruzadas para formular critérios de atuação para o MDS. O mapa poderá ser consultado, mas pode ser refeito de acordo com os novos dados disponíveis. Com isso podemos arrolar todos os mapas gerados para um determinado critério e confrontá-los. Esse tipo de abordagem é muito útil para ações sociais que são aperiódicas e pontuais.

Embora uma ferramenta como a MI Social seja de grande utilidade, há ainda que se preencher as lacunas entre os dados mostrados e o que realmente significam. Por exemplo, num momento de expansão, um gestor pode entender como positivo o aumento do número de bolsas de um mês para outro. Porém o mesmo aumento pode ser negativo quando a meta já foi atingida, e o programa passa para uma fase mais qualitativa, ou seja, o aumento pode significar que a vida das pessoas está piorando.

A questão da interpretação da informação é relevante, pois em caso de esses dados serem utilizados como objetos de pesquisa ou como demonstração de alcance de metas, é imprescindível trabalhar com questões com causalidade e contexto (MAY, 2001). Essa fase requer novo comportamento dos gestores e novas habilidades para enxergar através dos números a realidade social em que se está intervindo. Os números devem ser adequados e pertinentes para responder se a realidade está ou não melhorando para os mais pobres, e quais são os instrumentos adequados para uma intervenção social justa e efetiva.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O MDS lida diariamente com milhares de municípios por meio de seus programas, projetos e ações sociais. Conscientes da necessidade de lidar com um volume grande de informações e da complexidade das operações necessárias para armazená-las e mantê-las, foi desenvolvida uma ferramenta totalmente baseada em software livre para organizar os dados do ministério, para subsidiar, principalmente, o gabinete e os secretários na sua tomada de decisão junto às políticas.

Neste trabalho apresentamos a concepção da ferramenta MI Social e suas principais características, dentre as quais podemos destacar:

- Visa atender as necessidades de informação estratégicas para gestores de alto nível como o ministro, secretários, assessores e diretores;
- Pode ser adaptado conforme os parâmetros escolhidos para filtrar ou definir o formato e conteúdo da informação a ser mostrada;
- Contém recursos gráficos que permitem acompanhar o desempenho dos programas em termos de repasses financeiros e beneficiários;
- Proporciona acesso rápido às informações de todos os programas e ações sociais para os quais se tem dados disponíveis;

- Necessidade de intensa interação com as secretarias finalísticas e acompanhamento constante da atualidade dos dados;
- Uma característica performativa é que a ferramenta pode servir como instrumento de aprendizagem, fundamental para o planejamento estratégico (KAPLAN; NORTON, 1997).

Em termos simples, a função do repositório de informações manipulado pela MI Social é centralizar as informações ditas corporativas tornando-as acessíveis dentro e fora do ministério. O repositório central está separado dos bancos de dados operacionais, que não sofrem qualquer interferência. A principal vantagem, no entanto, é disponibilizar dados integrados e históricos respondendo a perguntas que não podem ser respondidas pelos sistemas operacionais e apenas parcialmente pelos sistemas de informações gerenciais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Brasília: 2004.

INMON, W. H. *Como construir o Data Warehouse*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1997.

KAPLAN, R. S. *A estratégia em ação: balanced score card*. 21.ed. Boston: Harvard Business School Press, 1997.

MAY, T. *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. 3.ed. Buckingham: Open University Press, 2001.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W. S.; PAES-SOUSA, R. *O Sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil*. Brasília, DF: UNESCO, MDS, 2006. (Série MOST policy papers; 17).

# A GESTÃO DA INFORMAÇÃO EM ASSISTÊNCIA SOCIAL

*Luziele Tapajós<sup>1</sup>*

São muitas e minuciosas as operações realizadas para fundamentar institucional e politicamente as deliberações das conferências nacionais nesses 13 anos de Loas. O ineditismo de algumas providências no tempo de constituição do Suas para o incremento técnico e institucional da gestão, como o uso de Tecnologias de Informação, é exemplo singular desse novo alicerce. A associação da área da política pública com tecnologia e gestão da informação torna-se, nesse processo, condição essencial, e não acessória, do Sistema Único.

A idéia do Sistema Único de Assistência Social (Suas) tem razões incontestáveis: os dispositivos constitucionais de 1988 (respeitando os ensejos do movimento social), as deliberações das conferências nacionais e, sobretudo, os imperativos de uma realidade social coberta por uma histórica desigualdade social em nosso país. O Suas encontrou dupla matéria-prima para se tornar um novo modelo de gestão da área: o respeito ao direito social, dever do estado, e a nova ordem de compreensão e métodos para a sua operação, visando uma efetiva implementação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). É uma variação inédita que favorece a sociedade brasileira em sua integralidade e, principalmente, o usuário dessa política pública.

Inserido em meio a desafios e adversidades e garantido a partir de uma construção coletiva e republicana, o Suas materializa-se cotidianamente em um movimento que comprova a possibilidade de superação dos limites institucionais e políticos historicamente definidos. Para tanto, busca sincronizar as novas modulações político-institucionais e técnicas trazidas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) às melhores tendências de gestão favorecendo novos processos e (novos) resultados dessa política pública.

---

1 Assessoria da Secretaria Nacional de Assistência Social, gestora da Rede Suas, doutora em serviço social pela Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP) e professora da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Nesse âmbito, assumir o dever de criar o Suas em conformidade com a deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, foi decisão categórica que inspirou o exame, a escolha, a negociação e a pactuação de outros parâmetros para a sua realização, cuja coordenação nacional coube à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

A gestão da informação, nesse sentido, é um dos instrumentos identificados como imprescindíveis para o alcance da missão da SNAS, em curso: construir e consolidar um sistema descentralizado e participativo nos moldes de um sistema único e unificador dessa política em todo o território nacional. Esse campo conceitual e operacional, inédito na política de assistência social, foi adensado como instrumento de gestão com vistas à consolidação das inovações ensejadas nas estruturas de gestão, articulação e pactuação da política. Efetivamente, vem sendo incorporado para oportunizar, favorecer e influir de maneira positiva nas responsabilidades e corresponsabilidades para a implementação do direito à assistência social.

Como é sabido, a gestão da informação é desempenhada pelo processamento de dados provenientes de múltiplas fontes, mais frequentemente acionada a partir de um conjunto de aparatos tecnológicos de grande monta e complexidade, de forma a poder gerar informação relevante e útil para o tempo e necessidades da gestão. A compreensão da gestão da informação nessa área específica de política pública dimensiona o tratamento dos dados tendo como perspectiva as possibilidades de geração de processos e produtos (informação e conhecimento) que ocasionem alterações significativas nos modelos institucionais de gestão e, sobretudo, no alcance, na solução e na visibilidade da ação da política de assistência social vivenciados até então. A gestão da informação do Suas vem sendo desenvolvida para compor a associação entre a gestão estratégica da política e as Tecnologias de Informação, procurando selecionar a informação relevante para a definição dos melhores processos, para a agilização de procedimentos e fluxos e facilitando, por sua vez, a tomada de decisões e o controle público e social de toda a operação que envolve a política.

Equivale dizer que a informação e sua gestão, por meio de ferramentas tecnológicas, são concebidas como mediação lógica e indispensável na ação decisória e, portanto, estratégica no contexto da política. Reconhecem-se, assim, as novas e amplas possibilidades de conjugação da Tecnologia da Informação

com o campo da gestão pública, o que aponta, decididamente, para a implantação do direito social e do seu reconhecimento como dever do estado.

Nesse sentido, a gestão da informação opera com dados e fluxos de informação do Suas com uma clara definição de estratégias referentes à produção, armazenamento, organização, classificação e disseminação dos dados, obedecendo a um padrão nacional e eletrônico definido no âmbito da assistência social. O campo da Seguridade Social brasileira segundo as disposições da Constituição Federal é constituído pela política de Assistência Social em conjunto com as políticas de Saúde e Previdência Social. Diversamente das duas últimas áreas, a política de Assistência Social inaugura, com os artefatos construídos para a gestão da informação assim dimensionada, a almejada e necessária associação com as possibilidades ofertadas pelas novas tecnologias.

As políticas de Saúde e Previdência Social já tiram partido de uma evolução de base tecnológica disseminada pela utilização das tecnologias da informação, com sua incorporação a todas as dimensões das organizações vinculadas ao campo dessas políticas, inclusive com uma conseqüente ampliação de conectividade entre os entes da federação, possibilitada pela convergência de várias tecnologias e dispositivos. Hoje podemos observar um fantástico potencial de programas e sistemas que sustentam o desenvolvimento dessas políticas de seguridade, comprovando que é um paradigma de gestão em plena assimilação no campo da proteção social; e cada vez mais assumido como componente estratégico para o funcionamento dessas organizações, da mesma forma que vem sendo realizado em outros setores da administração pública federal.

As iniciativas relativas à construção de sistemas e programas estabelecidos nos governos anteriores não garantiram esse alcance, mas é justo reconhecer que já apontavam para a necessidade de suporte nessa área.

Compreendida como instrumento de gestão pela NOB/Suas, a construção dessa área específica exigiu o equacionamento de ideias-base contendo os termos e as diretrizes em torno da consolidação desse novo conceito no setor. Da mesma forma, estabeleceu princípios para o projeto de um Sistema Nacional de Informação que pudesse alcançar todos os setores da política de Assistência Social. Tal sistema foi designado como Rede Suas.

A Rede é um sistema de informação resultante da integração de vários instrumentos de produção, recebimento, armazenamento e transmissão de dados e informação com escopos diferenciados no arcabouço da gestão para o con-

trole social e financiamento da política. De fato, chama-se de sistema por conta da condição interativa e da perspectiva de rede de relações que determina, em função da dependência recíproca entre um conjunto de elementos, partes ou órgãos componentes dos sistemas, isto é, subsistemas dinamicamente inter-relacionados com a organização específica. No caso, gestores, usuários, técnicos, rede de entidades executoras de serviços socioassistenciais e a sociedade.

O sistema de informação da assistência social confere sentido para os dados produzidos pelos aplicativos, processando de forma utilitária dados e informação com objetivos bem definidos. Assim, para haver gestão da informação é preciso alterar a ação de quem a produz, armazena, organiza e a classifica nas esferas de gestão. Sem dúvida, uma premissa fundamental para que se possa conceber um sistema de informação é pensar em informação como direito de todo cidadão, conforme estabelecido nos parâmetros do Suas.

O Suas define-se como novo modelo de gestão. Para além, atua com a noção do direito à proteção social ancorada na cidadania, com proposta e gestão de ruptura com a fragmentação programática de ações entre os entes da federação e refuta as práticas minimalistas de atenção social, ao requalificar essa política de seguridade social como dever do estado na direção da universalização. O Suas é a consagração da assistência social como política de estado levada a termo pelo MDS. Dessa forma, nada mais congruente que a definição de políticas de informação que considerem a tecnologia como veículo de promoção da cidadania tornarem-se, então, fundamentais para o alcance de tais objetivos, entre eles o enfrentamento das questões sociais da atualidade, sob a égide de governo democrático e popular. Daí ressalta-se que a composição e modulação de um sistema de informação, que forneça condições para a construção do Suas, corresponda a um alto grau de complexidade e deva estar definido como uma das competências centrais dos órgãos gestores.

Às estratégias projetadas para a implantação do Sistema acopla-se seguramente a construção de tal suporte. Tornou-se imperativo para a realização dos objetivos, princípios e diretrizes definidos na PNAS e na NOB/Suas, avançar estrategicamente na direção da sua construção. Tal decisão incidiu, conforme exige a noção de sistema único, em um projeto integrado e composto de elevada funcionalidade e articulado para as três esferas de governo.

Com isso possibilita-se uma substancial e decisiva alteração em torno da realização de políticas estratégicas de monitoramento e avaliação. Elas são de-

senhadas como meio de aferir e aperfeiçoar os projetos existentes, aprimorando o conhecimento sobre os componentes que perfazem a política e sua execução; contribuindo para o seu planejamento futuro, tendo como pano de fundo sua contribuição às metas institucionais.

Essa alteração não se realiza plenamente, como se sabe, sem um consistente e organizado trabalho com os dados que se produzem e que são criados com o objetivo de revelar as alternativas, os resultados e a realidade sem dificuldades.

Esses apontamentos são claros em indicar a relevância de um aporte de informações que contém uma complexa utilização de tecnologias associadas, e que sejam caracterizadas pela reversão das tendências que evidenciam experiências anteriores: centralização de informações e de dados no nível central, utilização dos suportes tecnológicos estritamente no nível operacional, dependência externa de consultores e empresas privadas e inexistência de pessoal ocupado na área de sistemas, entre outros.

A motivação da construção de um sistema para a área da assistência social se consagra a partir da necessidade de acessar diversas funções que implementem e incrementem as operações da assistência social no seu atual estágio. Por isso a construção de um sistema de informação que envolva as especificidades das ações de proteção social básica e especial de alta e média complexidade – que reflita a sistemática operacional adequada à natureza e à gestão de cada ação e que considere as regras de gestão financeira e administrativa – demandou minuciosa análise envolvendo aspectos técnicos, sociais e políticos; considerando inclusive os níveis de impacto em todos os aspectos de relevância no desenvolvimento da política de assistência social, sobretudo na aferição de seus níveis de resolutividade.

A conjuntura que se pretendeu alterar foi definida por aspectos que sempre refrearam a força dos empreendimentos sociais, e por meio da qual puderam ser identificados os seguintes aspectos operacionais prejudiciais à implantação do sistema pretendido:

- sistemas existentes sem mecanismos e possibilidades de interoperabilidade ou cooperação;
- hospedados em instalações separadas e, em alguns casos, em plataformas incompatíveis;
- fragmentação de dados dos programas sociais em bases de dados heterogêneas e sem rotinas automatizadas;

- produção de informações através de planilhas eletrônicas preparadas manualmente e reconfiguradas conforme novas necessidades;
- informações gerenciais para tomada de decisão, obtidas através da consulta de sistemas informatizados, ambientados em instalações fora do MDS;
- fluxos de dados e informações dos programas da assistência social sem padronização;
- gerenciamento central e sem a devida socialização com outras áreas-fim do MDS;
- beneficiários e gestores envolvidos nos processos com interações precárias entre si e com outros órgãos do governo;
- impossibilidade de acompanhamento da execução e do alcance dos programas inexistindo uma base de dados de apoio para a ação de controle financeiro, monitoramento e avaliação.

O empenho em fundar esse novo tempo, abastecido pelas melhoras estratégicas de instrumentos de gestão, contou com um componente que resulta em um claro diferencial: a construção coletiva do sistema de informação do Suas, sem prejuízo à responsabilidade institucional da SNAS.

Nesse sentido, a SNAS realizou, em novembro de 2005, a 1ª Oficina Nacional sobre Gestão da Informação em Assistência Social. O evento contou com a participação exclusiva de estados e municípios para apresentar a proposta da Rede Suas. Durante o encontro foram debatidas as ideias-base para que o sistema e a gestão da informação se realizassem sob a perspectiva do enunciado na NOB/Suas: produzir, de forma coletiva, as condições estruturais para as operações de gestão, monitoramento e avaliação do Suas.

Os resultados dessa oficina delimitaram um conjunto de ideias sobre as finalidades, as linhas diretivas, os padrões e protocolos, as estratégias, os usos e usuários potenciais de informação em assistência social, que podem ser condensados conforme a seguir.

#### **FINALIDADE DO SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – REDE SUAS (PARA QUE E POR QUE QUEREMOS ORGANIZAR E PADRONIZAR A GESTÃO DA INFORMAÇÃO)**

- Organizar a produção, o armazenamento, o processamento e a disseminação dos dados e da informação disponibilizando-os na ótica da garantia da cidadania;

- Dar suporte à operação, à gestão, ao financiamento e ao controle social do Suas;
- Dar suporte ao monitoramento e avaliação de programas, serviços, projetos e benefícios contemplando os diversos integrantes dessa política pública (gestores, técnicos, usuários, entidades, conselhos e sociedade);
- Trabalhar dados operacionais e gerenciais visando a criação de indicadores de processos e resultados e as análises daí decorrentes;
- Identificar e conhecer o usuário da assistência social e seu movimento no campo da proteção social básica e especial;
- Estruturar novas condições e funções que implementem e incrementem o “negócio” da política de assistência social no seu atual estágio;
- Dar suporte à realização de atividades, que propiciem incremento aos níveis da qualidade da gestão e que favoreçam a identificação das novas competências essenciais, para que a gestão da política possa atingir seus objetivos e para o enfrentamento dos desafios no campo das questões sociais;
- Criar e gerir subsídios para a implantação de uma política articulada de informação, que realmente promova novos patamares de desenvolvimento da política de Assistência Social no Brasil, na perspectiva da integração das ações a serem realizadas e dos recursos utilizados, facilitando a participação, o controle social e uma gestão otimizada da política;
- Democratizar a informação na amplitude de circunstâncias que caracterizam a política de Assistência Social, desenvolvendo sistemas de informação que serão base estruturante e produto do Suas e na integração das bases de dados de interesse para o campo socioassistencial;
- Construir um suporte informacional que não só favoreça a gestão colegiada e a administração da política, mas também a realização do controle social;
- Integrar dados e informações dos três níveis de gestão, garantindo perfeita comunicação entre os entes federados e criando uma base de dados específica e corporativa da área;
- Prestar contas à sociedade.

#### **LINHAS DIRETIVAS (QUE NORMAS, QUE INSTRUÇÕES, QUE PADRÕES OU QUE INDICAÇÕES RESPEITAREMOS COLETIVAMENTE PARA A CONCRETIZAÇÃO DO SISTEMA)**

- Alinhamento com as estratégias, os objetivos e os imperativos da PNAS, concebendo o tratamento dos dados e a gestão da informação para projetar

- processos e produtos que ocasionem alterações substantivas nos modelos institucionais de gestão;
- Respeito às especificidades regionais e locais e aos sistemas desenvolvidos em todas as esferas de gestão;
  - Trânsito da informação em todos os níveis gerenciais (técnicos, gerentes e gestores);
  - Conjugação da Tecnologia da Informação e política pública de Assistência Social. Sempre na direção da realização da cidadania e da implantação do direito social;
  - Compreensão de que o sistema de informação do Suas não se resume à informatização e/ou instalação de aplicativos e ferramentas computacionais, mas afirma-se também como uma cultura a ser disseminada na gestão e no controle social;
  - Constituição de um sistema de informação para o Suas considerando:
    1. a estrutura de funcionamento da assistência social na ordem do Sistema Único, com métodos ágeis, acessíveis, transparentes e compartilhados;
    2. o envolvimento de todos os atores previstos (gestão, controle social, usuários, profissionais e sociedade civil) e seus relacionamentos;
    3. as demandas relacionadas à operação da política.
  - Consistência e confiabilidade de dados bem como dos resultados produzidos (já que incidem diretamente na vida do usuário) e previsão e respeito ao princípio ético através do sigilo das informações legalmente instituído;
  - Integração e disponibilidade na rede internet e alcance a órgãos gestores, conselhos, rede de entidades, sociedade, usuários da política de Assistência Social e ainda possibilidade de cooperação com outros sistemas, com a garantia de acesso diferenciado entre eles;
  - Implantação do sistema com previsão de escalabilidade, o que implica desempenho e capacidade sempre mais acrescida;
  - Concepção do sistema de forma distribuída, disponibilizado majoritariamente via internet atendendo aos seus diversos utilizadores;
  - Previsão de análise e tratamento dos dados, de maneira a permitir que a informação seja disponibilizada de maneira compreensível à população;
  - Enfoque na transparência e na acessibilidade;
  - Atualização sistemática e definida com gestores das três esferas. Uma condição necessária para o êxito de uma política ou programa social é a abrangência e a profundidade analítica dos dados produzidos e sua consequente

transformação em informação, assim como a periodicidade de sua revisão ou atualização.

## **PADRÕES E PROTOCOLOS**

- Uso de plataforma e padrões abertos, preferencialmente com adesão à política de uso de softwares livres e padrões de interoperabilidade do Governo – e-ping para a devida integração entre as três esferas de governos e a rede socioassistencial;
- Foco na construção de *Web Services* para troca de informações entre sistemas;
- Adoção de aplicações de acesso externo ao MDS utilizando a internet como canal, mas sempre com uma proposta alternativa para atender as localidades com difícil acesso a essa tecnologia;
- Padronização de formato de comunicação entre os componentes de softwares e integração de sistemas e componentes (próprios e relativos), assim como de bancos de dados e aplicativos, produzindo como resultado final aos usuários, uma visão de um grande sistema completamente integrado;
- Desenvolvimento do sistema com forte insumo de interconectividade e interatividade: interface Web, projetada em duas esferas com uma versão internet e uma versão intranet;
- Identificação dos municípios com a chave única do número do IBGE;
- Utilização de identificação unívoca do usuário/família do Suas, por exemplo definir o Número de Identificação Social (NIS) como referência;
- Utilização dos setores censitários para geoprocessamento dos dados;
- Respeito, nos aplicativos vinculados ao processamento de transações financeiras, aos padrões estabelecidos pelos órgãos de controle para prestação de contas;
- Unificação de termos e campos de entrada de dados considerando a regulação específica (portarias, decretos e resoluções) para a integração de dados e utilização de ferramentas de gestão padronizadas, como planos e relatórios gerenciais.

## **ESTRATÉGIAS (QUE AÇÕES, TAREFAS E PRAZOS DEVEMOS NOS IMPOR PARA ATINGIRMOS NOSSOS OBJETIVOS)**

- Incorporar e sedimentar o campo da informação na área da assistência social;

- Modificar a forma de se orientar a ação de quem produz, armazena, organiza e classifica a informação no setor das esferas de gestão, até porque uma premissa fundamental para que se possa conceber um sistema de informação é pensar em informação como direito de todo cidadão;
- Respeitar a perspectiva de sistema em rede, favorecer a relação entre os setores e integração de vários instrumentos de produção, recebimento, armazenamento e entrega de dados e informação, tendo como referência o desenvolvimento de sistemas dinamicamente inter-relacionados respeitando a organização específica, no caso, gestores, usuários, técnicos e a sociedade;
- Respeitar a autonomia de estados, Distrito Federal (DF) e municípios na construção de suas estratégias, em consonância com as diretrizes da Rede Suas;
- Construir coletivamente (com estados, DF e municípios) a concepção metodológica para o processo de monitoramento e avaliação;
- Desenvolver o sistema e os aplicativos que o compõem, de forma crescente e evolutiva;
- Estabelecer funções em dois níveis centrais: o nível do processamento de transações, através da aplicação dos conceitos e Tecnologia da Informação nas operações de gestão da Assistência Social, com a automatização das rotinas com padrão nacional e eletrônico; o nível de suporte gerencial e apoio à decisão, com uma variedade de possibilidades que favoreça gestores e sociedade civil e a prática do controle social;
- Envolver todos os que atuam na política, seus relacionamentos, demandas e ações e associá-los às funcionalidades da Tecnologia da Informação e identificar os respectivos impactos para funcionamento e operações;
- Desenvolver ferramentas orientadas a processos e resultados. O sistema deve permitir gestão focada nos resultados e nos processos, baseada no monitoramento e na avaliação constante e nos procedimentos operacionais exigidos atualmente para o alcance das tarefas cotidianas;
- Construir aplicativos e subsistemas flexíveis para implementar a padronização de dados e os fluxos de coleta e disseminação, respeitando particularidades e diferenças regionais;
- Produzir tipologia padronizada de dados, respeitados os termos comuns e regulados pelos instrumentos legais do Suas, no âmbito da proteção social básica e especial de média e alta complexidade;
- Produzir e fornecer matriz básica de informação (cesta de indicadores) a ser utilizada pelas três esferas de governo;

- Favorecer a instalação de nova cultura de gestão com metodologias e rotinas operacionais automatizadas substituindo a utilização de planilhas, tabelas e relatórios e instalando a operação em rede;
- Comprometer-se com entrada e saída de dados gerando uma dinâmica de atualização e compromisso com a Rede Suas;
- Utilizar tecnologias de georreferenciamento e geoprocessamento;
- Utilizar novos padrões de comunicação que representem redução de custos e aumento de efetividade;
- Utilizar tecnologias de gestão eletrônica de documentos que permitam a completa associação de fluxos de trabalhos a documentos gerados, armazenados, recuperados, alterados, eliminados, com registro de origem, responsabilidade, datas etc.;
- Utilizar os sistemas de informação das áreas complementares da Seguridade Social: saúde e previdência, e integrar-se a eles;
- Garantir aporte de recursos na estruturação dos sistemas, considerado como investimento no setor;
- Definir, nas três esferas governamentais, informações fundamentais e alinhamento de conceitos para a gestão da informação;
- Garantir a discussão e formulação de propostas nas instâncias de pactuação e deliberação do Suas;
- Incorporar ao GT Suas/WEB/MDS/SNAS representantes das cinco regiões do país;
- Implantar projeto-piloto da Rede Suas, contemplando todas as regiões do país;
- Promover capacitação sistemática e continuada para os gestores estaduais e municipais da Rede Suas.

#### **USOS E USUÁRIOS POTENCIAIS DA INFORMAÇÃO (QUE INFORMAÇÕES E PARA QUAL PÚBLICO: GESTORES, TÉCNICOS, USUÁRIOS DA PNAS, ENTIDADES E SOCIEDADE CIVIL)**

- O sistema de informação deve ser estruturado de forma que corresponda à organização da política pública de Assistência Social, atendendo às necessidades de informação de gestores, técnicos, entidades, sociedade civil e usuários;
- A conjunção e integração de um amplo espectro de informações da assistência social no país ganha sentido e relevância, salientando tanto o proces-

- so como os resultados das operações da política. Isso significa gerir e disseminar informações sobre ações específicas para gestores, entidades da rede de atendimento socioassistencial complementar, técnicos e sociedade;
- O ambiente transacional da Rede Suas deve responder às necessidades de processamento de transações financeiras da política pública de Assistência Social. Ele deve ser acoplado aos processos de execução orçamentária e fluxo financeiro, sendo específico para gestores e técnicos envolvidos no gerenciamento dos processos;
  - Sistemas-espelho devem disseminar a informação produzida de forma transparente e aberta;
  - O suporte gerencial e o apoio à decisão, essenciais para a organização da política pública de Assistência Social sob a ótica do Suas, é formado por aplicações inerentes ao campo da gerência da política, dirigido para os três níveis de gestão e para o campo próprio do controle social, os conselhos de assistência social e câmaras gestoras;
  - Considerando a relevância dessa área para a realização da política de Assistência Social, em conformidade com os dispositivos da Loas e as funções definidas pela PNAS e os determinantes apontados na NOB/Suas, todo o volume de dados e informações das aplicações será espelhado em sistemas de consultas que serão disponibilizados na internet;
  - A rede de atendimento socioassistencial deverá ser identificada em sistema próprio, recebendo e fornecendo insumos para outros aplicativos. Ela deve ser estruturada em consonância com os dispositivos legais, e sua base cadastral deve estar disponível por meio do Cadastro Nacional do Suas (CadSuas);
  - A Rede Suas deve consolidar os cadastros de usuários, de serviços, de ações, programas e benefícios e investimentos realizados pelas três esferas, o que possibilitará a visibilidade das realizações locais e boas práticas;
  - Projetar a incorporação de fluxo de atendimento físico (rede de entidades socioassistenciais) e execução financeira não vinculada ao cofinanciamento federal.

## **RESPONSABILIDADES INSTITUCIONAIS (TAREFAS E COMPROMISSOS DOS TRÊS NÍVEIS DE GESTÃO)**

- O sistema nacional de informação do Suas é uma deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social e sua organização é responsabilidade do órgão gestor nacional em estreita parceria com estados, DF e municípios;

- União, estados, DF e municípios possuem a responsabilidade de construir coletivamente e cofinanciar o sistema nacional de informação, a Rede Suas, em conformidade com as suas condições, respondendo de forma proativa às demandas;
- O sistema de informação precisa ser considerado como estratégico e ser priorizado no âmbito da gestão, com recursos financeiros e técnicos oriundos das três esferas de governo;
- O sistema nacional de informação do Suas é um sistema multicomposto e deve ser alimentado por subsistemas dinamicamente inter-relacionados e que respondam às necessidades de seus utilizadores, gerando insumos para as operações de gestão e para o controle social. A participação da União, estados, DF e municípios é, nesse sentido, fundamental para seu êxito;
- Os recursos de comunicação, informação e capacitação dos estados, DF e municípios devem operar na direção de consolidar o modelo descentralizado da Assistência Social (previsto na Loas, ratificado na NOB e na regulação pertinente).

Recomenda-se ao MDS realizar a segunda oficina, preferencialmente com os participantes da 1ª oficina, visando definir com maior clareza as responsabilidades das três esferas de governo bem como discutir as sugestões apresentadas a seguir: garantia de aportes financeiros para implantação e funcionamento do sistema nos estados, DF e municípios; aquisição de equipamentos e capacitação de recursos humanos; disponibilização dos bancos de dados corporativos para os estados e DF; definição, com os estados, DF e municípios, dos principais indicadores de processo e de impacto das ações da PNAS.

Recomenda-se aos estados e ao DF cofinanciar a implantação e garantir o funcionamento do sistema nos municípios (através de capacitação de recursos humanos, aquisição de equipamentos e acompanhamento); compatibilizar os sistemas estaduais ao modelo padrão definido pelo MDS e disponibilizar os bancos de dados corporativos aos municípios.

Recomenda-se, ainda, aos municípios cofinanciar a implantação e garantir o funcionamento do sistema; alimentar e responsabilizar-se pela fidedignidade das informações do sistema; disponibilizar para a sociedade as informações sobre a aplicação de recursos e suas ações; e monitorar e avaliar a rede socioassistencial para acompanhar a qualidade do atendimento oferecido aos usuários.

Esses resultados foram categóricos quanto à concepção que deveria orientar na realização da gestão da informação produzida na área e quanto aos parâmetros que deveriam balizar o desenvolvimento das ferramentas tecnológicas específicas, visando o melhor contexto para a sua operacionalização. Delinearam respostas e definiram caminhos para arquitetar um sistema de informação para o Suas.

A organização e a utilização da informação com o suporte do aparato tecnológico configuram-se como robusto instrumento contra a precariedade, a descontinuidade e práticas rústicas de gerência que acarretam significativa carga de riscos e erros na produção de dados e informação para além de morosidade de fluxos e grave ausência de conectividades.

O atual quadro promovido pela Rede Suas incide positivamente em todos os processos que caracterizam a gestão da política de Assistência Social, podendo exterminar duas particularidades historicamente danosas para o setor: de um lado, a automação de processos como item periférico na agenda propositiva de prioridades no nível de administração nas diferentes esferas de governo, e, de outro, o registro manual das volumosas operações dos serviços socioassistenciais produzindo, em sua maioria, resultados pouco confiáveis ou mesmo incongruentes com os escopos institucionais.

Nesse sentido, as melhores ferramentas de informação para o setor da assistência social são aquelas projetadas em um sistema de informação de grande extensão, que possibilita, inclusive, a alteração dessas duas particularidades. Seguramente, o uso das Tecnologias da Informação como esteio para a gestão e para a realização da atividade socioassistencial proporciona um extraordinário incremento nos níveis da qualidade de oferta desse direito social, além de favorecer a identificação das novas competências essenciais para que a gestão da política possa atingir seus objetivos e para o enfrentamento dos desafios no campo das questões sociais. No caso da política de Assistência Social, essas competências essenciais são todas aquelas que permitem resultados efetivos de proteção social no escopo universalizante do Suas.

A argumentação apresentada até então confirma que a incorporação e a sedimentação deste campo informacional para a área da assistência social é constitucional ao Suas, e se traduz em um dos maiores e mais condizentes investimentos de suporte à sua realização.

Entretanto, quando se apregoa essa importância, é necessário reforçar que a questão não se reduz à absorção de equipamentos e recursos físicos da Tec-

nologia da Informação para a área. Dessa forma, propor a informação como um componente do processo de gestão e controle social das políticas gera a necessidade de pensar os parâmetros de sua realização, visto que deve também provocar o repensar das práticas e, a partir daí, auxiliar nos processos de alteração e favorecimento do Suas.

Nesse sentido, sugerir a informação e a construção de sistemas de informação qualificados para esse quadro de alteração e de amadurecimento político significa a possibilidade de a informação, quando adequadamente tratada e assimilada, e, portanto, qualificada, tornar-se um forte componente de produção de conhecimento, modificando o estoque dos saberes e, consequentemente, do alcance da política de Assistência Social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Temas e ideias-base para o sistema nacional de informação do Suas*. Brasília: MDS/SNAS, 2006.

TAPAJÓS, L. *Informação e políticas de seguridade social: uma nova arena de realizações dos direitos sociais*. 2003. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

# PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS – 2005 SUPLEMENTO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

*Vânia Pacheco*<sup>1</sup>

É de extrema operacionalidade possuir dados estatísticos sobre a oferta de serviços e a capacidade de os governos municipais atenderem sua população. O conhecimento e a aprendizagem em escala local proporcionados pelas informações estatísticas vêm responder às exigências imediatas de compreensão da heterogeneidade estrutural no país, a fim de tornar efetiva a participação da imensa riqueza, diversidade e criatividade brasileira no contexto do avanço social, político e econômico.

As diversidades produtivas, sociais, culturais e espaciais (regionais, urbanas e rurais), por muito tempo, foram tratadas como desequilíbrios e assimetrias – obstáculos colocados ao desafio, que é promover o desenvolvimento num país continental e periférico como o nosso. O Brasil é extremamente dessemelhante em muitos aspectos, incluindo tanto o ponto de vista político quanto o administrativo; daí que a qualidade dos registros administrativos é diversa em nível federal (entre os ministérios, por exemplo), estadual e municipal. Atualmente, contudo, as escalas nacional, regional e local mostram-se crescentemente articuladas e demonstram a urgência que há em engendrar ações mais ágeis, consolidadas e sistemáticas, o que demanda, necessariamente, uma oferta de informações municipais de qualidade, como instrumento efetivo de planejamento, diagnóstico e monitoramento das condições locais.

Dados sobre a oferta de serviços de assistência social no Brasil são escassos e dispersos. Não há levantamentos ou pesquisas regulares que identifiquem as instituições que prestam esses serviços e investiguem de que forma o fazem. A maioria das pesquisas concentra-se em aspectos relacionados a indicadores sociais de determinados grupos populacionais ou áreas geográficas,

---

<sup>1</sup> Especialista em Políticas Estratégicas. Pesquisadora do IBGE.

fornecendo, assim, um perfil da demanda potencial pelos serviços de assistência social com base em indicadores relacionados à vulnerabilidade dos grupos pesquisados.

Assim, fez-se necessária a realização de um estudo sobre a rede da assistência social no Brasil, com informações sobre os serviços prestados, de modo a orientar investimentos estratégicos – inclusive no que se refere à capacitação de recursos humanos –, bem como subsidiar mecanismos de regulação da qualidade dos serviços, da partilha e de repasses de recursos.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) é realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em todos os municípios brasileiros e busca obter informações relacionadas à gestão de todas as prefeituras. O questionário básico da Munic contempla questões sobre: informações sobre o prefeito, a composição do quadro de pessoal na administração direta e indireta, legislação e instrumentos de planejamento, habitação, transporte e cultura.

Para a obtenção de maior detalhamento das informações sobre os recursos humanos vinculados à atividade de assistência social, a articulação institucional com o conselho da área, a legislação municipal, as fontes de recursos públicos para a área, os convênios e as parcerias realizados, as ações, os projetos e programas existentes e os serviços prestados, fez-se necessária a realização de um Suplemento sobre Assistência Social anexo à Munic.

A realização da pesquisa tem por objetivo o conhecimento da estrutura e do funcionamento da rede de assistência social pública municipal com informações suficientes para a sua caracterização, visando subsidiar a implantação do novo modelo de gestão de assistência social.

Para isso, contou com a participação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que viabilizou a realização desse suplemento ao celebrar convênio com o IBGE e engajar seus técnicos no processo de definição dos temas, dos conceitos e do conteúdo final do questionário da pesquisa, por meio de reuniões e constante intercâmbio de informações.

Assinale-se que um só município – Formosa do Oeste, no Estado do Paraná – a despeito do empenho do técnico do IBGE, não respondeu ao Suplemento de Assistência Social.

## SUPLEMENTO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A administração e a gestão das ações públicas de assistência social são competência exclusiva do poder público, que implica o exercício de funções de coordenação, articulação, negociação, planejamento, acompanhamento, controle, avaliação e auditoria. Executar a política de assistência social é a principal competência do gestor municipal. Além disso, outras responsabilidades são imputadas a essa esfera de gestão, como a formulação da Política Municipal de Assistência Social, o cofinanciamento dessa política, a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social, a organização e gestão da rede municipal de inclusão e de proteção social, a supervisão, o monitoramento e a avaliação das ações em âmbito local.

A municipalização da assistência social possibilita a tomada de decisão mais próxima ao local onde os problemas acontecem e maior chance de resposta imediata e concreta. E diante da importância do estabelecimento de estruturas organizacionais como um dos requisitos para a ação municipal na assistência social, o Suplemento de Assistência Social da Munic 2005 levantou um conjunto de informações inéditas sobre a estrutura administrativa e legal da assistência social nos 5.564 municípios brasileiros.

O retrato proporcionado pelo suplemento constitui, em si mesmo, um estratégico instrumento de gestão para as três esferas administrativas: a federal, a estadual e a municipal. Em vários momentos, vemo-nos diante de movimentos municipais resultantes de investimentos de políticas estaduais e federais da assistência social.

O órgão gestor da assistência social em âmbito municipal tem sob sua responsabilidade, em princípio e idealmente, formular e implementar uma política baseada na realidade do município, inclusive na realidade socioeconômica. Além de se apoiar nas características do município, essa política deve estabelecer prioridades e metas para curto, médio e longo prazos, determinar recursos humanos e materiais necessários e prever mecanismos de avaliação de resultados.

Os dados levantados pelo Suplemento de Assistência Social nos mostram que 99,7% dos municípios brasileiros possuíam, em 2005, estrutura organizacional para tratar da política de assistência social. Dos que a possuíam, a maioria

apresentava essa estrutura ligada à administração direta, na forma de secretaria<sup>2</sup> municipal exclusiva (59,0%); os demais apresentavam-na como secretaria em conjunto com outra política (21,0%); setor<sup>3</sup> subordinado diretamente à chefia do Executivo (12,9%); e setor subordinado a outra secretaria (6,9%).

Apenas 14 municípios possuíam órgãos gestores ligados à administração indireta, com constituição jurídica de fundação<sup>4</sup> pública municipal. Esses municípios estão distribuídos nos seguintes estados: Goiás, Maranhão, Pará, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Entre os 16 municípios informantes que declararam não possuir estrutura específica para a assistência social está o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, considerado como município pela Munic, mas cuja estrutura político-organizacional está vinculada ao Estado de Pernambuco, responsável pelo desenvolvimento de todas as políticas setoriais. Na ilha, o órgão responsável pela gestão da assistência social é a Coordenadoria de Promoção Social e Eventos, vinculada diretamente à Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania de Pernambuco. Os outros municípios pertencem aos estados de Goiás (1), de Minas Gerais (9), da Paraíba (3), de Santa Catarina (1), e de São Paulo (1). Apesar de terem declarado não possuir estrutura específica, todos nomearam o órgão gestor da assistência social. Onze municípios nomearam a Prefeitura Municipal ou o gabinete do prefeito como gestores, um nomeou um serviço dentro da política de educação, e três nomearam o Conselho Municipal de Assistência Social, porém em nenhum deles a assistência social possuía estrutura específica na forma discriminada pelo Suplemento de Assistência Social.

Para a gestão da política de assistência social, não basta apenas haver estruturas organizacionais instituídas, é preciso conhecer a infraestrutura do órgão responsável pela política de assistência social nos municípios, a interconectividade do órgão, a qualidade dessa conexão e a presença e as possibilidades das ferramentas de gestão digital disponíveis.

Com referência à infraestrutura de comunicação do órgão responsável pela política de assistência social nos municípios brasileiros, em 72,7% deles o órgão responsável pela gestão da política possui linha telefônica, sendo que, em 25,4%, além da linha há ramal para comunicação interna. A pesquisa ainda

---

2 Secretarias são órgãos subordinados diretamente ao Executivo, criados por lei.

3 Setor é a parte organizacional da prefeitura sem status de secretaria.

4 Entidade dotada de personalidade jurídica de direito público, sem fins lucrativos, criada por lei, com autonomia administrativa e funcionamento custeado pelo poder público.

levantou que, em 469 (8,4%) municípios, não são disponibilizados nem linha telefônica nem ramal interno. As regiões Norte e Nordeste são as que apresentaram as maiores proporções de municípios nessa situação – 17,6% e 17,5%, respectivamente. Os estados do Amapá e Piauí registram o maior número de municípios sem linha telefônica ou ramal – respectivamente, 43,8% e 43,5%. A carência de linha telefônica e ramal ocorre, principalmente, nos municípios menos populosos, chegando a 10,4% nos que têm até 5 mil habitantes, o que pode dificultar a gestão do setor.

Em somente 184 municípios (3,3%), todos com população de até 50 mil habitantes, não há nenhum computador em funcionamento. A proporção de municípios sem computador decresce conforme aumenta a classe de tamanho da população. Na Região Nordeste, 93 municípios (5,2% do total) afirmaram que os órgãos responsáveis pela política de assistência social não dispõem de nenhum computador; na Região Sul, apenas 13 municípios (1,1%) não dispõem desse equipamento. Os estados do Piauí (14,3% do total) e da Paraíba (12,1% do total) são os que apresentam o maior percentual de municípios sem computadores.

O fato de 88,9% dos órgãos responsáveis pela política de assistência social dos municípios brasileiros contarem com acesso à internet é um facilitador em termos de informação e gestão, não só no âmbito municipal, como também no estadual e federal, quando se considera o estabelecimento de um sistema de diálogo e parceria entre os entes da Federação. Percebe-se uma relação direta entre as classes de tamanho da população e o percentual de municípios com o acesso à internet. Nos municípios com até 5 mil habitantes, 83,7% contam com o acesso. O percentual cresce linear e gradativamente até alcançar 100,0% nos municípios com mais de 500 mil habitantes. Em relação às regiões, na Sul, 96,5% das prefeituras responderam que o órgão conta com acesso à internet, enquanto na Região Norte a porcentagem é de 77,3%. Os estados do Paraná e do Mato Grosso do Sul são destaques positivos, apresentando 98,0% e 98,7% dos municípios, respectivamente, com acesso à internet, a partir do órgão responsável pela assistência social. No Amapá, 56,3% dos municípios estão conectados à rede.

Como já foi dito anteriormente, executar a política de assistência social é a principal competência do órgão gestor municipal. Para isso, a organização da gestão das ações de assistência social deve ser disciplinada por instrumentos que regulem e normatizem procedimentos, estratégias e o processo participativo da assistência social.

Dessa maneira, os municípios podem estabelecer normas e disposições legais, legislação, criando obrigações e direitos, instituindo organizações, mecanismos e instrumentos para a ação da assistência social, tanto por meio de leis votadas pelas câmaras municipais, como por meio de regulamentos do Executivo.

A Lei Orgânica do Município contempla um conjunto de leis básicas que definem a estrutura e a organização municipal para o desempenho de suas funções. Funciona como Constituição municipal, Lei Maior do município.

A descentralização e a regulamentação das ações da política de assistência social assumiram tal importância que a porcentagem de municípios brasileiros que dispunham de capítulo ou artigo sobre a matéria em suas leis orgânicas era de 97,1%, chegando a 100% nos municípios com mais de 500 mil habitantes e a mais de 95,0% considerando todas as regiões,

Chama a atenção a elevada porcentagem de municípios que regulamentam a assistência social por meio da Lei Orgânica Municipal e de outro instrumento legal<sup>5</sup>. No conjunto do país, 96,6% dos municípios declararam ter mais de um instrumento legal sobre a matéria. Essa porcentagem foi mais elevada no grupo de municípios com população acima de 500 mil habitantes. No recorte regional, destacou-se a Região Norte, que apresentou 97,6% de seus municípios com mais de um instrumento.

Entre os principais objetos da assistência social discriminados no questionário, regulamentados por instrumento legal, foram pesquisados: o Conselho Municipal de Assistência Social, o Fundo Municipal de Assistência Social, a Política Municipal de Assistência Social, os padrões e parâmetros para a oferta de serviços de assistência social, os projetos, os programas e as ações de assistência social e concessão de incentivos fiscais para entidades de assistência social.

Dos municípios que declararam não possuir nenhum dos objetos pesquisados regulamentados por instrumento legal, 34 encontravam-se nas regiões Sudeste e Sul, esta última com 24 municípios do total. Os estados de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul destacavam-se dos demais, com 11 municípios cada um.

A assistência social constitui área de ação do poder público que deve, constitucionalmente, garantir o atendimento a todos os cidadãos, no âmbito das políticas públicas não contributivas de seguridade social, conforme o disposto

---

5 Foi considerada instrumento legal a legislação pertinente, que abrange: leis, decretos, portarias e resoluções.

no Capítulo II da Constituição Federal do Brasil. A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) – Lei nº 8.742/93 – propiciou reordenamento institucional da área, ao viabilizar o princípio da descentralização dos recursos e das decisões para o âmbito municipal e ao condicionar esse processo à criação de canais de participação da população na formulação de políticas e no controle de ações desenvolvidas no campo da assistência social.

Cabe ao município definir, por meio de um plano municipal de assistência social, as políticas e diretrizes para sua área de jurisdição, em conformidade com as diretrizes gerais da Política Nacional de Assistência Social. O órgão gestor da assistência social é o responsável pela formulação, pela implantação e pelo acompanhamento dos programas e projetos que compõem a rede de proteção social do município e são geridos diretamente pela administração municipal ou por meio de parcerias e convênios com entidades sociais.

Os resultados revelam um quadro de desigualdades regionais. Municípios com plano municipal de assistência social chegaram ao seu nível mais baixo na Região Norte, com 87,1%, seguido das regiões Sudeste (89,7%), Nordeste (91,6%) e Centro-Oeste (91,8%). A Região Sul apresenta a maior porcentagem de municípios com plano, 95,0%.

O monitoramento deve ser considerado como atividade de aprimoramento dos serviços, projetos e programas, que permitirá a correção dos rumos de um plano. Deve estar voltado à análise da cobertura e do desenvolvimento das atividades. Já a avaliação é um processo que procura determinar a pertinência e o impacto de planos, programas, projetos e atividades da assistência social.

Além de gerar informações que possibilitam ao gestor da assistência social atuar no sentido de melhorar a qualidade das ações, o monitoramento e a avaliação podem ajudar a identificar melhor o público-alvo e aperfeiçoar o processo de definição das prioridades das ações.

O percentual de municípios que utilizavam o processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Assistência Social é de 96,2% entre aqueles que declararam possuir plano municipal.

A criação de conselhos municipais vem atender ao novo desenho institucional do Estado brasileiro, que projeta sua ênfase na descentralização administrativa, atribuindo novas responsabilidades locais ao Executivo municipal e incitando maior participação popular na organização e gestão de políticas e recursos de áreas específicas.

O Conselho Municipal de Assistência Social, embasado pela Loas, é a instância local de formulação de estratégias e de controle da execução da política da assistência social. É um órgão colegiado de caráter permanente e tem sua criação, composição, organização e competência fixadas por lei.

Esse conselho estava presente em 98,8% dos municípios brasileiros. Dos 5.564 municípios, 5.497 possuíam um conselho, que tem por finalidade, ao menos, debater as questões referentes à assistência social. Destes, 5.211 (94,8%) têm caráter deliberativo, ou seja, têm o poder de decidir sobre a implantação de políticas e a administração de recursos relativos à sua área de atuação.

De acordo com as diretrizes traçadas pelo governo federal, as prefeituras têm papel estratégico na identificação dos problemas que, de fato, existem nos municípios, cabendo aos gestores municipais o direcionamento das políticas sociais com maior precisão e eficácia.

Uma importante característica examinada na pesquisa diz respeito às associações e parcerias das prefeituras municipais não apenas com os governos estadual e federal, mas também com instituições privadas, organismos internacionais e organizações não governamentais para a execução de programas na assistência social. A relevância reside no fato de que são as prefeituras que têm a possibilidade de articular várias ações para promover o desenvolvimento social, já que são os principais elos com as comunidades para concretizar as ações dos programas.

O Suplemento de Assistência Social da Munic 2005 investigou a existência de legislação municipal específica para a realização de convênios e de outras parcerias para a prestação de serviços na área, os serviços prestados e as modalidades de atendimento em que esses serviços foram executados.

No entanto a falta de regulamentação legal municipal específica não impede que as prefeituras façam parcerias para a execução de serviços na assistência social. Cabe esclarecer que a pesquisa considera a prefeitura no exercício de dois papéis, como executora ou participante dos convênios: executora do convênio ou outro tipo de parceria com vistas a desenvolver ações em assistência social, quando ela executa o serviço, a ação, o projeto ou o programa objeto do convênio ou de outro tipo de parceria em que o parceiro é apenas participante. Quando o parceiro é quem executa o serviço, a ação, o projeto ou o programa, a prefeitura é considerada participante.

Um dos motivos pelos quais as parcerias se estabelecem é a necessidade de execução dos serviços, projetos e programas. Os serviços constituem estruturas operacionais organizadas para desenvolver atenções específicas aos segmentos da população usuária da rede de assistência social. Projetos são intervenções específicas com produtos, metodologias, metas, prazos próprios e podem constituir-se em unidades operativas de programas, bem como configurar-se ou não em serviços. Programas reúnem as ações com os mesmos objetivos, colocados num conjunto que lhe dá abrangência, continuidade e desdobramentos. É o programa que confere ao Plano Municipal de Assistência Social a possibilidade de articular ações para que se complementem e não se esgotem em si mesmas.

A pesquisa investigou sobre os serviços realizados nos municípios por meio do órgão gestor da assistência social na prefeitura. A quase totalidade dos municípios brasileiros (96,3%) informou ter realizado serviços na área de assistência social em 2005. Mesmo nos municípios com menor população (até 5 mil habitantes) a porcentagem foi alta: 93,5%.

A concepção da assistência social como mediadora nas situações que envolvem risco pessoal e social se materializa nas diversas modalidades de atendimento. Os serviços realizados pela assistência social já mencionados são disponibilizados por diferentes modalidades de atendimento. Tais modalidades são as tipificações da organização da política de assistência social e correspondem à articulação e à compatibilização entre as necessidades sociais identificadas e os recursos existentes.

Entre os municípios que prestaram serviços na área de assistência social, 99,9% realizaram alguma modalidade de atendimento.

A informação atualizada é ferramenta essencial para a formulação e implementação de políticas públicas, especialmente em áreas em que a prestação de serviços é descentralizada, como é o caso da assistência social. Assim sendo, os dados do Suplemento de Assistência Social procuraram revelar a real capacidade instalada e a efetiva oferta de serviços por parte dos municípios, a fim de identificar necessidades, planejar investimentos, avaliar o desempenho das estruturas estabelecidas e regular os serviços prestados.

# TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADE: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA<sup>1</sup>

*Rosani Cunha*<sup>2</sup>

## I. CONTEXTUALIZAÇÃO

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 pode ser entendida como o marco da garantia de direitos de cidadania e da construção da rede de proteção social. Essa Constituição, que materializa o processo de redemocratização vivido pelo país, resultou de um amplo processo de discussão e de mobilização política. Dentre seus conteúdos mais expressivos merecem destaque o forte componente de garantia de direitos de cidadania e de correspondente responsabilização do Estado; de afirmação do compromisso com a democracia direta, por meio da institucionalização de canais de participação da população no controle da gestão pública e, ainda, de construção de um novo pacto federativo, com ênfase na descentralização e no fortalecimento dos municípios.

Já em seu art. 1º a Constituição afirma o caráter federativo e republicano do Estado, com uma inovação em relação a outras federações: o Brasil passa a contar com três esferas autônomas de governo, com os municípios sendo reconhecidos como entes federados, dotados de responsabilidades e de competências próprias, de governo próprio, de autonomia para legislar e instituir tributos em sua esfera de competência.

No art. 3º da Constituição são definidos os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre eles o de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Este, portanto, é um compromisso de todas as esferas de governo. No campo das políticas públicas,

---

1 Texto elaborado como subsídio ao curso para Diretivos: Transferências Condicionadas. Indes/BID. Brasília, julho de 2007.

2 *In Memoriam*. Rosani Cunha foi Especialista em Saúde e Administração Pública e Secretária Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

a Constituição garante o direito universal (independentemente de qualquer pagamento direto ou indireto) à saúde e à educação e, ainda, define que a Seguridade Social é constituída pelas políticas de previdência social, de saúde e de assistência social.

Portanto, qualquer análise de política pública deve considerar, dentre outros, os seguintes parâmetros: o caráter federativo do Estado, o compartilhamento de responsabilidades dos entes federados em relação à redução da pobreza e da desigualdade, a garantia de direitos de cidadania, com a correspondente obrigação do Estado, em especial nas áreas de saúde e de educação.

Tais análises devem também levar em conta que, apesar de avanços recentes na redução da desigualdade e da pobreza, o Brasil tem sua história marcada por níveis inaceitáveis de desigualdades econômicas, sociais e regionais. Apesar de ser rico, gerando anualmente mais de US\$ 1 trilhão em bens e serviços, possui um grande contingente de famílias pobres. Deve-se considerar ainda que o Brasil é grande, em termos populacionais e territoriais, contando hoje com mais de 180 milhões de habitantes, dos quais cerca de 45 milhões vivem em situação de pobreza.

Especificamente para melhor compreensão do processo de implementação do Programa Bolsa Família, é preciso ainda considerar os avanços na construção de uma rede de proteção e promoção social, prévios à implementação do Programa. O direito universal à saúde e à educação no Brasil, definidos pela legislação como condicionalidades do Programa, tem sido acompanhado pela expressiva ampliação, diversificação e capilarização da oferta de serviços nessas áreas. No caso dos serviços básicos de saúde e do ensino fundamental, o país já universalizou o acesso e a presença dessa infraestrutura é requisito para a implementação do Programa, à medida que os serviços são oferecidos, e sua utilização pode ser cobrada como uma condicionalidade.

No que se refere à assistência social, o art. 203 da Constituição, define que essa deve ser prestada “a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social”. No processo recente de implementação das novas concepções de assistência, que incluem a proteção à família, a habilitação e reabilitação dos portadores de deficiência, a promoção da integração com o mercado de trabalho, dentre outros, merece destaque a implementação do Sistema Único de Assistência Social, cujo formato e mecanismos institucionais foram inspirados no sistema de saúde. Este é definido, na sua normatização,

como “um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira”. Esse modelo articula a prestação de serviços com as transferências de renda não contributivas para pessoas e famílias ou indivíduos em situações de vulnerabilidade social.

## 2. AS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA COMO ESTRATÉGIA DE REDUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE

As políticas de transferência de renda passam a se constituir em escolhas do poder público em especial a partir de meados da década dos 90, quando as políticas sociais começam a considerar, na sua formulação, a pobreza também como questão social e coletiva. Naquele período, observam-se as primeiras experiências de programas de transferência condicionada de renda na América Latina. Merecem destaque as experiências desenvolvidas no Brasil, em especial aquelas implementadas pelos municípios e estados, como os programas de Campinas e do Distrito Federal, ambos iniciados em 1995, que precedem programas federais similares, e a experiência do México, hoje denominado Programa Oportunidades.

O debate internacional sobre programas de transferência de renda, contudo, antecede a implementação dessas políticas e existe já há várias décadas. De forma geral, tais debates consideram que dificilmente a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade se viabilizam sem políticas ativas de transferência de renda.

Considerando quais devem ser os destinatários de políticas de transferência de renda e, ainda, se tais transferências devem ou não ser condicionadas, três matrizes principais pautam o debate. A primeira delas reúne aqueles que entendem que as transferências de renda devem ser universais, garantidas como direito de todos os cidadãos, sem levar em conta a renda e sem a necessidade de contrapartidas por parte dos beneficiários. Portanto, as transferências seriam incondicionais. Essa concepção se materializa em propostas como as de renda básica ou renda de cidadania.

A transferência de renda, nessa concepção, seria uma forma de garantia de cidadania, de autonomia e poder de escolha, de compartilhamento da riqueza produzida por todos e fortaleceria o sentimento de solidariedade e de pertencimento dos cidadãos. O objetivo seria a construção de uma sociedade mais

igualitária e, aqui, o fundamental é tratar todos os cidadãos de forma isonômica sem qualquer processo de focalização, inclusive, pelo risco de levar à estigmatização dos pobres, pela necessidade de testes de meios para comprovação de renda, que, adicionalmente, geram custos desnecessários. Os processos de redistribuição seriam assegurados por políticas tributárias progressivas.

Uma segunda concepção é aquela que entende que políticas de transferência de renda, e mesmo políticas públicas no sentido mais amplo, são estratégicas para garantir a sobrevivência de famílias ou indivíduos específicos, mas devem ser residuais. Devem se restringir àqueles extremamente pobres ou incapazes de prover sua própria sobrevivência. Tal concepção não se restringe à transferência de renda, mas também entende que a atuação do Estado em áreas como saúde, educação, assistência social, dentre outras, também devem ser residuais, com a oferta de kits ou pacotes básicos de serviços para os extremamente pobres, e de soluções de mercado para outros segmentos sociais, aplicadas também nas ações e serviços que não compõem tal pacote básico. Nessa concepção, apenas os extremamente pobres podem ser atendidos, com desenhos de focalização bastante restritivos tanto para a transferência de renda quanto para acesso aos serviços públicos. Esse tipo de concepção também pressupõe a vinculação da transferência de renda a determinados gastos, definidos pelo Poder Público, sem opção de escolha para a família.

Um terceiro grupo entende que políticas para redução da pobreza e das desigualdades pressupõem uma opção do Poder Público em privilegiar os mais pobres. Para eles é preciso um tratamento diferenciado, de forma a reduzir desigualdades vividas e, no futuro, promover a igualdade. Encontra-se aqui uma tradução do princípio da equidade, que demanda para sua efetivação parâmetros de justiça distributiva. Embora defenda políticas universais, entende que mesmo sendo direitos de todos, devem ter um olhar diferenciado para os mais pobres, com priorização de atendimento.

Para privilegiar os mais pobres, também enfatiza critérios de acesso e, assim, trabalham com mecanismos de focalização, mas não numa concepção residual, de selecionar apenas os extremamente pobres. Focalização entendida como a aplicação de critérios de priorização, em especial para enfatizar a garantia de direitos e a inclusão daqueles que historicamente estiveram à margem das políticas públicas. O Programa Bolsa Família adota essa concepção.

### 3. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM TRANSFERÊNCIAS CONDICIONADAS DE RENDA<sup>3</sup>

No caso brasileiro, várias foram as experiências que serviram de referência para o aperfeiçoamento e ampliação dos programas de transferência condicionada de renda e mesmo para o desenho e implementação do Programa Bolsa Família, dentre elas:

- 1995: experiências pioneiras de Campinas e do Distrito Federal, com transferência de recursos a famílias que garantissem a frequência escolar de suas crianças;
- 1996: Programa Bolsa Escola de Belo Horizonte;
- 1996: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti (âmbito nacional);
- 1998: Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima (MEC);
- 2001: Bolsa Escola e Bolsa Alimentação (âmbito nacional);
- 2002: Auxílio Gás (âmbito nacional); e
- 2003: Cartão Alimentação (âmbito nacional).

As experiências de transferência de renda implementadas pelo Governo Federal, acima citadas, sempre estiveram vinculadas a segmentos populacionais específicos e a políticas setoriais. A partir de 2003, com a eleição do Presidente Lula, as questões do combate à fome, à pobreza e à desigualdade passam a ser tema de destaque na agenda pública, prioritário para diferentes áreas de governo e coordenado pelo próprio Presidente da República.

Se está claro que a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade não podem se realizar sem perspectiva de longo prazo, também está claro que não se viabilizam sem mecanismos diretos, e de grande escala, de redistribuição de renda. Os programas de transferência de renda passam, então, a ganhar centralidade quanto política que articula dimensões econômicas e sociais e, ao mesmo tempo, incorpora tanto visão de longo prazo, com impacto para gerações futuras, como iniciativas que repercutem de forma mais imediata nos indicadores de pobreza e desigualdade.

---

3 Apesar de não se constituir numa transferência condicionada de renda, também merece destaque a experiência brasileira com o Benefício de Prestação Continuada – BPC. Esse benefício, estabelecido pela Constituição Federal e posteriormente regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social, pode ser entendido como uma garantia de renda básica, no valor de um salário mínimo, às pessoas com deficiência e aos idosos a partir de 65 anos de idade com renda familiar *per capita* mensal de até  $\frac{1}{4}$  salário mínimo. Considerando como referência o salário mínimo de novembro de 2008, com renda menor que R\$ 103,75 mensais.

## 4. A CRIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: EM BUSCA DE UM NOVO PADRÃO DE POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA

O Programa Bolsa Família foi criado em outubro de 2003 e pode ser considerado um fato determinante para a ampliação, articulação e consolidação da rede de proteção social no país. Diferentemente da prática de outros países, a experiência brasileira está ancorada numa norma legal federal, a Lei n° 10.836, de 9 de janeiro de 2004<sup>4</sup>, o que dá mais estabilidade e perspectiva de continuidade à sua implementação.

### 4.1. O DESENHO DO PROGRAMA

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda com condicionalidades, com tratamentos diferenciados para famílias pobres e extremamente pobres. Está fundado em conceitos de pobreza e de extrema pobreza definidos pela renda familiar *per capita* mensal. Mesmo reconhecendo que pobreza é um fenômeno multidimensional, que não se restringe à privação de renda, vários estudiosos entendem que a insuficiência de renda é uma boa representação de outras dimensões de pobreza.

O PBF considera elegíveis famílias com até R\$ 120,00 de renda mensal. Dentre elas, as famílias com renda *per capita* mensal de até R\$ 60,00, consideradas extremamente pobres, são elegíveis independentemente de sua composição. As famílias com renda *per capita* mensal entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00, por sua vez, podem ingressar no Programa desde que apresentem em sua composição crianças e adolescentes de até 17 anos, gestantes ou mães que estejam amamentando<sup>5</sup>.

Família, na definição da lei que criou o Bolsa Família, é entendida como a “unidade nuclear, eventualmente ampliada por pessoas que com ela possuem laços de parentesco ou afinidade, que forma um grupo doméstico e viva sob o mesmo teto, mantendo-se pela contribuição de seus membros”.

Os benefícios do Bolsa Família são de três tipos: básico, variável, e variável vinculado ao jovem, de acordo com a renda familiar *per capita*. O benefício básico é pago às famílias extremamente pobres, e os benefícios variável e variável vinculado ao jovem são pagos segundo a composição familiar. Cada

4 Em outubro de 2003, o Poder Executivo editou a Medida Provisória n° 132, posteriormente convertida, após aprovação do Congresso Nacional, na referida Lei n° 10.836, de 2004.

5 Considerando a cotação do dólar atualmente, de US\$ 1,00 para cada R\$ 2,10, as linhas de pobreza utilizadas pelo PBF são: famílias extremamente pobres, aquelas com renda mensal *per capita* até US\$ 28,60 e famílias pobres, aquelas com renda entre US\$ 28,60 e US\$ 57,10.

família recebe entre R\$ 20,00 e R\$ 182,00 por mês, dependendo da sua situação socioeconômica e do número de crianças e jovens até 17 anos<sup>6</sup>, conforme quadro abaixo.

**Quadro I Valores de benefícios do Programa Bolsa Família segundo renda e composição familiar (em R\$)**

Situação da família	Renda mensal <i>per capita</i>	Ocorrência de crianças e adolescentes de 0 a 15 anos	Ocorrência de jovens de 16 e 17 anos	Quantidade e Tipos de Benefício	Valor do benefício (em R\$)
Pobreza	R\$ 60,01 a R\$ 120,00	1 membro	sem ocorrência	1 variável	20,00
			1 membro	1 variável + 1 variável jovem	50,00
			2 membros	1 variável + 2 variáveis jovem	80,00
		2 membros	sem ocorrência	2 variáveis	40,00
			1 membro	2 variáveis + 1 variável jovem	70,00
			2 membros	2 variáveis + 2 variáveis jovem	100,00
		3 ou + membros	sem ocorrência	3 variáveis	60,00
			1 membro	3 variáveis + 1 variável jovem	90,00
			2 membros	3 variáveis + 2 variáveis jovem	120,00
		Extrema Pobreza	até R\$ 60,00	sem ocorrência	sem ocorrência
1 membro	Básico + 1 variável jovem				92,00
2 membros	Básico + 2 variáveis jovem				122,00

Continua

6 Valores reajustados pelo Decreto nº 6.491, de 26 de junho de 2008.

Quadro I – Continuação

	1 membro	sem ocorrência	Básico + 1 variável	82,00
		1 membro	Básico + 1 variável + 1 variável jovem	112,00
		2 membros	Básico + 1 variável + 2 variáveis jovem	142,00
	2 membros	sem ocorrência	Básico + 2 variáveis	102,00
		1 membro	Básico + 2 variáveis + 1 variável jovem	132,00
		2 membros	Básico + 2 variáveis + 2 variáveis jovem	162,00
	3 ou + membros	sem ocorrência	Básico + 3 variáveis	122,00
		1 membro	Básico + 3 variáveis + 1 variável jovem	152,00
		2 membros	Básico + 3 variáveis + 2 variáveis jovem	182,00

Fonte: Senarc/MDS.

A partir da concepção anteriormente apresentada e considerando os princípios definidos em sua lei de criação, é possível definir o Bolsa Família a partir da articulação de três dimensões específicas. São elas:

- Alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda;
- Contribuição para a redução da pobreza entre gerações, por meio do cumprimento das condicionalidades; e
- Articulação com outras políticas públicas, de forma a desenvolver as capacidades das famílias beneficiárias.

O alívio imediato da pobreza, primeira dimensão apontada, é hoje o resultado mais perceptível e mensurável do PBF, e é garantido por meio do **acesso da família à renda**. Estudos mostram que o Brasil tem reduzido a pobreza, em especial a extrema pobreza, a desigualdade e a fome, e o Bolsa Família tem papel preponderante nesse resultado. Também mostram que as famílias utilizam o benefício principalmente para a compra de alimentos. Uma síntese de tais resultados será apresentada adiante.

Um aspecto estratégico na transferência direta é que não há intermediação no pagamento do benefício. É sacado diretamente pelo beneficiário, por meio de cartão magnético, na rede bancária ou correspondente bancário. Embora seja atualmente uma característica percebida com naturalidade, o fato de não haver intermediário é uma mudança radical em relação à história de clientelismo no país, quando os benefícios sociais sempre estiveram vinculados a políticos, governantes ou entidades assistenciais específicas. A utilização de uma ampla rede bancária para pagamento de benefícios também é uma inovação da experiência brasileira e só foi viabilizada, para uso do Bolsa Família, pela existência prévia de uma logística de pagamento bastante capilarizada e, ainda, pelo amplo acesso da população. Essa rede, que conta com cerca de 40,5 mil pontos de pagamento, está sob responsabilidade da Caixa Econômica Federal, um banco público, operador do Bolsa Família segundo contrato estabelecido com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Para entender melhor a segunda dimensão do Programa (a contribuição do PBF para a redução da pobreza entre gerações) é preciso responder à pergunta: afinal qual a concepção de condicionalidades com a qual o Bolsa Família trabalha?

As **condicionalidades** devem ser entendidas como um contrato entre as famílias e o poder público. Ao mesmo tempo que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar para que este possa receber o benefício mensal, o reforço no cumprimento das condicionalidades nas áreas de saúde e educação amplia o acesso aos direitos sociais básicos para as famílias que recebem o benefício financeiro. O objetivo é associar a renda ao acesso das crianças e adolescentes à educação básica, à sua permanência na escola e ao acesso dos grupos familiares à rede de saúde.

As condicionalidades, na concepção adotada pelo Bolsa Família, podem ainda ser entendidas como um contrato pautado por três tipos complementa-

res de responsabilidade. De um lado, são responsabilidades das famílias em relação ao cumprimento de uma agenda mínima na área da saúde e da educação que possam melhorar as condições para que as crianças e jovens de famílias beneficiárias desfrutem de maior bem estar no futuro. Essa agenda, na área de educação, é a matrícula e a frequência escolar mínima de 85% das crianças e dos adolescentes entre 6 e 15 anos, e de 75% dos jovens de 16 e 17 anos, integrantes das famílias beneficiárias. Na área de saúde, a agenda é o acompanhamento da vacinação e do crescimento e desenvolvimento das crianças até 6 anos de idade e, ainda, da gravidez, parto e puerpério. Além disso, também deve ser assegurado o compromisso da família de que as crianças não serão expostas ao trabalho infantil.

É imprescindível lembrar que as condicionalidades, no caso brasileiro, estão associadas a políticas definidas na Constituição Federal como universais e de responsabilidade do Poder Público. Assim, ao lado do compromisso da família, é preciso assegurar o compromisso do poder público em prover serviços nas áreas de saúde e educação que, embora de caráter universal, em várias situações não garantem o acesso dos mais excluídos. Nesse sentido, as condicionalidades podem ser entendidas como reforço de direitos de cidadania, reforço do direito de acesso já previsto na Constituição Federal. É por esse motivo que o compromisso da família só pode ser exigido se houver oferta de serviços e garantia de acesso. Mais do que isso, é uma forma de responsabilizar o poder público pela busca ativa dos mais excluídos, se porventura não for identificada busca espontânea de serviços.

O terceiro componente do contrato é o monitoramento. O acompanhamento das condicionalidades para o recebimento do benefício do programa, mais do que um caráter punitivo de suspensão de benefícios, está relacionado ao monitoramento do acesso das famílias aos direitos sociais básicos de educação e saúde, bem como à identificação das causas do seu eventual descumprimento. Nesse caso, identificar os motivos de não-cumprimento de condicionalidades é um fundamental instrumento para a identificação das famílias que se encontram em maior grau de vulnerabilidade e risco social, sendo, portanto, um indicador para a orientação das políticas sociais e para a priorização para acompanhamento familiar mais individualizado.

Essa concepção de condicionalidade, como reforço ao direito de acesso das famílias, só se viabiliza se o acompanhamento for compartilhado pelas três

esferas de governo, pela sociedade e pelas próprias famílias. O alcance desse propósito requer uma abordagem intersetorial, na qual o acompanhamento das famílias seja feito de forma articulada por equipes das áreas de assistência social, educação, saúde e outras áreas que, no município, respondam por ações que propiciem a inserção social e a emancipação das famílias em situação de pobreza.

Nesse contexto, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome tem apoiado os municípios na ampliação e melhoria do acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF por intermédio do Programa de Atenção Integral à Família (Paif) implementado por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (Cras), unidades públicas de base territorial, localizadas em áreas de vulnerabilidade social, e que atuam com as famílias e indivíduos em seu contexto comunitário. Essas unidades desenvolvem serviços socioassistenciais, socioeducativos e de convivência, de projetos de preparação para a inclusão produtiva voltados para as famílias, seus membros e indivíduos, conforme suas necessidades identificadas no território.

O público prioritário da articulação Paif/PBF são as famílias com crianças, adolescentes e gestantes que deixaram de cumprir qualquer uma das condicionalidades das áreas de saúde ou educação. São as famílias mais vulneráveis, que demandam uma sistemática específica de acompanhamento familiar.

A terceira dimensão do Programa – articulação entre o PBF e outras políticas públicas – está associada ao entendimento da pobreza como fenômeno complexo e multidimensional. Ou seja, a pobreza não deve ser entendida apenas como sinônimo de insuficiência de renda das famílias, nem seu combate pode se restringir ao recebimento de recursos financeiros pelas famílias beneficiadas. A partir de tal concepção, a plena efetivação dos objetivos do Bolsa Família é dependente da sua integração com ações e serviços que permitam o desenvolvimento das capacidades das famílias. A lei que criou o Bolsa Família denomina tais políticas de “ações complementares”.

Mas, afinal, o que são as **ações complementares**? Elas se constituem numa estratégia de intervenção articulada e integrada, entre diferentes áreas dos governos federal, estados e municípios e também da sociedade, que permita o desenvolvimento das capacidades das famílias ou o combate a vulnerabilidades específicas. É a associação entre políticas de combate à pobreza e políticas de promoção da cidadania. Demandam, necessariamente, articulação interse-

torial, coordenação e integração entre políticas que tenham foco em famílias pobres ou, ainda, que possam priorizar-lhes o acesso.

Nesse sentido, as ações complementares não estão dentro do Bolsa Família nem a ele se subordinam, apesar da falta de precisão da denominação utilizada pela legislação. O Programa, como componente fundamental do sistema de proteção e promoção social, é, cada vez mais, o elemento de integração e de articulação de diferentes ações públicas que possam, ao chegar de forma integrada às famílias pobres, contribuir para o desenvolvimento de suas capacidades, para a ampliação de suas possibilidades de escolha, com impacto na inclusão social dos núcleos familiares.

Essa dimensão objetiva permitir que as famílias desenvolvam suas capacidades de forma a estar em situação mais satisfatória do que aquela em que estavam antes de sua inclusão no Programa. Para outras famílias, o acesso às ações complementares pode contribuir para que elas não demandem mais o benefício, em função da possibilidade de prover renda a partir do seu próprio trabalho. Dentre as mais significativas ações em curso, 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 beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Apesar de haver quem se refira a tais ações como portas de saída, não nos parece o melhor termo, uma vez que traz embutida uma concepção de que as transferências de renda são soluções temporárias e, ainda, que as famílias pobres por elas atendidas são indesejáveis e devem rapidamente ser retiradas.

#### 4.2. OUTRAS CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Além daquelas já abordadas, uma característica de fundamental importância e que merece destaque é o foco no núcleo familiar integral, e não os membros da família individualmente, como unidade da ação do PBF. Essa definição supera a abordagem fragmentada e segmentada de cada um dos indivíduos que compõe a família, a partir de critérios distintos (idade e sexo, por exemplo). É uma diferença vital em relação às experiências anteriores, como, por exemplo, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação.

Segundo, mesmo tendo a família como alvo da sua ação, o PBF reconhece e reforça a importância do papel das mulheres no interior da família. Ela é a

responsável legal e preferencial para o recebimento dos benefícios, situação que está presente em 95% das famílias beneficiárias. 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. O fato de receber e administrar os recursos tem feito com que as mulheres, segundo pesquisas realizadas pelo MDS e por outras instituições, tenham fortalecido seu papel na família e na sua comunidade.

Terceiro, a família beneficiária tem direito de escolha quanto ao uso do recurso financeiro recebido. Para o PBF, ninguém melhor que a família para decidir onde o recurso financeiro é exigível, quais as necessidades da família devem ser satisfeitas, qual a melhor decisão alocativa em proveito de toda a família. Como dito anteriormente, tal desenho não é consenso e em algumas experiências, no próprio Brasil e em outros países, as famílias só podem utilizar o recurso recebido para aquisição de produtos ou serviços específicos, definidos pelo governo. Além de ter que comprovar gasto, em algumas situações as famílias só podem utilizar o recurso em determinados estabelecimentos, segundo determinação governamental.

No PBF, o apoio financeiro visa complementar a renda familiar para suas necessidades básicas, e a família sabe melhor que o governo quais são tais necessidades. Não há, portanto, necessidade de comprovar a utilização desse recurso. Estudos mostram que as famílias utilizam os recursos preferencialmente para a compra de alimentos, em estabelecimentos próximos à residência, o que contribui para o desenvolvimento da economia local.

### 4.3. OS PROGRAMAS REMANESCENTES

A implementação do Bolsa Família não ignorou a existência prévia de outros programas de transferência de renda. A lei que criou o PBF definiu pela unificação dos programas não constitucionais de transferência de renda (alguns com condicionalidades, outros não) então existentes: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. Passaram a ser chamados de programas remanescentes. Ao mesmo tempo em que tal decisão garantiu o direito das famílias que já vinham sendo atendidas e, ainda, deu legitimidade à ideia de que tais programas não são iniciativa de um único governo, mas demandam compromisso continuado; o processo de integração agregou complexidade à implementação do PBF.

A criação do Bolsa Família, no entanto, não pode ser entendida como mera unificação dos programas anteriores ou apenas a busca de maior grau de racionalidade administrativa do governo. As características do PBF anteriormente apresentadas mostram isso. Em especial, houve mudança de concepção no que diz respeito ao atendimento de toda a família, e não de seus membros isoladamente, à superação de divergências de critérios de elegibilidade e de sobreposição de públicos-alvo, a ampliação de cobertura e de recursos financeiros alocados, dentre outros.

O quadro a seguir mostra as características de cada um dos chamados Programas Remanescentes.

**Bolsa-Escola:** o Bolsa-Escola federal foi criado em 2001 por iniciativa do Ministério da Educação. O público-alvo era formado por crianças entre 6 e 15 anos de idades cujas famílias tinham uma renda *per capita* abaixo de R\$ 90,00. O valor do benefício era de R\$ 15,00 por criança até um máximo de R\$ 45,00 (três crianças). Em termos de condicionalidades, as crianças beneficiárias deviam ter frequência às aulas de pelo menos 85%. A maior parte das crianças beneficiárias foram cadastradas no Cadastro do Bolsa Escola – Cadbes.

**Bolsa Alimentação:** criado em setembro de 2001 por iniciativa do Ministério da Saúde. Tinha como objetivo combater a mortalidade infantil em famílias com renda *per capita* mensal de R\$ 90,00. O valor do benefício era de R\$ 15,00 por criança entre 0 e 6 anos ou mulher grávida até um máximo de R\$ 45,00 (três crianças). Em termos de condicionalidades, a família se comprometeria a atualizar o cartão de vacinação para crianças entre 0 e 6 anos, e, para as mães, a fazer visitas regulares ao posto de saúde para o pré-natal e enquanto estivesse amamentando.

**Auxílio Gás:** criado em dezembro de 2001 como medida compensatória para o fim do subsídio ao gás de cozinha. Destinado a famílias com renda mensal *per capita* de até ½ salário mínimo, não impunha nenhuma condicionalidade à família a não ser estar registrada no Cadastro Único. O valor do benefício era de R\$ 7,50 por mês, pagos bimestralmente. O Ministério de Minas e Energia era responsável por sua administração.

**Cartão-Alimentação:** criado em 2003, consiste em uma transferência de R\$ 50,00 para famílias com uma renda familiar *per capita* menor do que metade do salário mínimo por 6 meses (esse período poderia ser prorrogado até o máximo de 18 meses). O objetivo era lutar contra a insegurança alimentar enquanto outras medidas – ações estruturantes – seriam implementadas a fim de assegurar que as famílias deixariam de padecer de insegurança alimentar. O programa também não tinha condicionalidade, e sua implementação ficou a cargo dos Comitês Gestores.

Em dezembro de 2005, ao identificar que o PBF e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti, tinham objetivos similares e, ao mesmo

tempo, atendiam famílias com praticamente o mesmo perfil, o Governo Federal decidiu pela sua integração. Nos casos de trabalho infantil, além das condicionalidades do Programa Bolsa Família anteriormente apresentadas, as crianças deviam cumprir uma jornada de atividades socioeducativas, com atividades de reforço escolar, esportivas e culturais, de cidadania, dentre outras.

**Peti:** o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil foi criado em 1996. Consiste na transferência de renda para as famílias com crianças e adolescentes, trabalhando ou em risco de trabalhar em atividades consideradas perigosas e prejudiciais à saúde. O programa também prevê o repasse de verbas para que os municípios desenvolvam atividades socioeducativas e de convivência.

O valor do benefício é de R\$ 25,00 por criança nas áreas rurais e R\$ 40,00 nas áreas urbanas. As famílias se comprometem a não permitir que crianças menores de 16 anos trabalhem e que elas tenham pelo menos 75% de presença na escola.

#### 4.4. O CADASTRO ÚNICO DE PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL COMO INSTRUMENTO DE IDENTIFICAÇÃO E SELEÇÃO DE BENEFICIÁRIOS

O Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, criado em 2001, também conhecido como CadÚnico, é a base de dados utilizada para o registro de informações socioeconômicas das famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. Por meio dele é realizada a seleção dos beneficiários do Bolsa Família, dentre outros programas do Governo Federal voltados para famílias pobres. Contudo cabe salientar que o fato de famílias estarem incluídas no CadÚnico não gera a inclusão automática em programas do Governo Federal.

O CadÚnico é um instrumento de coleta de informações que tem como objetivo identificar todas as famílias em situação de pobreza. É composto por três núcleos básicos de informação:

- **Identificação da pessoa** (que geram o NIS das pessoas):
  - nome completo
  - nome da mãe
  - data de nascimento
  - município de nascimento
  - algum documento de emissão nacional (CPF ou Título de Eleitor)

- **Identificação do endereço**

- **Caracterização socioeconômica:**

- composição familiar (nº de pessoas, existência de gestantes, idosos, portadores de deficiência)
- características do domicílio (número de cômodos, tipo de construção, água, esgoto e lixo)
- qualificação escolar dos membros da família
- qualificação profissional e situação no mercado de trabalho
- rendimentos e despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação e outros)

O cadastramento é feito pelos municípios, a partir de sistema informatizado disponibilizado pelo Governo Federal, e a veracidade das informações registradas no CadÚnico é de responsabilidade do gestor local. O cidadão que responde ao questionário também é informado sobre suas responsabilidades em relação à veracidade das informações. Após a coleta de dados, as informações são transmitidas para o Governo Federal, que avalia a qualidade e a consistência das informações.

Após esse processo, para cada cidadão cadastrado é gerado um Número de Identificação Social (NIS), que é a base para toda a gestão do Bolsa Família: é a chave primária de identificação das pessoas (evitando multiplicidades de cadastros e permitindo comparação com outras bases de dados). Esse número é similar aos números de seguridade social existentes em vários países e é mediante esse registro que o responsável legal pela família é identificado quando do recebimento de benefícios.

Os dados socioeconômicos básicos contidos no Cadastro Único, além de permitir a seleção de famílias para o PBF e para outros programas sociais, também permitem o monitoramento e avaliação dos efeitos de tais programas nas condições de vida das populações beneficiárias. Para tanto, tornou-se imperativa a qualidade dos dados registrados e a exigência de que reflitam a realidade das famílias cadastradas, o que suscitou várias iniciativas para o aperfeiçoamento desse cadastro. Envolvem desde processos massivos e permanentes de atualização cadastral, auditorias de base de dados, comparação entre a informação do cadastro e outras bases administrativas do Governo Federal, dentre outras.

Considerando que erros de exclusão são frequentes e de resolução mais complexa para a implementação de políticas focalizadas e, ainda, que as fa-

mílias mais vulneráveis tradicionalmente estiveram às margens das políticas públicas, são as que realmente necessitam e as mais dificilmente localizadas e incluídas, a implementação do PBF tem priorizado uma série de estratégias de busca ativa das famílias mais pobres. São processos ativos de cadastramento, com metodologias específicas, voltados em especial para famílias indígenas, quilombolas<sup>7</sup>, em situação de trabalho infantil, egressos de situação análoga ao trabalho escravo, dentre outras.

Embora o Governo Federal buscasse, desde 2001, a unificação das informações dos programas sociais em um único banco de dados, essas informações, no entanto, eram coletadas segundo critérios distintos, ditados pela lógica e interesses de cada um dos programas então existentes. A unificação dos programas de transferência de renda no Programa Bolsa Família impôs a necessidade de unificação dessas informações em uma base de dados nacional, mudando a concepção do CadÚnico. Ele se tornou instrumento essencial para identificar e localizar as famílias pobres e, assim, viabilizar o planejamento de políticas públicas dos governos federal, estaduais e municipais de forma coordenada.

Refletindo essa nova concepção, em junho de 2007 foi publicado o Decreto nº 6.135, que, dentre outras resoluções, define todos os conceitos considerados fundamentais para a garantia da qualidade do processo de cadastramento, torna obrigatório o uso do cadastro por todas as políticas do Governo Federal voltadas para famílias pobres e, ainda, regula política de acesso à informação, de forma a preservar aspectos de ética, privacidade e sigilo no seu uso.

#### 4.5. DESCENTRALIZAÇÃO E COOPERAÇÃO FEDERATIVA

É a própria Constituição Federal quem cria as bases para a responsabilidade conjunta e para a cooperação entre a União, estados e municípios no combate à pobreza, à desigualdade e à exclusão social. Dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil está o compromisso pela erradicação da pobreza e da marginalização, assim como a redução das desigualdades sociais e regionais (CF/88, art. 3º, inc III). Ainda, o texto constitucional estabelece como competência comum da União, estados, Distrito Federal e municípios combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (CF/88, art. 23, inc X).

---

7 Comunidades remanescentes de quilombos, reuniam escravos fugitivos. A escravidão durou até 1888 no Brasil.

Ao mesmo tempo que a constituição define responsabilidades conjuntas para a União, estados e municípios, o fato é que o PBF não é um direito constitucional, como dito anteriormente, mas foi criado por meio de lei ordinária, infraconstitucional, faz com que seja necessário implementar processos de negociação e coordenação federativa com características bastante diversas daquelas que são usuais nas políticas públicas brasileiras. Foi preciso construir mecanismos voluntários de adesão e pactuação. É a chamada *descentralização pactuada*.

Esse desenho se materializou em duas modalidades principais. A primeira delas, denominada de **pactuação**, é representada por processos formais de integração entre o PBF e iniciativas de transferência de renda próprias de estados e municípios. Nessa modalidade, existente em pouco mais de 20 estados e municípios, há complementação de valores de benefícios por meio da alocação de recursos orçamentários adicionais daquele governo que assinou o termo de pactuação, com impactos positivos no aumento do valor pago às famílias.

A segunda modalidade de relação federativa se dá por meio da formalização de um processo de **adesão**, em que o município ou estado se comprometem a desenvolver ações específicas, previamente formalizadas, para apoiar a implementação do PBF no seu território. Essa segunda modalidade ocorre em praticamente todos os municípios brasileiros<sup>8</sup>.

O processo de adesão foi formalizado em maio de 2005, por meio de publicação de portaria do MDS, que definiu as responsabilidades próprias do Governo Federal e aquelas que deveriam, mediante ato voluntário, ser assumidas por estados e municípios que assim o dispusessem. Como requisito para a adesão, e respeitando o princípio constitucional de auto-organização, caberia às prefeituras e aos estados definirem as áreas responsáveis pela gestão do PBF em suas esferas de competência e, ainda, comprovarem a existência de controle social do Programa.

Na maior parte das vezes a gestão do Programa está vinculada à área de assistência social, mas também há casos em que o Programa está sob responsabilidade de secretarias de saúde, educação, ou mesmo das áreas de planejamento e governo. Dentre as atribuições dos gestores está a promoção da ação intersetorial, articulando outras políticas públicas como saúde, educação, assistência social, dentre outras, com foco nas famílias beneficiárias; a identificação das famílias pobres e sua inscrição no Cadastro Único; o acompanhamento das condiciona-

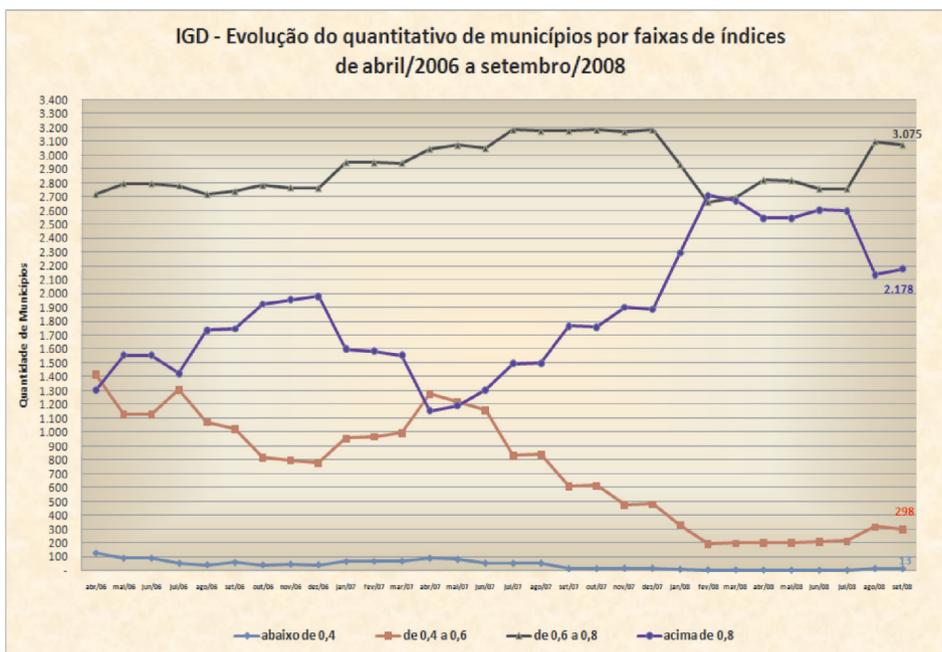
---

8 Dos 5.564 municípios brasileiros, apenas 4 não formalizaram sua adesão ao PBF.

lidades, com estratégias para acompanhamento diferenciado das famílias mais vulneráveis; a articulação e oferta de ações complementares, dentre outras.

Para apoiar os municípios na gestão descentralizada do PBF e no atendimento das famílias, o Governo Federal repassa recursos financeiros aos governos locais. Esse repasse de recursos tem como referência o Índice de Gestão Descentralizada – IGD, que é calculado com base em quatro variáveis: a) qualidade das informações do Cadastro Único; b) atualização das informações cadastrais pelo menos a cada dois anos; c) e d) atendimento, e respectiva informação, das famílias beneficiárias pelo PBF na área de saúde e educação.

Os recursos do IGD são repassados aos municípios mensalmente, considerando os procedimentos descritos a seguir. Com base nas variáveis citadas, é calculado o IGD. Esse índice é multiplicado pelo número de famílias do PBF em cada município, e o valor encontrado é multiplicado por R\$ 2,50. Valor repassado mensalmente. Os municípios que não atingirem um IGD pelo menos igual a 0,55 não recebem recursos, de forma a estimular que tenham uma qualidade mínima de gestão. O gráfico a seguir mostra a evolução do IGD e uma avaliação preliminar permite dizer que é hoje o principal instrumento para a garantia de qualidade da gestão do Bolsa Família e uma das principais inovações do Programa.



Fonte: Senarc/MDS.

Dentre as atividades que podem ser realizadas pelos municípios com recursos do IGD, destacam-se:

- Gestão de condicionalidades
- Acompanhamento das famílias beneficiárias, especialmente das mais vulneráveis
- Cadastramento de novas famílias, atualização e revisão do cadastro
- Implementação de ações complementares

Mais recentemente iniciou-se o repasse de recursos também aos estados, no mesmo modelo concebido para o IGD, mas por meio do Índice de Gestão Descentralizada Estadual – IGDE a fim de incentivar as atividades de apoio técnico e operacional aos municípios realizadas pelos estados.

O fortalecimento da gestão descentralizada também tem demandado a construção de sistemas informatizados que permitam maior autonomia e qualidade de gestão, em especial para os municípios. Tem demandado ainda a realização de processos intensos de capacitação e de informação de gestores e de instâncias de controle social.

#### **4.6. O CONTROLE DA SOCIEDADE SOBRE O PROGRAMA**

A Lei nº 10.836, de 2004, estabelece o controle social como um de seus componentes, garantindo a participação da sociedade na execução e no acompanhamento do Programa. Diferentemente de outras políticas públicas, a legislação que cria o Programa Bolsa Família definiu que o município pode criar uma instância de controle especificamente para o PBF, ou pode delegar competências para uma instância previamente existente, desde que haja participação paritária entre governo e sociedade, com composição intersetorial.

Ao aderir ao Bolsa Família e ao CadÚnico, o município deve comprovar a existência de uma instância de controle social. Significa que 5.560 municípios brasileiros têm uma instância de controle, com participação da sociedade, para acompanhamento do PBF. Cerca de 50% foram criadas de forma específica para o controle do Bolsa Família e, dentre as outras 50%, o maior número é de conselhos de assistência social.

Dentre suas atribuições, encontram-se: apoiar a fiscalização do processo de implementação do PBF; apoiar o trabalho de outras políticas sociais para favorecer as famílias beneficiárias; verificar se os serviços de educação e saúde são oferecidos corretamente no município e ajudar na identificação das famí-

lias mais pobres e mais vulneráveis do município, para que sejam cadastradas e possam entrar no Bolsa Família.

#### 4.7. A IDENTIFICAÇÃO E SELEÇÃO DE BENEFICIÁRIOS

Como dito anteriormente, o público alvo do Programa Bolsa Família são as famílias em situação de extrema pobreza e de pobreza. A primeira situação é constituída pelas famílias com insuficiência de renda para a alimentação dos seus membros. A segunda é formada pelo grupo de pessoas cuja renda é insuficiente para atender às necessidades alimentares e mais um conjunto de despesas básicas, como habitação, transporte, vestuário etc. As linhas de pobreza que permitem a mensuração e identificação de tais famílias utilizam critérios de renda.

O processo de seleção de famílias para o PBF, tendo como uma das suas preocupações a redução de erros de focalização, articula quatro instrumentos principais: 1) uma estimativa de famílias pobres para cada município brasileiro, que serve como referência para o cadastramento; 2) a identificação individual e o cadastramento das famílias mais pobres pelos municípios, que funciona como uma pré-seleção das famílias mais pobres no seu território; 3) um processo de habilitação de cadastros para a geração da folha de pagamentos; e 4) mecanismos de auditoria e de controle externo.

Para a estimativa de famílias pobres, é utilizada metodologia especialmente elaborada pelo Instituto de Planejamento Econômico Aplicado – Ipea, que utiliza como referência as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, realizada a cada ano pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Esse procedimento gera a estimativa de famílias pobres em todo o país, hoje de 11,1 milhões de famílias. A partir daí, são feitos desdobramentos de estimativas específicas para cada município brasileiro, calculados com base na PNAD e nas informações do Censo Demográfico. Ou seja, embora o PBF não trabalhe com cotas de atendimento, como foi o caso do Bolsa Escola e outros anteriores, utiliza como referência estimativas de cobertura calculadas com base na PNAD. Os resultados de tal metodologia são amplamente divulgados, estando disponíveis, com dados para cada município brasileiro, na internet (<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>) e em outros instrumentos de divulgação utilizados pelo MDS.

Com base na estimativa de famílias pobres, os municípios identificam e cadastram as famílias mais pobres do seu território. As prefeituras, por meio dos gestores municipais do Programa, desempenham função estratégica na

identificação das famílias que se encontram em situação de pobreza em seu município, de forma a direcionar com maior precisão e eficácia a inclusão das famílias no Cadastro e, por conseguinte, no PBF. A inclusão da família no PBF é feita exclusivamente entre as famílias cadastradas no Cadastro Único, observando os critérios de elegibilidade do Programa.

A concessão de benefícios, com a correspondente inclusão de famílias no Programa, é feita exclusivamente pelo Governo Federal, a partir da identificação de famílias elegíveis no Cadastro Único e, ainda, considerando como referência a estimativa de famílias pobres para cada município brasileiro. Tal inclusão também considerou, até o ano de 2007, os processos de migração de famílias que eram atendidas pelos Programas Remanescentes.

Antes da geração da folha de pagamentos, que a cada mês é revisada, com exclusão de famílias que, segundo informações cadastrais, não atendem mais o perfil do Programa, e inclusão de novas famílias, é feita uma habilitação de cadastros, que consiste em verificar, dentre as famílias cadastradas as regras de elegibilidade e, ainda, avaliar as informações cadastrais, de forma a evitar que cadastros com informações inconsistentes, em duplicidade ou de famílias ineligíveis venham a ingressar no PBF indevidamente. É importante chamar a atenção para o fato de que, em nenhuma das fases descritas há indicação individual de famílias. O processo é totalmente informatizado e impessoal, o que garante maior segurança ao processo de concessão de benefícios.

Quanto aos mecanismos de auditoria e de controle externo, quarta fase do processo descrito, regularmente são realizadas auditorias nas bases de dados do CadÚnico e de benefícios<sup>9</sup>. Dentre elas, destacam-se a auditoria para identificação de duplicidades, a análise de qualidade e de consistência de informações e, a principal delas, a comparação entre a base de dados do Cadastro, especificamente no que se refere à renda, com as informações contidas na Relação Anual de Informações Sociais – Rais. Com informações de todos os trabalhadores brasileiros inseridos no mercado formal de trabalho, contém a informação de renda preenchida pelo empregador. Esse processo, hoje, é decisivo para reduzir erros de focalização de inclusão. Além disso, conforme dito anteriormente, a implementação do Bolsa Família é acompanhada por ampla

---

9 A base de dados de benefícios é um subconjunto do Cadastro Único. É composta por aquelas famílias que, uma vez cadastradas, foram selecionadas para o Bolsa Família. É importante lembrar que o critério de renda do cadastro é diferente daquele utilizado pelo PBF: são cadastradas famílias com renda *per capita* mensal até R\$ 207,50 e são elegíveis ao PBF famílias com até R\$ 120,00.

rede de fiscalização, composta por instituições públicas de controle externo do Poder Executivo.

#### 4.8. OUTROS PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS PARA GESTÃO DO BOLSA FAMÍLIA

A gestão do Programa Bolsa Família no âmbito federal é de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – Senarc. Outros órgãos federais também têm responsabilidades na implementação do Programa, como os Ministérios da Saúde e da Educação, responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades nas respectivas áreas, e a Caixa Econômica Federal, agente operador do Programa, mediante contrato com o MDS.

Como dito anteriormente, a cada mês são geradas novas folhas de pagamento de benefícios do PBF. Nos casos de novos beneficiários, além do ingresso da família na folha de pagamentos, há emissão do cartão magnético e envio para a residência, segundo o endereço informado no CadÚnico. Esses processamentos são realizados pela Caixa. Antes da geração da folha de pagamentos, no entanto, a Senarc avalia, a partir de informações recebidas dos Ministérios da Saúde e da Educação (de acordo com calendário específico) quais as famílias que não cumpriram condicionalidades no período específico.

Nas situações de não-cumprimento de condicionalidades, há aplicação de sanções gradativas. O objetivo, como foi dito anteriormente, não é punir a família, mas estimular que elas corrijam os problemas que acarretaram o descumprimento de condicionalidade, por meio de estratégias de acompanhamento familiar realizadas pelos municípios. Com base nas informações sobre o descumprimento das condicionalidades, cabe à Senarc a tarefa de aplicar as sanções. Para cada registro de descumprimento há uma sanção correspondente, com efeitos diferenciados sobre o pagamento do benefício.

- Na primeira situação de descumprimento, há uma advertência. A família passa a ser considerada em situação de inadimplência, mas continua recebendo o benefício normalmente.
- Na segunda, há bloqueio de pagamento. Uma parcela de pagamento do benefício fica retida por 30 dias e, após esse período, a família volta a recebê-lo.
- No terceiro descumprimento há suspensão de pagamento; duas parcelas de pagamento do benefício não são pagas à família. Após 60 dias a família volta a receber o benefício.

- Na quarta vez, novamente suspensão, com duas parcelas de pagamento do benefício deixando de ser pagas. Após 60 dias a família volta a receber o benefício.
- No quinto registro de descumprimento, há o cancelamento do benefício, e a família é desligada do PBF.

Todas essas ocorrências são comunicadas às famílias, por meio de notificação por escrito aos respectivos responsáveis legais.

Gerada a folha de pagamentos, com exclusão de famílias que não atendem mais ao perfil do Programa, com inclusão de novas famílias e com bloqueios, suspensões ou cancelamentos de benefícios por não-cumprimento de condicionalidade, a Senarc libera recursos financeiros para o Agente Operador do PBF, da ordem de R\$ 940,00 milhões/mês, para cobrir toda a folha de pagamentos. O Agente Operador repassa tais recursos para suas agências e correspondentes bancários, para que possam pagar os benefícios às famílias. Há um calendário regular de pagamento. As famílias recebem benefícios segundo o número final do NIS (que está impresso no seu cartão bancário). Os benefícios são pagos nos últimos dez dias úteis de cada mês.

A mesma folha de pagamento é informada para os municípios, por meio do Sistema de Gestão de Benefícios – Sibec e publicada na internet, de forma a dar transparência à gestão do Programa. Por meio do Sibec, os municípios também podem realizar atividades de gestão de benefícios, desde que cumpram alguns requisitos normatizados pelo MDS<sup>10</sup>. Dentre estas ações, encontram-se:

- Bloqueio: atividade em que há suspensão temporária de pagamento de benefício, utilizada para averiguação de alguma suspeita de irregularidade;
- Desbloqueio: liberação de benefício bloqueado, disponibilizando-o para a família; e
- Cancelamento de benefício: exclusão da família do Programa, utilizado nos casos em que há comprovação de alguma irregularidade ou quando a família não atende mais ao critério de elegibilidade ao Programa.

A Caixa Econômica Federal é o agente operador do Bolsa Família, responsável pelo fornecimento de infraestrutura para organização e manutenção

10 Sobre o assunto, consultar a Portaria GM/MDS 555/05, disponível na internet, no endereço: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>>

do Cadastro Único; processamento do banco de dados, desenvolvimento e fornecimento dos aplicativos de entrada e transmissão de dados; identificação de pessoas cadastradas com o Número de Identificação Social – NIS; atendimento aos beneficiários e cadastramento de senha; efetivação e processamento dos benefícios. Para realizar tais atividades, a Caixa tem contrato de prestação de serviços com o MDS, composto por um projeto básico, com definição de todos os serviços a serem prestados pela Caixa, e por um Acordo de Nível de Serviços – ANS, que contém parâmetros de qualidade esperada, sanções em caso de não-cumprimento de tais parâmetros e indicadores para monitoramento de cada item constante no ANS.

## 5. SÍNTESE DOS PRINCIPAIS RESULTADOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Apesar de a criação do Programa Bolsa Família ter ocorrido há apenas quatro anos e meio, os principais resultados podem ser observados pelo cumprimento das metas de atendimento; pela evolução do acompanhamento das condicionalidades das famílias beneficiárias; pelas melhorias nas estratégias de implementação, aperfeiçoamento e controle do Programa; e, principalmente, pelos resultados de pesquisas que mostram que o Brasil está vencendo a fome, a pobreza e a desigualdade.

Em relação ao cumprimento de metas físicas, o Programa Bolsa Família está presente em todos os 5.564<sup>11</sup> municípios brasileiros e no Distrito Federal e beneficia 11,1 milhões de famílias, número estimado de famílias pobres, que corresponde a aproximadamente 45 milhões de pessoas. Esse processo de ampliação de atendimento foi acompanhado por estratégias de aperfeiçoamento da seleção de beneficiários, de forma a incluir famílias que efetivamente atendessem aos critérios de elegibilidade definidos em sua legislação. Como resultado desse processo, cerca de 2,4 milhões de famílias tiveram benefícios cancelados ou bloqueados desde o início do Programa. São cancelamentos e bloqueios decorrentes de maior controle de gestão e, ainda, de mudanças legítimas no perfil das famílias que, por terem tido sua renda ampliada no período, deixaram de atender aos critérios de elegibilidade do Programa.

O acompanhamento das condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, frequência escolar e atendimento em saúde, também

---

11 Ou seja, o PBF é executado até mesmo nos quatro municípios que não formalizaram sua adesão.

tem sido priorizado. Em relação à frequência escolar, mais de 90% das escolas brasileiras informam frequência de cerca de 11 milhões de crianças. É importante considerar que a informação sobre o número de crianças individualmente acompanhadas só foi possível após a construção de sistema informatizado para o acompanhamento específico, que não estava disponível antes de 2004. Esse sistema permite que os municípios informem a frequência de todas e de cada uma das crianças de famílias beneficiárias do PBF, com os seus resultados servindo de referência para as advertências, bloqueios, suspensões e cancelamentos de benefícios, nos casos de frequência inferior a 75% ou 85%. Foram 768.449 advertências, 292.607 bloqueios, 140.041, 1ª suspensão; 142.360, 2ª suspensão; e 70.348 cancelamentos até o momento.

Diferentes especialistas, instituições de pesquisas e organismos de cooperação multilateral têm avaliado os impactos do Programa Bolsa Família. A maior parte desses estudos utiliza dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios – PNADs, realizadas pelo IBGE nos anos de 2004 e 2005. Três temas principais têm sido abordados de forma mais detalhada pelos estudos em curso: o grau de focalização do Programa, suas contribuições para a redução da pobreza e da desigualdade, e seu impacto na garantia de segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiárias.

Dentre os estudos que avaliam focalização, merecem destaque análises realizadas pelo Banco Mundial – BIRD, com base em informações da PNAD 2004, que mostra que cerca de 71% das famílias beneficiárias do Bolsa Família estavam no primeiro quintil de renda, e que 21% estavam no segundo quintil (também público-alvo do Programa). Esse grau de acerto nos mais pobres, segundo o Banco Mundial, é o mais expressivo dentre todos os programas de transferência condicionada de renda em vigor na América Latina e é o melhor entre outros programas brasileiros que também têm como objetivo atender às famílias mais pobres. Estudo realizado pelo Ipea mostra resultados similares.

Os resultados apresentados pelas PNADs 2004 e 2005 mostram que o Brasil está reduzindo a pobreza, em especial em seu grau mais extremo, bem como a desigualdade. A maior parte dos estudos em curso mostra que a redução da pobreza observada no período deve-se principalmente à redução da desigualdade. Segundo o estudo Programas de Transferência de Renda no Brasil: Impactos sobre a Desigualdade, que utiliza como referência a PNAD 2004, o Programa Bolsa Família individualmente é responsável por 21% da

queda da desigualdade, medida pelo Gini, observada até aquele momento. É importante considerar que, quando foi realizado tal estudo, o Programa ainda não havia atingido a meta de 11,1 milhões de famílias atendidas. Para os autores, esse resultado é bastante expressivo, em especial quando se considera que o Programa tem custo fiscal menor que 0,4% do PIB.

Também em relação à erradicação da fome e à garantia de segurança alimentar e nutricional, os resultados do Bolsa Família são expressivos. Diferentes estudos realizados mostram que o Bolsa Família teve notório impacto na melhoria da situação alimentar e nutricional dos seus beneficiários, e especialmente das crianças. A “Chamada Nutricional”, realizada de forma conjunta pelos Ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Social, com avaliação nutricional de cerca de 15 mil crianças do semiárido em 2005, mostrou que a participação no programa reduz o risco de desnutrição crônica em todas as faixas etárias. Os maiores beneficiários são as crianças com idade entre 6 e 11 meses, faixa em que se observa uma redução do risco em 62,1%. Esse resultado é indiscutível, uma vez que déficits de crescimento nessa faixa etária são irreversíveis posteriormente.

Outro estudo – pesquisa de opinião com 3 mil famílias beneficiárias do Bolsa Família – realizado pelo DataUFF e pela Universidade Federal da Bahia, com o objetivo de avaliar o impacto do Programa Bolsa Família quanto à segurança alimentar e nutricional, mostrou que:

- Aumentou a quantidade e melhorou a qualidade da alimentação das famílias beneficiárias após a concessão do benefício:
  - 85,6% das famílias consideraram que a alimentação da família melhorou ou melhorou muito;
  - 73,3% das famílias dos beneficiários relataram que a variedade dos alimentos da dieta melhorou muito;
  - 26,7% atestaram que a dieta melhorou (satisfação de 100%); e
  - 54,7% das famílias consideraram que a quantidade de alimentos consumidos é boa ou muito boa; 41,0% a consideraram regular.
- Três ou mais refeições por dia são feitas por:
  - 94,2% das crianças menores de 5 anos; e
  - 85% dos jovens e adultos.

Também já estão disponíveis estudos que mostram que a transferência de recursos para pagamento de benefícios mobiliza a economia local, em especial

nos municípios de pequeno porte. Além disto, segundo resultados preliminares da pesquisa O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero, o fato de o benefício ser pago à mulher melhora sua autoestima, reduz a dependência com relação ao parceiro e reduz os conflitos domésticos.

## 6. PRÓXIMAS AGENDAS PARA APERFEIÇOAMENTO DO BOLSA FAMÍLIA

Apesar dos resultados já mensurados e do consenso que se criou, em função da sua escala e da sua complexidade o Programa não pode ser considerado finalizado. Várias são as agendas em curso para seu aprimoramento. Alguns desses desafios são ampliações ou aperfeiçoamento de atividades em curso e, outros, são revisões de desenho.

Dentre as prioridades de curto prazo, merecem destaque as seguintes:

- Ampliação, em grande escala e como política de todo o governo, da oferta de programas complementares;
- Articulação entre o acompanhamento das condicionalidades e estratégias de acompanhamento das famílias, em especial das mais vulneráveis;
- Aprimoramento da gestão compartilhada do Programa com os estados;
- Aperfeiçoamento da focalização, com prioridade para a inclusão dos mais excluídos; e
- Revisão do formulário do CadÚnico e aperfeiçoamento dos instrumentos de cadastramento.

Na área de programas complementares, o Governo Federal tem priorizado atividades de integração entre o PBF e programas de alfabetização e aumento de escolaridade dos adultos; articulação com iniciativas de desenvolvimento local e agricultura familiar; programas de qualificação profissional e geração de trabalho e renda, dentre outros. Esse trabalho pressupõe coordenação entre ações desenvolvidas pelo Governo Federal e aquelas de responsabilidade de outras esferas de governo, com compartilhamento de informações cadastrais, de forma a desenvolver ações segundo o perfil das famílias beneficiárias do PBF.

No âmbito da gestão interna, estão sendo priorizadas a formatação de novo formulário do CadÚnico e a construção de indicadores multidimensionais de pobreza. São instrumentos que podem ser utilizados para controle da informação cadastral (como preditor de renda, por exemplo) para identificar vulnerabilidades e potencialidades que permitam a articulação de programas comple-

mentares segundo o perfil das famílias do PBF e, ainda, como ferramentas para identificação de vulnerabilidades para acompanhamento das famílias.

Articulada às ações de aperfeiçoamento de orientação aos gestores municipais e cadastradores, está a elaboração de “mapas de pobreza” por setor censitário, realizada em conjunto com o IBGE. Esses mapas consistem no georreferenciamento de indicadores de vulnerabilidade que indicam o rendimento monetário das famílias. A disponibilização desse instrumento aos municípios pode ser um fator relevante para o aperfeiçoamento de estratégias de cadastramento e acompanhamento das famílias mais vulneráveis, ao mesmo tempo que os governos locais poderão utilizá-los para planejamento de suas próprias políticas públicas.

Como conclusão, os programas de transferência de renda com condicionalidades, nos moldes do Bolsa Família, podem ser definidos como políticas que contemplam o alívio imediato da pobreza e, de forma articulada, sua superação, em especial para a geração seguinte. Nesse sentido, a dimensão da transferência de renda, embora seja o componente mais visível, não deve ser concebido como um fim em si.

É importante chamar a atenção, no entanto, que no caso brasileiro o Bolsa Família não é a única política para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade. Embora eixo integrador e articulador, é parte dessa política. Também é preciso considerar que o Programa tem pouco mais de quatro anos de existência e, portanto, não pode ser considerado como finalizado, demandando aperfeiçoamentos e ajustes constantes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil* Brasília: 8 dez. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm)>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil* Brasília: 10 jan. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm)>.

CASTAÑEDA, T.; LINDERT, K. *O desenho e a implantação dos sistemas de focalização familiar: lições da América Latina e dos Estados Unidos*. Washington, D.C.: World Bank, Jun. 2005. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/socialprotection/resources/0526portuguese.pdf>>.

COHN, A. *Programas de Transferência de Renda no Brasil*. Brasília: Ipea, set. 2004 . (Estudos e pesquisa; 85).

\_\_\_\_\_; FONSECA, A. *O Bolsa-Família e a questão social*. [S.l.]: Fundação Perseu Abramo, abr. 2004. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=3184>>.

FONSECA, A. M. M.; VIANA, A. L. D. Tensões e avanços na descentralização das políticas sociais: o caso do Bolsa Família. In: FLEURY, S. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. *Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate*. Brasília: Ipea, jun. 2007. (Texto para discussão; 1283).

MESQUITA, C. S. *O programa bolsa família: uma análise de seu impacto e significado social*. 2007. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília.

PAES DE BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. *Pobreza multidimensional no Brasil*. Brasília: Ipea, out. 2006. (Texto para discussão; 1227).

SOARES, F. V. et. al. *Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. Brasília: Ipea, out. 2006. (Texto para discussão; 1228).

SUPLICY, E. *Renda básica de cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez, 2002.

# SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E DE GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DO CADASTRO ÚNICO DE PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL

Ana Vieira <sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) está presente em todos os municípios brasileiros, atendendo a mais de 11 milhões de famílias pobres e extremamente pobres<sup>2</sup>. A dimensão do programa e sua complexidade logística fazem necessária a adoção de um desenho de gestão baseado no compartilhamento de atribuições e competências entre todos os entes federados e de implementação descentralizada de todas as atividades previstas pelo programa, desde o cadastramento até o acompanhamento das famílias em situação de descumprimento das condicionalidades.

Além da necessidade de coordenação e negociação permanentes, tal estratégia está fortemente apoiada em sistemas informatizados que garantem a agilidade no fluxo de informações. Em outras palavras, para a sua operacionalização, o Programa Bolsa Família relaciona-se com alguns sistemas que se encarregam do cadastramento e da seleção das famílias bem como do pagamento dos benefícios e da gestão de condicionalidades.

A inclusão da família no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é um pré-requisito para a participação no Bolsa-Família. O cadastramento é realizado diretamente pelos municípios com base em formulários e sistemas disponibilizados pelo governo federal, devendo ser incluídas no CadÚnico todas as famílias com renda familiar *per capita* de até

---

1 Especialista em Sistema da Informação. Coordenadora-geral de Sistemas do Departamento de Cadastro Único da Secretaria Nacional de Renda e de Cidadania.

2 De acordo com o Decreto no 5.749, de 11 de abril de 2006, para o PBF, famílias pobres são aquelas com renda familiar per capita entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00, e famílias extremamente pobres são aquelas com renda familiar per capita de até R\$ 60,00.

½ salário mínimo, ou, no caso de o cadastro estar sendo utilizado por outro programa federal, estadual, ou municipal, até o valor dos recortes de renda de entrada definidos por esses programas.

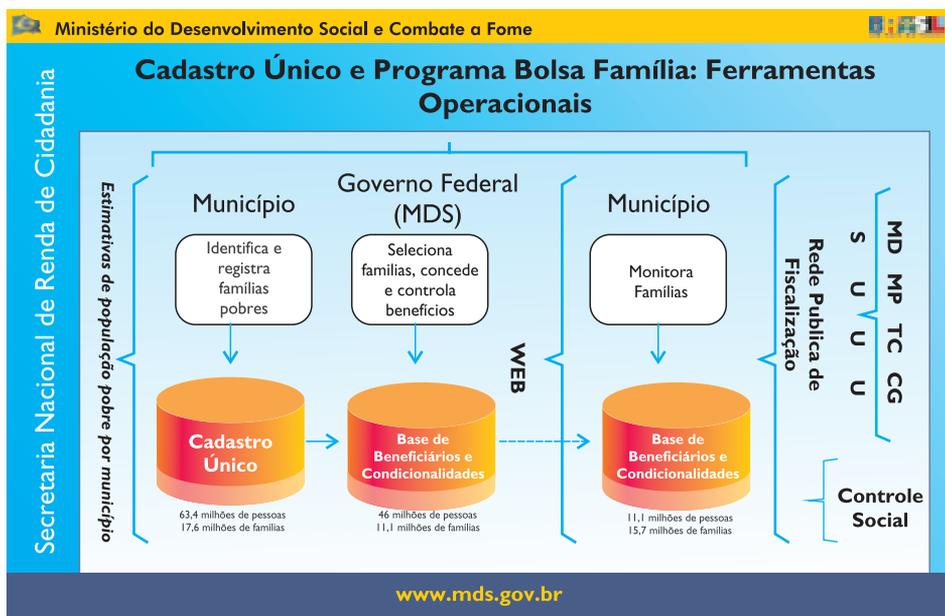
Mensalmente, são executados, em uma extração mensal da base operacional do CadÚnico, procedimentos visando: a) à identificação de alterações do perfil de elegibilidade das famílias beneficiárias e; b) à identificação de famílias não beneficiárias com perfil de elegibilidade. O primeiro procedimento visa identificar alterações nas características da família que acarretem alterações no valor do benefício transferido. Por exemplo, a inclusão de mais um membro no registro de uma família que recebe apenas benefício(s) variável(eis) (vinculados às crianças e jovens de 0 a 15 anos) pode diminuir a renda *per capita* familiar e levar a que essa família faça jus ao recebimento também do benefício básico (vinculado à renda *per capita* familiar). Também pode ocorrer o oposto, ou seja, a família deixar de ser elegível para determinado benefício. Por outro lado, a alteração das informações cadastrais de renda e número de membros da família pode levar à exclusão da família do programa, em decorrência de deixar de apresentar o perfil de elegibilidade para o PBF, ou seja, renda familiar *per capita* igual ou inferior a R\$ 120,00. Esse processo é denominado de “repercussão das alterações cadastrais na folha PBF”. O processo de repercussão das alterações cadastrais, somado às ações de gestão de benefícios nos níveis local e central, acarretam, dentre outras situações, a exclusão de uma série de famílias do PBF. Então, a inclusão de novas famílias visando à manutenção da meta de cobertura ocorre por meio do segundo procedimento enumerado anteriormente: identificação de famílias não beneficiárias com perfil de elegibilidade. À medida que novas famílias elegíveis obtêm a concessão do benefício, passam a compor a folha de pagamento do programa e passarão mensalmente pelo processo de repercussão das alterações cadastrais.

Mas o Sistema do Cadastro Único vai além de um instrumento de identificação e monitoramento de elegibilidade de famílias para o PBF. Ele é um instrumento valioso de planejamento de políticas públicas, pois agrega informações socioeconômicas das famílias cadastradas, permitindo a formulação e a integração de diversas ações para a população de baixa renda.

O acompanhamento de condicionalidades nas áreas de saúde, educação e assistência social é realizado com base em extrações da base do Cadastro Único,

que geram os arquivos denominados “público-alvo”. O registro do acompanhamento das condicionalidades é feito no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan), no que diz respeito à área da saúde, e no Sistema de Frequência Escolar, no que diz respeito à educação. Ao final de cada período de acompanhamento (bimestral para a educação e semestral para a saúde), os ministérios setoriais consolidam os dados encaminhados pelos municípios e os enviam ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). No MDS, as informações são consolidadas para a identificação das famílias em situação de descumprimento das condicionalidades. Essas informações são, então, utilizadas para o encaminhamento de advertências e, quando recorrentes, sanções, conforme as normas legais do programa. As informações de descumprimento de condicionalidades, com a identificação da causa, são também disponibilizadas para os gestores municipais, de modo que possam efetivar, em âmbito local, o acompanhamento dessas famílias. Atualmente, a análise dos resultados do acompanhamento é realizada de forma centralizada pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). No entanto encontra-se em desenvolvimento o Sistema de Gestão de Condicionalidades (Sicon), ferramenta que viabilizará a implementação da Gestão Descentralizada de Condicionalidades.

Os sistemas de informação e de gestão que apoiam a operacionalização do PBF são descritos mais detalhadamente nas próximas seções deste texto.



Fonte: Elaboração própria

## I. O CADASTRO ÚNICO DE PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL

O CadÚnico é um instrumento para identificação e caracterização socioeconômica das pessoas e famílias em situação de pobreza (definida como renda familiar *per capita* igual ou inferior a 1/2 salário mínimo) de todos os municípios brasileiros e permite a identificação unívoca das pessoas, de suas famílias e de seus domicílios.

Criado em 2001, com o objetivo de servir como referência para os diversos programas sociais de concessão de benefícios então existentes, o CadÚnico propõe-se a suprir a necessidade de informação de diferentes áreas do governo sobre as características e a localização da população em condição de pobreza. Essa necessidade comum sugeria uma ação única e integrada que permitisse evitar sobreposição de ações e levasse à melhor focalização do público-alvo.

A correta identificação desse público por parte do município evitará que ocorra o chamado erro de exclusão, que ocorre quando uma família, apesar de estar dentro dos parâmetros de renda definido, não se encontra cadastrada. Por outro lado, pode haver erro de inclusão, quando uma família fora do perfil do CadÚnico é cadastrada com renda subdeclarada. Nesse caso, uma família incluída por erro poderá ocupar a vaga de uma família com perfil do PBF não cadastrada, gerando um erro de focalização do programa.

Com base no Censo 2000 e na PNAD 2001, foram calculadas estimativas de famílias pobres por município. Posteriormente essas estimativas foram atualizadas por meio dos dados da PNAD 2004. Essas estimativas orientam os gestores municipais na sua ação de cadastramento. De acordo com as estimativas utilizadas, existem 16 milhões de famílias pobres no Brasil, conforme mostra o Anexo I. Note-se que essa estimativa é relativa ao total de famílias pobres com renda *per capita* de até 1/2 salário mínimo. Os beneficiários do PBF são escolhidos nesse universo, mas apenas entre os que têm renda até R\$ 120,00. O Anexo II apresenta a distribuição do quantitativo de famílias nesse perfil entre os estados brasileiros.

### I.1 OS SISTEMAS DE GESTÃO DE BENEFÍCIOS

Após a devida identificação e o cadastramento da família, o município deve digitar os dados no cadastro. Para tanto, os gestores municipais utilizam o Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados, também conhecido como Aplicativo *off-line*. A utilização dessa ferramenta independe de acesso à internet.

É o próprio gestor municipal que deve registrar os usuários do Aplicativo *off-line*, que serão os responsáveis pela digitação e atualização do CadÚnico no município. É prerrogativa dele também definir perfis de acesso e excluir ou alterar a senha dos usuários.

Quando a digitação é finalizada, os cadastros devem ser agrupados em lotes de domicílios, extraídos e transmitidos pelo Aplicativo Conectividade Social (*on-line*), para a base nacional do CadÚnico hospedada pela Caixa Econômica Federal. Na base nacional, é aplicada uma série de regras de validação para cada registro, que é aceito ou rejeitado. Para os arquivos rejeitados, são enviadas notificações contendo o motivo da rejeição. Para os arquivos aceitos, são enviados os arquivos processados (arquivos-retorno), já incorporando os respectivos Números de Identificação Social (NIS). Os arquivos-retorno devem ser executados na base local para que os NIS sejam incorporados nessa base. Uma vez que os registros enviados pelos municípios estejam incorporados à base nacional, esses dados passarão a ser considerados nos processos de seleção de beneficiários para o PBF e, também, para outros programas sociais, considerando os critérios de elegibilidade de cada um.

## 2. GESTÃO DE BENEFÍCIOS

A Portaria nº 555, de 11 de novembro de 2005, traz as definições sobre a gestão de benefícios do PBF. A gestão de benefícios é composta pelas atividades que alteram o pagamento dos benefícios às famílias. Compreende, portanto, além da inclusão das famílias no programa, que é feita pelo governo federal por meio de informações do CadÚnico, a realização de ações de bloqueios, desbloqueios e cancelamentos, por exemplo.

### **Principais atividades de gestão de benefícios:**

- bloqueio: as situações de benefício “Liberado” e “Em pagamento” bloqueiam todos os benefícios financeiros da família (básico, variável e extraordinário);
- desbloqueio: o caso dos benefícios na situação “Bloqueado” faz retornar todos os benefícios financeiros da família (básico, variável e extraordinário);
- suspensão: os benefícios com a situação “Liberado” ou “Bloqueado” tornam-se suspensos, ficando por dois meses sem ser depositados à família, porém depois desse prazo voltam a ser pagos normalmente;

- cancelamento: as situações “Liberado”, “Suspenso” ou “Bloqueado” cancelam todos os benefícios financeiros da família (básico, variável e extraordinário);
- reversão de cancelamento: a situação “Cancelado” reverte o cancelamento, e todos os benefícios financeiros da família (básico, variável e extraordinário) retornam à situação anterior ao cancelamento.

Cada uma dessas atividades possui motivos para que sejam realizadas. Mais informações sobre isso podem ser obtidas na Portaria MDS nº 555, de 2005, ou no Manual de Gestão de Benefícios.

## 2.1 MODELO DE GESTÃO DE BENEFÍCIOS

A gestão de benefícios pode ser executada de forma:

- a) centralizada: o gestor municipal solicita bloqueios, desbloqueios e cancelamentos de benefícios, encaminhando ofício à Senarc, redigido em papel timbrado do município, assinado pelo prefeito ou pelo gestor municipal, acompanhado de Formulário-Padrão de Gestão de Benefícios (FPGB);
- b) descentralizada: o gestor municipal realiza a atividade de gestão de benefício diretamente no Sistema de Gestão de Benefícios (Sibec), sem a necessidade de solicitar tais atividades à Senarc ou, ainda, mediante o aproveitamento de alterações cadastrais efetuadas pelos municípios diretamente no CadÚnico.

Esse modelo de descentralização da gestão de benefícios possibilita mais transparência e racionalidade à gestão do PBF, em especial no que diz respeito à gestão local, tendo em vista que reforça a autonomia local de gestão, o acesso às informações sobre a situação dos benefícios e garante maior agilidade no atendimento aos cidadãos beneficiários. Por outro, permite que algumas atividades de gestão de benefícios continuem sendo executadas exclusivamente pela Senarc, como também torna possível que municípios com pouca infraestrutura demandem à secretaria atividades que eles não podem fazer no local.

Cabe lembrar que a inclusão de beneficiários no Bolsa Família ocorre apenas de forma centralizada e por meio de algoritmos lógicos que consideram, além da renda familiar *per capita*, outras variáveis, como o orçamento existente, a cobertura do programa em cada município e as estratégias de expansão do Bolsa Família em todo o país.

## 2.2 GESTÃO DE BENEFÍCIOS REALIZADA PELO SISTEMA DE GESTÃO DE BENEFÍCIOS

O Sistema de Gestão de Benefícios, conhecido como Sibec, foi desenvolvido e é mantido pelo agente operador do programa, a Caixa Econômica Federal. Desde o lançamento, em outubro de 2005, esse aplicativo tem sido fundamental para melhorar a gestão do PBF e demais programas remanescentes. É acessado atualmente por 99% dos municípios brasileiros.

O Sibec é um sistema *on-line*, que pode ser utilizado em qualquer computador com acesso à internet. O trabalho do gestor municipal é facilitado, uma vez que não é preciso instalar programas ou configurar seu computador para realizar a gestão de benefícios.

O Sibec moderniza e descentraliza a gestão de benefícios do PBF e dos programas remanescentes, possibilitando aos gestores municipais a realização de bloqueios, desbloqueios ou cancelamentos dos benefícios financeiros das famílias, de forma ágil e sem complicações. Dessa forma, os processos que envolvem a interrupção temporária ou permanente do pagamento dos benefícios financeiros foram simplificados, eliminando a necessidade de envio de ofícios à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). A documentação comprobatória de cada ação da gestão de benefícios realizada pode ser requerida pelos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo ou pelas demais instâncias de fiscalização e controle social. Portanto, é necessário preencher, em nível local, um formulário-padrão (FPGB) com o registro de cada ação realizada e mantê-lo arquivado pelo prazo mínimo de cinco anos, para fins de auditoria.

Com o sistema informatizado, o tratamento dos diversos motivos que levam à interrupção temporária ou permanente do pagamento dos benefícios é operacionalizado de forma mais ágil. Assim, não há necessidade de os gestores enviarem ofícios à Senarc solicitando bloqueios ou cancelamentos, como preconizado no modelo de gestão centralizado. O Sibec também possibilita o acesso a consultas e relatórios sobre os benefícios, incluindo informações sobre benefícios não sacados e cartões não entregues.

A descentralização da gestão de benefícios, por meio do Sibec, também possibilita o acesso do município a consultas e aos relatórios de benefícios do programa. Esse sistema informatizado tem, ainda, um módulo destinado à instância de controle social do PBF e também à rede pública de fiscalização

– que engloba o TCU, a CGU, o MPF e o MPE – para consultas e emissão de relatórios de acompanhamento das famílias beneficiárias. O acompanhamento da gestão de benefícios pelas instâncias de controle social do programa e pela rede pública de fiscalização é fundamental para, com outras ações, garantir que os benefícios efetivamente cheguem às famílias que deles precisam. Finalmente, na página do MDS na internet, há um *link* para que qualquer cidadão tenha acesso à lista de beneficiários do PBF, sem qualquer restrição de acesso ou de uso de senhas. Basta fazer o *download* da lista de beneficiários.

Para que o município tenha acesso ao sistema informatizado de gestão de benefícios, intitulado Sibec, é necessário ter aderido formalmente ao PBF, de acordo com as regras da Portaria MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, e ter realizado o credenciamento dos usuários locais junto ao agente operador, conforme diretrizes estipuladas na Instrução Operacional Senarc nº 15.

### 2.3 GESTÃO DE BENEFÍCIOS REALIZADA PELA REPERCUSSÃO AUTOMÁTICA DE ALTERAÇÕES CADASTRAIS DO CADÚNICO

Uma importante inovação, viabilizada por meio do Sibec, é a rotina de repercussão automática de alterações cadastrais. Consiste em fazer refletir na folha de pagamentos do PBF e de programas remanescentes as atualizações dos dados dos beneficiários realizadas no CadÚnico. Dessa forma, havendo alteração de dados, como a composição familiar, a renda, o responsável legal ou outras informações cadastrais, poderão ocorrer bloqueios ou cancelamentos e mudanças nos valores dos benefícios básico e variável, tanto no PBF quanto nos programas remanescentes. O Sibec então atualiza os benefícios financeiros devidos às famílias com base nas alterações cadastrais efetuadas, levando em alguns casos até mesmo ao cancelamento dos benefícios (por exemplo, quando ocorre a elevação da renda *per capita* familiar para um valor acima de R\$ 120,00). São as seguintes as principais rotinas que passaram a ser tratadas automaticamente no Sibec com base na repercussão cadastral automática:

- a) alteração na renda por pessoa da família;
- b) alteração da composição familiar;
- c) substituição de responsável legal;
- d) mudança de município; e
- e) conversão de NIS.

A Instrução Operacional Senarc nº 12 detalha todo o processo da repercussão de alterações cadastrais e orienta os municípios quanto a isso. Essa

instrução operacional também trata de assuntos como a mudança de município, a reversão de cancelamento e o calendário de execução das atividades de gestão de benefícios.

### 3. GESTÃO DE CONDICIONALIDADES

No escopo do desenho do programa, as condicionalidades previstas – a matrícula e a frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre seis e 15 anos, o acompanhamento do calendário vacinal para as crianças de até seis anos e o pré-natal das gestantes em dia e ações socioeducativas para as crianças em situação de trabalho infantil – assumem papel fundamental para que as famílias tenham mais chances de superar sua condição de pobreza ou de extrema pobreza.

Vale ressaltar que tais compromissos assumidos pelas famílias no PBF inserem-se no contexto de políticas públicas constitucionalmente tratadas como direitos sociais: educação e saúde. No entanto, apesar do caráter universal dessas políticas, os serviços públicos a que se vinculam são acessados em menor medida e com menor intensidade pelas famílias mais pobres. Em grande parte, se deve ao histórico do desenho da oferta pública de serviços de saúde, educação e assistência social, baseado em um modelo de espera que fornece serviços e benefícios àqueles grupos que os demandam. De certo modo esse modelo também pressupõe que aqueles que não demandam não necessitam desses serviços.

O grupo de população que se encontra em condições de maior pobreza tem tradicionalmente maior dificuldade para acessar os serviços e benefícios sociais de que necessitam. Esse problema ocorre, em parte, devido à dificuldade na acessibilidade da oferta existente e, em parte, à situação de desvinculação dessas famílias das redes sociais.

Diante disso, é necessário desenvolver estratégias que, de um lado, facilitem o acesso das famílias mais pobres aos serviços e benefícios disponibilizados a elas pelo Estado e, de outro, vinculem-nas às redes sociais existentes. É essa a estratégia das condicionalidades no PBF, propostas como mecanismo para elevar o grau de efetivação de direitos sociais por meio da indução da oferta e da demanda por serviços de saúde e educação na esfera municipal.

Diante dessa perspectiva, as condicionalidades fogem do caráter punitivo às famílias, mas assumem um fator de responsabilização do poder público

na garantia do acesso aos serviços de educação e saúde. Antes de chegar ao cancelamento do benefício, o Estado deve buscar identificar os motivos que levaram a esse descumprimento por meio de acompanhamento familiar sistemático.

### 3.1 OS SISTEMAS DE ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES

Já foi abordado que o acompanhamento das condicionalidades do PBF é realizado de forma conjunta pelo MDS e pelos ministérios da Saúde e da Educação. O primeiro passo operacional do acompanhamento é a geração da base de dados com o público a ser acompanhado em cada área. As bases de acompanhamento são geradas pela Senarc/MDS com base em informações do CadÚnico e da folha de pagamento do Bolsa-Família. As bases são enviadas aos ministérios da Saúde e da Educação e à SNAS/MDS, que desenvolveram sistemas próprios de acompanhamento para viabilizar o registro e a consolidação das informações resultantes do acompanhamento em suas áreas de competência.

Os sistemas setoriais de acompanhamento são os seguintes:

Área/Setor	Sistema/URL
Saúde	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional: <SISVAN- <a href="http://sisvan.datasus.gov.br">http://sisvan.datasus.gov.br</a> >
Educação projeto	Presença <i>On-Line</i> : < <a href="http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br">http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br</a> >
Assistência social	Sistema de Controle e Acompanhamento das Ações Socioeducativas e de Convivência do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Sispeti (em fase piloto)

### 3.2 ACOMPANHAMENTO NA SAÚDE

O Ministério da Saúde é responsável por estabelecer e divulgar aos estados e municípios as diretrizes técnicas e operacionais sobre o acompanhamento das famílias na área de saúde, enquanto o módulo de gestão do Sisvan (<http://sisvan.datasus.gov.br>) consolida e disponibiliza as informações do monitoramento do estado nutricional da população acompanhada no módulo municipal do Sisvan e registra o acompanhamento das condicionalidades da área de saúde do PBF. Para ter acesso é necessário que o município já tenha instalado o módulo municipal do Sisvan.

O módulo de gestão do Sisvan tem as seguintes funcionalidades: opera em ambiente *web* (internet); recebe e consolida dados nutricionais da população; recebe e consolida dados da avaliação das condicionalidades de saúde do PBF; gera relatórios; e monitora a população por fases do curso da vida.

No módulo de gestão do Sisvan, o responsável técnico e sua equipe têm acesso ao mapa diário de acompanhamento, no qual devem registrar as informações de acompanhamento das famílias do PBF. O mapa diário de acompanhamento do Sisvan é o formulário disponibilizado pelo Ministério da Saúde e serve, ainda, como instrumento de coleta de dados para registro no Sisvan.

### 3.3 ACOMPANHAMENTO NA EDUCAÇÃO

O Ministério da Educação é responsável por desenvolver e manter o funcionamento do Sistema do Projeto Presença *On-Line* (<http://frequenciaescolar.pbf.mec.gov.br>), disponibilizando-o na internet aos estados e municípios. O sistema atual foi implementado no final de 2006, em substituição ao sistema anterior desenvolvido pela Caixa Econômica Federal. No sistema é possível obter o manual do usuário, solicitar o cadastro e entrar em contato com o MEC.

Uma vez cadastrado, o sistema, dependendo do tipo de acesso, permite aos usuários:

- cadastrar usuários auxiliares e diretores de escolas;
- imprimir formulário para escola;
- distribuir relatórios para escolas;
- registrar a frequência;
- buscar aluno não localizado;
- emitir relatório gerencial e de baixa frequência; e
- enviar arquivos de prefeituras.

### 3.4 ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES SOCIOEDUCATIVAS

Para dar conta do acompanhamento das ações socioeducativas e de convivência do Peti, o MDS desenvolveu o Sistema de Controle e Acompanhamento das Ações Socioeducativas e o Sistema de Convivência do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Sispeti).

O Sispeti se constitui num aplicativo do SuasWeb que faz o acompanhamento e controle da frequência mensal e da qualidade do Serviço Socioedu-

cativo ofertado para crianças e adolescentes do Peti e apresenta as condicionalidades para que as famílias recebam a transferência de renda relacionada ao Programa. Os gestores municipais registram nesse sistema os núcleos de oferta das ações socioeducativas, associam beneficiários a núcleos de atendimento e registram, mensalmente, a frequência às ações socioeducativas. O Sispeti encontra-se em pleno desenvolvimento com cerca de 600 mil crianças cadastradas e uma média de 80% de taxa de frequências informadas.

### **3.5 REPERCUSSÃO DO DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADES**

Ao final do acompanhamento, os resultados são consolidados e devolvidos à Senarc/MDS, que a seguir analisa as informações e, à luz das regras de gestão de condicionalidades (Portaria GM/MDS nº 551/2005), define quais famílias apresentaram descumprimento no período, gera e envia notificações para essas famílias, repassa as informações de descumprimento para os municípios e procede à repercussão do descumprimento na folha de pagamento (bloqueios, suspensões ou cancelamentos).

Atualmente a análise dos resultados do acompanhamento é realizada de forma centralizada pela Senarc. No entanto encontra-se em desenvolvimento o Sistema de Gestão de Condicionalidades (Sicon) do PBF, ferramenta que viabilizará a implementação da Gestão Descentralizada de Condicionalidades.

O objetivo principal do Sicon/PBF é contribuir para o registro e o retorno de informações relativas ao cumprimento e ao descumprimento de condicionalidades do PBF. Além disso, o Sicon pretende ser um instrumento de apoio ao gerenciamento integrado das condicionalidades do MDS, possibilitando a repercussão financeira no benefício – com base na identificação do descumprimento das condicionalidades, segundo as normas estabelecidas – e, ainda, fornecer informações e instrumentos consistentes para subsidiar as ações de acompanhamento familiar bem como para os estudos e as análises destinadas à orientação e formulação de políticas sociais.

## **4. PERFIL DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

O perfil das famílias beneficiárias do PBF é uma sinopse estatística trimestral que consolida uma série de informações socioeconômicas e demográficas do público beneficiário. O objetivo é oferecer uma visão panorâmica da po-

pulação que se encontra na base da pirâmide social brasileira e são alcançados com dificuldade por grande parte das políticas públicas. É também uma prestação de contas da gestão do programa e também um instrumento de consulta e pesquisa para gestores, pesquisadores e também para o público em geral.

Como é sabido, é meta do governo federal amenizar a pobreza e diminuir a desigualdade social. Para isso é fundamental que o governo possa conhecer e identificar onde estão as famílias mais vulneráveis e quais demandas dessas famílias precisam ser atendidas prioritariamente para conduzi-las a um padrão de vida mais digno e que lhes dê condições de se sustentarem e de desenvolverem suas potencialidades.

A fonte primária das informações do relatório é o CadÚnico, que também fornece informações para outros programas sociais federais, tais como o Peti, o Agente Jovem, a Tarifa Social de Energia Elétrica, entre outros. É a partir das informações do CadÚnico que são planejadas e executadas as ações de acompanhamento e monitoramento do PBF e dos demais programas usuários do cadastro.

O mapeamento das famílias pobres constitui-se em instrumento fundamental para subsidiar ações em diferentes áreas de atuação do governo destinadas às famílias pobres, na busca da transformação socioeconômica com maior equidade da sociedade brasileira. Dessa forma, por meio desses dados, é possível saber o perfil de 11,1 milhões de famílias beneficiárias do PBF e de 46 milhões de pessoas, estejam elas agregadas em nível nacional, estadual ou municipal como aqui nos interessa.

Os dados são apresentados em três seções: 1) a unidade de análise são as famílias beneficiárias do PBF; 2) o foco se desloca para os beneficiários do programa; e 3) por último, seção em que são apresentados os dados sobre os responsáveis legais das famílias.

Na primeira seção do relatório, são apresentadas tabelas sobre as condições dos domicílios habitados pelas famílias beneficiadas pelo PBF: tipo de localidade em que o domicílio se encontra, tipo de domicílio (casa, apartamento, cômodos ou outro tipo), situação do domicílio (próprio, alugado, arrendado, cedido, invasão ou outra opção); tipo de material usado na construção do domicílio; tipo de iluminação (relógio próprio, relógio comunitário, sem relógio, lampião, vela); tipo de abastecimento de água (rede pública, poço ou nascente, carro-pipa ou outro); tipo de tratamento dado à água consumida (filtrada, fervida, clorada

ou sem tratamento); tipo de escoamento sanitário (rede pública, fossa rudimentar, fossa séptica, vala a céu aberto ou outro); e, por fim, destino dado ao lixo (coletado, enterrado, queimado, jogado a céu aberto, outros).

Na segunda seção, são apresentadas tabelas que mostram as características das pessoas pela distribuição dos beneficiários por gênero, idade, cor/raça, deficiência (foram agrupados todos os tipos de deficiências declaradas), distribuição dos beneficiários que frequentam escolas por rede de ensino e o grau de instrução para os dois grupos: os que ainda frequentam e os que não frequentam escola.

Na terceira e última seção, são apresentadas tabelas referentes aos responsáveis legais, pessoa de referência na família que recebe a transferência de renda. Existe uma diretriz do PBF para privilegiar a mulher como responsável legal. Esse padrão segue as evidências levantadas em experiências de ação social no Brasil e no exterior, que indicam que as mulheres são mais seletivas no gasto e privilegiam a família. Assim, atualmente, em 2007, há um percentual acima de 90% de responsáveis legais do sexo feminino, o que está de acordo com os objetivos do ministério. Ressalta-se ainda que as regiões Norte e Nordeste apresentam percentual de responsáveis legais, na faixa etária entre 16 e 24 anos de idade, acima da média nacional, o que é um indicador de maior precariedade dessas famílias.

A seguir, são apresentadas, a título de exemplo, algumas tabelas do Relatório de Perfil do PBF. Os dados são relativos ao conjunto do Brasil. Para suporte à formação de multiplicadores e gerentes sociais, serão produzidos relatórios para os contextos municipais.

**Tabela 1: Número de famílias por tipo de localidade do domicílio: Brasil, Regiões e Unidades da Federação – setembro de 2005**

Brasil, Regiões e Unidades da Federação	Tipo de Localidade							
	Total		Urbana		Rural		Sem Informação	
	Nº de Famílias	%	Nº de Famílias	%	Nº de Famílias	%	Nº de Famílias	%
Brasil	7.633.362	100,0	5.024.090	65,8	2.311.129	30,3	298.143	3,9
<b>Norte</b>	<b>616.309</b>	<b>100,0</b>	<b>427.200</b>	<b>69,3</b>	<b>170.680</b>	<b>27,7</b>	<b>18.429</b>	<b>3,0</b>
Acre	32.839	100,0	24.564	74,8	7.672	23,4	603	1,8
Amapá	11.231	100,0	8.990	80,0	1.563	13,9	678	6,0
Amazonas	125.805	100,0	92.300	73,4	28.743	22,8	4.762	3,8
Pará	300.843	100,0	197.485	65,6	96.244	32,0	7.114	2,4

Continua

Tabela I – Continuação

Rondônia	63.719	100,0	42.210	66,2	19.351	30,4	2.158	3,4
Roraima	15.716	100,0	13.139	83,6	1.827	11,6	750	4,8
Tocantins	66.156	100,0	48.512	73,3	15.280	23,1	2.364	3,6
<b>Nordeste</b>	<b>3.766.343</b>	<b>100,0</b>	<b>2.099.697</b>	<b>55,7</b>	<b>1.538.687</b>	<b>40,9</b>	<b>127.959</b>	<b>3,4</b>
Alagoas	234.687	100,0	133.614	56,9	94.206	40,1	6.867	2,9
Bahia	952.758	100,0	519.600	54,5	405.195	42,5	27.963	2,9
Ceará	653.662	100,0	339.188	51,9	292.902	44,8	21.572	3,3
Maranhão	452.580	100,0	251.582	55,6	190.354	42,1	10.644	2,4
Paraíba	302.716	100,0	172.673	57,0	119.093	39,3	10.950	3,6
Pernambuco	571.867	100,0	352.792	61,7	190.028	33,2	29.047	5,1
Piauí	248.852	100,0	124.621	50,1	114.126	45,9	10.105	4,1
Rio Grande do Norte	214.130	100,0	130.371	60,9	77.339	36,1	6.420	3,0
Sergipe	135.091	100,0	75.256	55,7	55.444	41,0	4.391	3,3
<b>Sudeste</b>	<b>2.067.050</b>	<b>100,0</b>	<b>1.620.929</b>	<b>78,4</b>	<b>358.442</b>	<b>17,3</b>	<b>87.679</b>	<b>4,2</b>
Espírito Santo	144.780	100,0	98.824	68,3	37.289	25,8	8.667	6,0
Minas Gerais	872.064	100,0	605.565	69,4	228.918	26,3	37.581	4,3
Rio de Janeiro	271.971	100,0	235.462	86,6	30.865	11,3	5.644	2,1
São Paulo	778.235	100,0	681.078	87,5	61.370	7,9	35.787	4,6
<b>Sul</b>	<b>840.529</b>	<b>100,0</b>	<b>597.041</b>	<b>71,0</b>	<b>192.275</b>	<b>22,9</b>	<b>51.213</b>	<b>6,1</b>
Paraná	377.428	100,0	270.179	7,6	85.889	22,8	21.360	5,7
Rio Grande do Sul	342.947	100,0	249.967	72,9	71.524	20,9	21.456	6,3
Santa Catarina	120.154	100,0	76.895	64,0	34.862	29,0	8.397	7,0
<b>Centro-Oeste</b>	<b>343.131</b>	<b>100,0</b>	<b>279.223</b>	<b>81,4</b>	<b>51.045</b>	<b>14,9</b>	<b>12.863</b>	<b>3,7</b>
Distrito Federal	2.036	100,0	1.893	93,0	48	2,4	95	4,7
Goiás	170.422	100,0	142.689	83,7	21.105	12,4	6.628	3,9
Mato Grosso	102.584	100,0	78.422	76,4	19.758	19,3	4.404	4,3
Mato Grosso do Sul	68.089	100,0	56.219	82,6	10.134	14,9	1.736	2,5

Fonte: Senarc/MDS

Cadastro Único extraído em 31/7/2005

Folha: setembro de 2005

**Tabela 2: Número de pessoas por sexo: Brasil, Regiões e Unidades da Federação - setembro de 2005.**

Brasil, Regiões e Unidades da Federação	Sexo							
	Total		Feminino		Masculino		Sem informação	
	Nº de Pessoas	%	Nº de Pessoas	%	Nº de Pessoas	%	Nº de Pessoas	%
<b>Brasil</b>	<b>30.853.755</b>	<b>100,0</b>	<b>16.225.910</b>	<b>52,6</b>	<b>14.480.274</b>	<b>46,9</b>	<b>147.571</b>	<b>0,5</b>
<b>Norte</b>	<b>2.680.532</b>	<b>100,0</b>	<b>1.394.678</b>	<b>52,0</b>	<b>1.277.209</b>	<b>47,6</b>	<b>8.645</b>	<b>0,3</b>
Acre	132.844	100,0	67.296	50,7	65.146	49,0	402	0,3
Amapá	50.573	100,0	27.022	53,4	23.383	46,2	168	0,3
Amazonas	528.728	100,0	280.423	53,0	245.812	46,5	2.493	0,5
Pará	1.369.244	100,0	707.629	51,7	658.389	48,1	3.226	0,2
Rondônia	257.334	100,0	135.658	52,7	120.793	46,9	883	0,3
Roraima	64.837	100,0	33.499	51,7	30.907	47,7	431	0,7
Tocantins	276.972	100,0	143.151	51,7	132.779	47,9	1.042	0,4
<b>Nordeste</b>	<b>15.161.782</b>	<b>100,0</b>	<b>7.910.478</b>	<b>52,2</b>	<b>7.194.382</b>	<b>47,5</b>	<b>56.922</b>	<b>0,4</b>
Alagoas	951.026	100,0	497.285	52,3	450.417	47,4	3.324	0,3
Bahia	3.841.915	100,0	2.007.531	52,3	1.817.606	47,3	16.778	0,4
Ceará	2.653.318	100,0	1.373.654	51,8	1.269.565	47,8	10.099	0,4
Maranhão	1.920.642	100,0	1.006.874	52,4	909.397	47,3	4.371	0,2
Paraíba	1.208.921	100,0	626.733	51,8	577.632	47,8	4.556	0,4
Pernambuco	2.207.994	100,0	1.169.370	53,0	1.030.176	46,7	8.448	0,4
Piauí	1.018.771	100,0	523.138	51,3	492.339	48,3	3.294	0,3
Rio Grande do Norte	825.809	100,0	426.377	51,6	395.654	47,9	3.778	0,5
Sergipe	533.386	100,0	279.516	52,4	251.596	47,2	2.274	0,4
<b>Sudeste</b>	<b>8.299.731</b>	<b>100,0</b>	<b>4.437.847</b>	<b>53,5</b>	<b>3.812.357</b>	<b>45,9</b>	<b>49.527</b>	<b>0,6</b>
Espírito Santo	576.705	100,0	304.774	52,8	268.392	46,5	3.539	0,6
Minas Gerais	3.646.380	100,0	1.912.273	52,4	1.713.925	47,0	20.182	0,6
Rio de Janeiro	1.069.060	100,0	587.005	54,9	477.851	44,7	4.204	0,4
São Paulo	3.007.586	100,0	1.633.795	54,3	1.352.189	45,0	21.602	0,7
<b>Sul</b>	<b>3.356.796</b>	<b>100,0</b>	<b>1.758.691</b>	<b>52,4</b>	<b>1.571.479</b>	<b>46,8</b>	<b>26.626</b>	<b>0,8</b>
Paraná	1.501.367	100,0	785.899	52,3	705.761	47,0	9.707	0,6

Continua

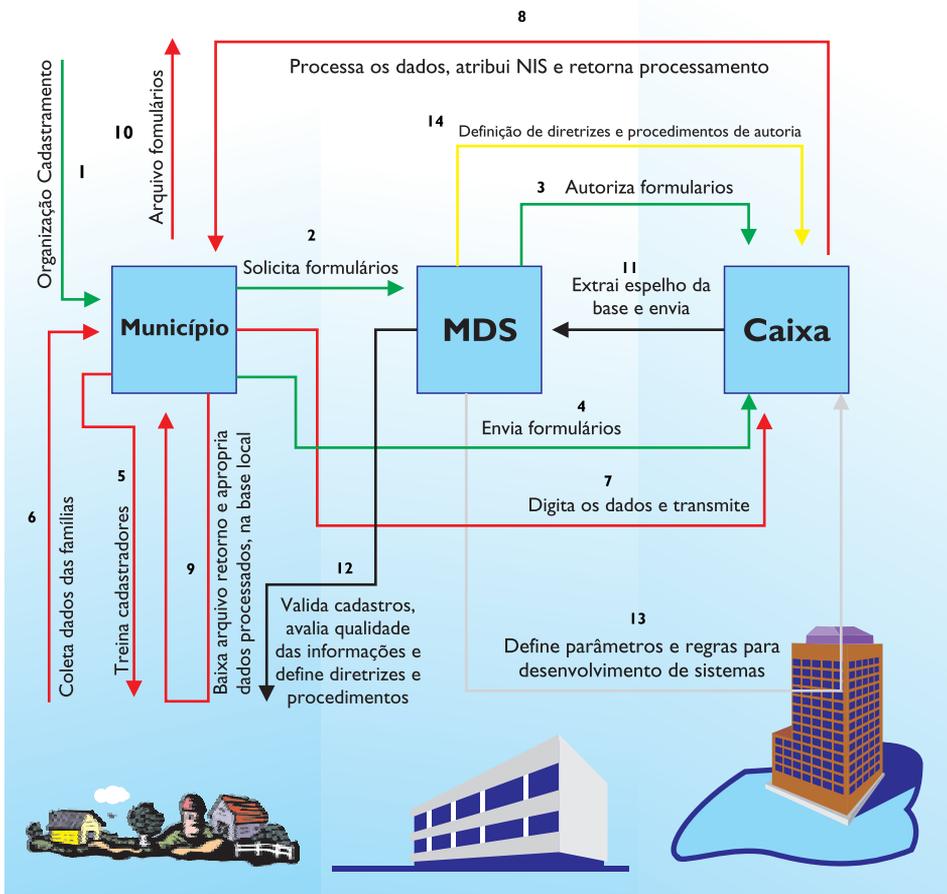
Tabela 2 – Continuação

Rio Grande do Sul	1.346.565	100,0	709.507	52,7	624.063	46,3	12.995	1,0
Santa Catarina	508.864	100,0	263.285	51,7	241.655	47,5	3.924	0,8
<b>Centro-Oeste</b>	<b>1.354.914</b>	<b>100,0</b>	<b>724.216</b>	<b>53,5</b>	<b>624.847</b>	<b>46,1</b>	<b>5.851</b>	<b>0,4</b>
Distrito Federal	8.210	100,0	4.617	56,2	3.499	42,6	94	1,1
Goiás	658.678	100,0	353.209	53,6	302.314	45,9	3.155	0,5
Mato Grosso	415.908	100,0	220.240	53,0	193.968	46,6	1.700	0,4
Mato Grosso do Sul	272.118	100,0	146.150	53,7	125.066	46,0	902	0,3

Fonte: Senarc/MDS

Cadastro Único extraído em 31/7/2005

Folha de pagamentos do Bolsa Família - setembro de 2005



Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 3: Número de responsáveis pela família por sexo: Brasil, Regiões e Unidades da Federação - setembro de 2005**

Brasil, Regiões e Unidades da Federação	Total	Gênero					
		Feminino		Masculino		Sem informação	
		Nº de pessoas	%	Nº de pessoas	%	Nº de pessoas	%
<b>Brasil</b>	<b>7.633.362</b>	<b>6.893.605</b>	<b>90,3</b>	<b>592.186</b>	<b>7,8</b>	<b>147.571</b>	<b>1,9</b>
<b>Norte</b>	<b>616.309</b>	<b>552.955</b>	<b>89,7</b>	<b>54.709</b>	<b>8,9</b>	<b>8.645</b>	<b>1,4</b>
Acre	32.839	29.631	90,2	2.806	8,5	402	1,2
Amapá	11.231	9.959	88,7	1.104	9,8	168	1,5
Amazonas	125.805	111.417	88,6	11.895	9,5	2.493	2,0
Pará	300.843	273.022	90,8	24.595	8,2	3.226	1,1
Rondônia	63.719	58.119	91,2	4.717	7,4	883	1,4
Roraima	15.716	10.233	65,1	5.052	32,1	431	2,7
Tocantins	66.156	60.574	91,6	4.540	6,9	1.042	1,6
<b>Nordeste</b>	<b>3.766.343</b>	<b>3.405.962</b>	<b>90,4</b>	<b>303.459</b>	<b>8,1</b>	<b>56.922</b>	<b>1,5</b>
Alagoas	234.687	214.132	91,2	17.231	7,3	3.324	1,4
Bahia	952.758	855.996	89,8	79.984	8,4	16.778	1,8
Ceará	653.662	617.403	94,5	26.160	4,0	10.099	1,5
Maranhão	452.580	410.659	90,7	37.550	8,3	4.371	1,0
Paraíba	302.716	277.373	91,6	20.787	6,9	4.556	1,5
Pernambuco	571.867	502.728	87,9	60.691	10,6	8.448	1,5
Piauí	248.852	216.560	87,0	28.998	11,7	3.294	1,3
Rio Grande do Norte	214.130	190.208	88,8	20.144	9,4	3.778	1,8
Sergipe	135.091	120.903	89,5	11.914	8,8	2.274	1,7
<b>Sudeste</b>	<b>2.067.050</b>	<b>1.858.973</b>	<b>89,9</b>	<b>158.550</b>	<b>7,7</b>	<b>49.527</b>	<b>2,4</b>
Espírito Santo	144.780	129.415	89,4	11.826	8,2	3.539	2,4
Minas Gerais	872.064	782.016	89,7	69.866	8,0	20.182	2,3
Rio de Janeiro	271.971	244.545	89,9	23.222	8,5	4.204	1,5
São Paulo	778.235	702.997	90,3	53.636	6,9	21.602	2,8

Continua

Tabela 3 – Continuação

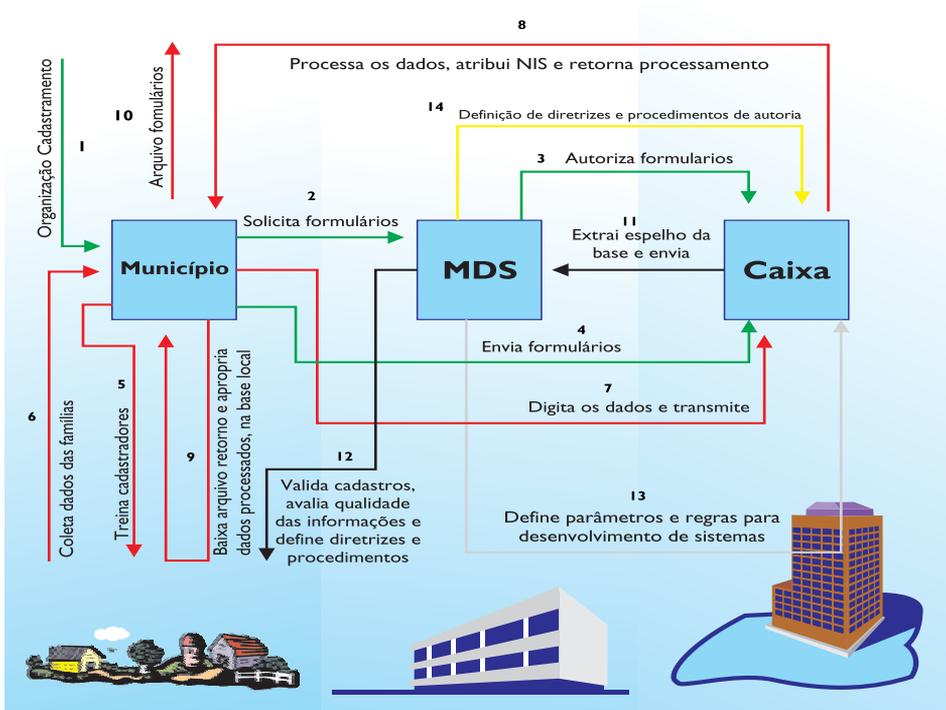
<b>Sul</b>	<b>840.529</b>	<b>763.103</b>	<b>90,8</b>	<b>50.800</b>	<b>6,0</b>	<b>26.626</b>	<b>3,2</b>
Paraná	377.428	341.970	90,6	25.751	6,8	9.707	2,6
Rio Grande do Sul	342.947	311.944	91,0	18.008	5,3	12.995	3,8
Santa Catarina	120.154	109.189	90,9	7.041	5,9	3.924	3,3
<b>Centro-Oeste</b>	<b>343.131</b>	<b>312.612</b>	<b>91,1</b>	<b>24.668</b>	<b>7,2</b>	<b>5.851</b>	<b>1,7</b>
Distrito Federal	2.036	1.865	91,6	77	3,8	94	4,6
Mato Grosso do Sul	68.089	61.766	90,7	5.421	8,0	902	1,3
Mato Grosso	102.584	94.737	92,4	6.147	6,0	1.700	1,7
Goiás	170.422	154.244	90,5	13.023	7,6	3.155	1,9

Fonte: Senarc/MDS

Cadastro Único extraído em 31/7/2005

Folha de pagamentos do Bolsa Família – setembro de 2005

## ANEXO I: FLUXO DE GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DO CADASTRO ÚNICO



Fonte: Elaboração própria.

<b>ANEXO II</b>	
Estimativa de famílias com Renda familiar <i>per capita</i> de até R\$ 190,00 (perfil Cadastro Único), por Unidade da Federação	
<b>Unidade da Federação</b>	<b>Estimativa de Famílias</b>
Acre	74.234
Alagoas	461.201
Amapá	52.302
Amazonas	321.529
Bahia	1.887.001
Ceará	1.165.956
Distrito Federal	146.825
Espírito Santo	292.879
Goiás	442.642
Maranhão	891.443
Mato Grosso	205.580
Mato Grosso do Sul	178.395
Minas Gerais	1.629.267
Pará	751.727
Paraíba	509.667
Paraná	676.119
Pernambuco	1.163.552
Piauí	440.194
Rio de Janeiro	889.612
Rio Grande do Norte	398.890
Rio Grande do Sul	640.711
Rondônia	146.219
Roraima	47.481
Santa Catarina	212.886
São Paulo	2.062.045
Sergipe	230.889
Tocantins	149.007
Brasil	16.068.253

<b>ANEXO III</b>	
Estimativa de famílias com Renda familiar <i>per capita</i> de até R\$ 120,00 (perfil Bolsa Família), por Unidade da Federação	
<b>Unidade da Federação</b>	<b>Estimativa de Famílias</b>
Acre	55.399
Alagoas	360.317
Amapá	39.327
Amazonas	224.843
Bahia	1.408.210
Ceará	896.882
Distrito Federal	95.964
Espírito Santo	199.237
Goiás	263.482
Maranhão	718.909
Mato Grosso	127.695
Mato Grosso do Sul	110.118
Minas Gerais	1.044.403
Pará	529.382
Paraíba	395.090
Paraná	402.439
Pernambuco	909.028
Piauí	352.128
Rio de Janeiro	539.160
Rio Grande do Norte	291.160
Rio Grande do Sul	402.963
Rondônia	93.732
Roraima	37.520
Santa Catarina	121.632
São Paulo	1.212.950
Sergipe	167.315
Tocantins	103.478
Brasil	11.102.763

# DESAFIOS DAS POLÍTICAS E PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

*Rômulo Paes-Sousa*<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

O Brasil experimenta um processo acelerado de expansão de cobertura de serviços de assistência social. Duas grandes iniciativas orientam esse processo: a constituição do Sistema Único da Assistência Social (Suas) e a universalização do Programa Bolsa Família, que transfere renda com condicionalidades nas áreas de educação, saúde e nutrição. Neste artigo, será discutido como, no Brasil, políticas de transferência condicionada de renda e de assistência social vêm sendo desenhadas como parte da construção de uma rede de proteção social, em que a articulação entre diferentes ações e programas se apresenta como um dos principais desafios para o enfrentamento de vários tipos de pobreza e das demais formas de vulnerabilidade.

Em primeiro lugar, serão abordadas duas questões centrais no tocante à implementação de uma política de enfrentamento da pobreza: a gestão descentralizada das políticas sociais e a possibilidade de uma integração eficiente das ações e dos programas governamentais. Em seguida, serão descritos o Programa Bolsa Família e os programas da assistência social, quanto ao seu contexto histórico e institucional, ao público-alvo, à cobertura dos serviços de assistência social e aos recursos financeiros envolvidos. Em seguida, serão apresentados um modelo de articulação dos programas de assistência social e de segurança alimentar e o Programa Bolsa Família; todos eles subordinados, no plano federal, ao Ministério de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MDS). Por fim, serão discutidos os desafios da integração do principal programa de transferência condicionada de renda do país, o Programa Bolsa Família, às redes de serviços do Sistema Único da Assistência Social e dos programas de segurança alimentar sob o comando do MDS.

---

1 Pós-doutor em Epidemiologia Ambiental pela *London School of Hygiene and Tropical Medicine*. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-MG. Ex-Secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

## POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA

A descentralização das políticas públicas, após a Constituição de 1988, e o novo pacto federativo daí surgido plasmaram as atribuições dos distintos níveis governamentais, implicando mudanças significativas no papel dos municípios para a gestão das políticas sociais.

Os municípios foram reconhecidos como entes federativos autônomos com competência para organizar e prestar diferentes tipos de serviços públicos de interesse local, seja diretamente, seja por meio de regime de concessão ou autorização. O nível federal, cada vez mais, passou a transferir aos estados e, principalmente, aos municípios um conjunto de responsabilidades e prerrogativas na gestão de programas sociais e assistenciais. Entretanto, dada a grande heterogeneidade dos municípios brasileiros, essa atividade converteu-se em tarefa difícil para muitos municípios, exigindo do governo federal um esforço de coordenação bastante acentuado. O Brasil tem hoje 5.564 municípios, em sua maioria, pequenos e com uma capacidade administrativa e assistencial limitadas.

A maioria das políticas de desenvolvimento social no Brasil encontra-se hoje sob a competência do MDS. Criado em 2004, o ministério é responsável pela implementação das políticas de proteção e desenvolvimento social, operadas por meio de 21 programas, nas áreas de transferência de renda, assistência social e segurança alimentar. O Anexo I apresenta breve caracterização de todos os programas do MDS, segundo taxonomia adaptada do estudo realizado pela Fipe (2007) para o MDS.

Nas áreas de transferência de renda monetária e assistência social, há 12 programas dirigidos a famílias pobres e indigentes e a grupos específicos em situação de risco e/ou expostos à violência, como jovens, idosos e crianças.

Duas questões centrais estão relacionadas à implementação de políticas de enfrentamento da pobreza no Brasil: por um lado, a necessidade de coordenação dos diferentes entes federativos, dada a gestão descentralizada das políticas e, por outro, a necessidade de integração das ações e programas de forma a tornar essas políticas complementares e mais efetivas. No contexto federativo brasileiro, no tocante à coordenação das políticas, observa-se que programas sociais de diferentes tipos, voltados aos mesmos grupos populacionais, não são integrados, gerando concorrência, desperdício e baixa efetividade. São problemas presentes em todas as esferas de governo.

A construção descentralizada do Suas implica a distribuição de recursos e poder, o que deve pressupor uma coordenação mais eficiente do ponto de vista central. O Suas busca integrar as políticas de assistência social em um modelo racional, equitativo, descentralizado, participativo e com financiamento partilhado entre os entes federados – que, no caso brasileiro, são a União, os estados e os município. O Suas pode ainda potencializar a integração dos programas assistenciais aos programas de transferência de renda.

Ainda que políticas de desenvolvimento social pressuponham crescimento econômico com inclusão social, elas requerem, do ponto de vista da gestão, a articulação intersetorial e a complementaridade entre as várias ações e programas que atuam sobre as diferentes dimensões da pobreza e desigualdade. A articulação das políticas de enfrentamento da pobreza com as demais políticas sociais, como saúde, educação, trabalho e desenvolvimento agrário, como parte de uma política mais abrangente de desenvolvimento social, vem procurando integrar ações e programas, com base em dois focos: a família e o território.

A implementação plena do Suas deverá implicar a reorganização das políticas setoriais nos moldes do sistema construído para a área de saúde, embora com distinções importantes, decorrentes das próprias especificidades da área de assistência social. A nova política de assistência social, pautada pelo objetivo de instituir o sistema único, marcou o início desse processo em novembro de 2004. Em linhas gerais, a nova política de assistência social e, por conseguinte, o novo sistema, pretende resgatar os princípios postos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), promulgada em 1993, que estabelece as diretrizes gerais da política de assistência social e sua gestão.

A Loas tornou operacional os princípios estabelecidos na Constituição de 1988. Instituiu a participação dos representantes de associações e organizações da sociedade na gestão das políticas públicas, implicando, ao mesmo tempo, a criação de novas arenas decisórias nas instâncias dos executivos municipais, estaduais e federal. A descentralização e a participação são as principais inovações incorporadas nessa lei, que foram implementadas na forma de novos foros institucionais, como os conselhos nacional, estaduais e municipais de assistência social, as comissões intergestoras bipartites e tripartites, além dos fundos de assistência social, pelos quais são realizados os repasses de recurso do governo federal aos demais entes federados.

Outra peça normativa fundamental da política de assistência social é a Norma Operacional Básica (NOB). As NOBs 1 e 2 destinaram-se a operacionalizar as diretrizes e os princípios contidos, respectivamente, na Loas e na política de assistência social formulada com base nessa lei orgânica. Ao especificar o modo de operacionalização do sistema de gestão descentralizado e participativo, a NOB 2 estabeleceu uma divisão de competências entre os entes federados, que é considerada pouco clara<sup>2</sup>. O modelo preconizado delega ao governo federal a tarefa de coordenar a política em âmbito nacional, fixar de forma participativa suas diretrizes gerais e supervisionar sua implementação. O governo estadual é encarregado de apoiar os municípios na implementação da política, além de elaborar e executar “programas e projetos de caráter regional” (LIMA, 2004), embora disponha de poucos recursos para tanto.

Ainda, de acordo com a NOB 2, cada nível de governo deve instituir um órgão governamental encarregado de gerir a política setorial da assistência social. Aos governos municipais, cabem a gestão e a implementação dos serviços e ações assistenciais em conjunto com a rede local, formada por instituições sociais não governamentais provedoras de serviços assistenciais que participam do processo decisório da política nos conselhos de assistência social, cuja composição é paritária entre governo e sociedade civil.

Como instâncias componentes do sistema descentralizado, existem as comissões intergestoras tripartite e bipartite, que constituem espaços de negociação e pactuação entre os entes federados a respeito dos aspectos operacionais e da gestão da política, incluindo a divisão de recursos entre eles. Essas instâncias propiciam a participação dos gestores de todos os níveis de governo no processo decisório da política setorial.

Um dos objetivos capitais na concepção do Suas é a redefinição das atribuições da União, de estados e municípios, dividindo-as de maneira mais equânime e atribuindo maior poder e voz aos níveis subnacionais. A nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) tem como referência o território, especialmente do município, cuja autonomia ela pretende reforçar.

À medida que o Suas reforça o princípio de descentralização, surge o desafio do aumento da capacidade institucional de estados e municípios para que estes possam executar, de forma eficaz, tanto as tarefas que lhe cabem desde a Constituição de 1988, quanto às novas a serem assumidas com o Suas (LIMA,

---

2 Para uma descrição da divisão de competências estabelecida pelas NOB 1 e 2, ver (Lima, 2004).

2004). Para isso, é também necessário que estados e municípios disponham de recursos correspondentes às suas atribuições. O financiamento da política seguirá novas regras, as quais se encontram, neste momento, em fase de definição, e estará vinculado ao piso de atenção atribuído a cada município, considerando-se principalmente o tamanho de sua população. A alocação de recursos para estados e municípios é uma questão atualmente debatida nas discussões da nova norma operacional básica.

Outro ponto central e inovador da política setorial é a matricialidade sociofamiliar, ou seja, a família como alvo das ações de proteção social e a busca pelo fortalecimento dos convívios familiar e comunitário. Essa matricialidade também prioriza como público-alvo da assistência social aqueles que vivem em situação de maior vulnerabilidade, como a população de rua, os adolescentes em conflito com a lei, os indígenas, os quilombolas, os idosos e as pessoas pobres portadoras de deficiências. O Programa Bolsa-Família complementa esse elenco de grupos sociais prioritários, com a inclusão de famílias indigentes, sobretudo as de maior prole, que são as que recebem os valores mais substantivos do programa.

A provisão de proteção social, objetivo básico da política de assistência social, passou a dividir-se, desde 2004, em duas modalidades: básica e especial. A chamada Proteção Social Básica destina-se a prevenir situações de risco e a fortalecer os vínculos familiares e comunitários de pessoas que vivem “em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação [...] e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social” (BRASIL, 2004b). O Programa de Atenção Integral à Família (Paif), que realiza a coordenação da rede de serviços socioassistenciais local, o Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) são exemplos de serviços e benefícios de proteção social básica.

A Proteção Social Especial destina-se a famílias em situação de risco pessoal e social, isto é, famílias que tiveram seus direitos violados. Logo, para se restabelecerem os direitos dessas famílias, por exemplo, para se resgatarem crianças e adolescentes da atividade de trabalho ou sob abuso e exploração sexual, busca-se a ação articulada entre os órgãos de assistência social, o Poder Judiciário, o Ministério Público e outros do Poder Executivo. A Proteção Social Especial divide-se ainda entre os serviços de média complexidade e alta complexidade.

Aqueles são os que se destinam a famílias e indivíduos que ainda preservam vínculos familiares e comunitários, enquanto estes se destinam a famílias e indivíduos que não preservam esses vínculos.

O desenvolvimento de Sistema Nacional de Informação da Assistência Social é outra das deliberações da nova política. Trata-se, portanto, de institucionalizar as práticas de monitoramento e avaliação de um conjunto de ações, serviços e benefícios da política assistencial. A implantação desse sistema pressupõe o conhecimento das distintas dimensões da realidade sobre a qual deve atuar a política, *i.e.*, os órgãos provedores de serviços governamentais e não governamentais, a capacidade institucional e técnica das secretarias municipais e estaduais, as condições socioeconômicas das famílias beneficiárias, as instâncias de controle social etc. No tocante à introdução das funções “avaliação” e “monitoramento” no sistema, foi criada, no MDS, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, com o objetivo de desenvolver e implementá-las.

Observa-se, então, que a concepção do Suas está fundada em tema recorrente: a intersectorialidade. Está fundada na articulação entre a política de assistência social e as demais políticas sociais (saúde, educação, cultura, trabalho e habitação), visando atender às necessidades integrais das populações-alvo. Embora vindo de matriz histórica diferente da assistência social, o Programa Bolsa Família busca o mesmo tipo de articulação interinstitucional.

Os serviços de assistência social *stricto sensu* cobrem largo espectro de atividades, que compreende: prestação de serviços; provimento de benefícios financeiros; promoção de direitos e referenciamento a políticas sociais, mais notadamente, de saúde e de educação. Estima-se que essa plethora de serviços seja prestada por mais de 30 mil instituições sem fins lucrativos, que geram a contratação de mais de 226 mil pessoas, conforme se observa na Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005 (IBGE, 2005).

A prestação de serviços de assistência social pressupõe a seleção dos usuários de políticas específicas; a prestação de serviços especializados de assistência social; o acompanhamento dos inscritos nos programas de proteção social; a fiscalização dos programas. Recentemente, grande parte dos recursos municipais tem sido mobilizada para a inscrição da população elegível em políticas de transferência de renda.

Dois grandes programas de transferência de renda, Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC), respondem por grande concentração de

recursos orçamentários, ampla cobertura e distribuição geográfica quase universal entre os municípios brasileiros. O Programa Bolsa-Família<sup>3</sup> destina-se a famílias pobres, e o BPC<sup>4</sup> a idosos pobres e deficientes físicos incapacitados para o trabalho.

O Bolsa Família é um programa de transferência condicionada de renda voltada à população pobre, surgido em setembro de 2003, com base na fusão progressiva de quatro diferentes programas de transferência de renda. Deve ter atingido, em junho de 2006, mais de 45 milhões de beneficiários. No tocante à extensão de cobertura e expansão de direitos sociais, o Programa é comparável a três estratégicas iniciativas em termos de política social da história brasileira: a extensão do direito previdenciário aos trabalhadores rurais não-contribuintes, nos anos 60; a implantação do Sistema Único de Saúde, a partir de 1988; e a ampliação da cobertura do ensino básico, nos anos 90.

A assistência social é parte de uma rede de proteção social, segundo uma concepção de desenvolvimento social cujo objetivo é diminuir as enormes disparidades de oportunidades de vida da população. De acordo com essa concepção, são centrais as estratégias de crescimento econômico, ao lado de políticas sociais envolvendo a garantia de direitos universais voltados a pessoas, de forma que possam adquirir as mesmas capacidades e oportunidades. Essa concepção implica uma agenda inclusiva, ou seja, a priorização de metas de erradicação da pobreza e de eliminação dos diferentes tipos de desigualdades e vulnerabilidades sociais, sobretudo aqueles em que critérios de cor, gênero e etnia se articulam à pobreza e produzem as piores formas de exclusão social.

Estratégias de desenvolvimento social devem incluir políticas de “crescimento pró-pobre” (KAKWANI; PERNIA, 2000), que tenham programas voltados para a diminuição das desigualdades, por meio da geração de renda e de emprego para os pobres, particularmente as mulheres e outros grupos tradicionalmente excluídos. O fortalecimento de políticas e instituições voltadas aos grupos mais vulneráveis, de incentivo à inserção ou reinserção produtiva, constitui, então, meio para produzir maior eficiência nas políticas de desenvolvimento social e equidade social.

---

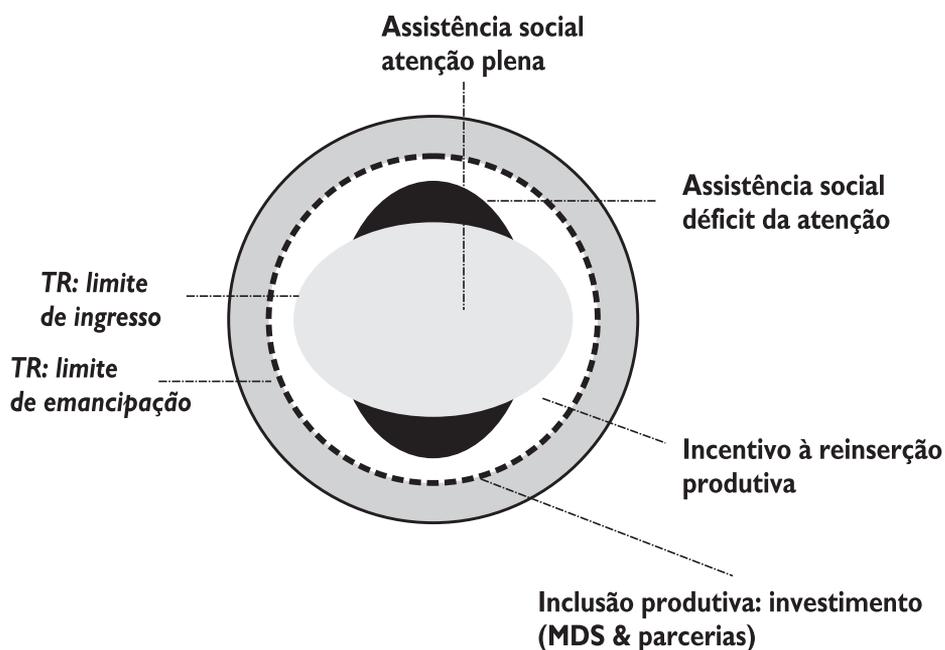
3 O Programa Bolsa Família, com o objetivo de combater a fome e a miséria, destina-se às famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 120,00 mensais e condiciona a transferência do benefício financeiro às ações da família relacionadas a direitos sociais, nas áreas da saúde, da alimentação e da educação.

4 O BPC é um benefício assistencial, não contributivo, previsto na Constituição Brasileira, que garante um salário mínimo mensal aos idosos com 65 anos ou mais, impossibilitados de prover sua manutenção, e aos portadores de deficiência incapacitados para a vida independente e para o trabalho.

## O PERFIL DA ATENÇÃO ÀS DEMANDAS SOCIAIS POR PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA

Como mencionado anteriormente, o Estado intensificou sua resposta em termos de políticas públicas à pobreza e exclusão social, concentrando suas estruturas federais e aportando maiores recursos na provisão de serviços e renda para as populações pobre e indigente. O Anexo I descreve, sucintamente, os programas implementados pelo MDS. Dessa forma, as populações atendidas podem ser representadas no diagrama contido na Figura 1.

**Figura 1: Marco lógico: acesso das populações pobres e indigentes aos programas do MDS.**



Fonte: Elaboração própria.

Os três polígonos centrais indicam a população indigente. O polígono mais central, em cinza, indica a população que possui acesso a todo o leque de programas executados pelo MDS. Os dois polígonos em preto, adjacentes ao polígono cinza, indicam as populações indigentes que não possuem acesso a uma parte dos programas do MDS. Isto é, particularmente, aplicável aos programas que proveem serviços de assistência social com déficits de cobertura.

Entre a linha pontilhada e os limites dos polígonos, que representam as populações indigentes, encontra-se uma área em branco representando a população pobre. Esta demanda um volume menor de acesso aos programas de assistência social. Apesar de possuir acesso pleno às políticas de transferência de renda, ela também carece de acesso a programas de inclusão produtiva, programas habitacionais, serviços de saúde e educação de boa qualidade.

A faixa cinza, compreendida entre a linha pontilhada – que representa o limite de ingresso aos vários programas de transferência de renda – e a linha mais externa do modelo, representa a população sob risco de empobrecimento. Essa população demanda políticas de prevenção contra o empobrecimento, como as políticas de incentivo à agricultura familiar. Os beneficiários do Programa Bolsa Família também necessitam desse tipo de suporte quando, após dada permanência no programa, começam a obter rendimentos familiares timidamente superiores à linha de corte que os tornava elegíveis ao programa. A ausência de medidas específicas para lidar com essa situação torna essas famílias altamente vulneráveis a condições econômicas de baixa sustentabilidade, obrigando-as a solicitar seu retorno ao programa.

#### SISTEMA INTEGRADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR

A abordagem da pobreza e da desigualdade exige ações transversais, integradas e multidisciplinares. O governo atual, dado o seu perfil político e ideológico, dispõe de ações disseminadas em vários ministérios, sobretudo nos executores de políticas sociais, voltados, direta ou indiretamente, ao combate da pobreza e, mais raramente, ao combate das desigualdades sociais. Mesmo havendo uma instância de articulação de política social (Câmara de Políticas Sociais) e uma estratégia revista de combate à pobreza (Fome Zero), os programas federais carecem de articulação efetiva. Recentemente, o lançamento de programa setorial para a educação (MEC, 2007) deu-se de forma isolada; descolado da saúde, do desenvolvimento social, do trabalho, da habitação e dos direitos humanos. É de se esperar que os ministérios sociais, caso optem por lançarem programas setoriais, façam-no de forma isolada, deixando que as articulações intersetoriais se façam *a posteriori*.

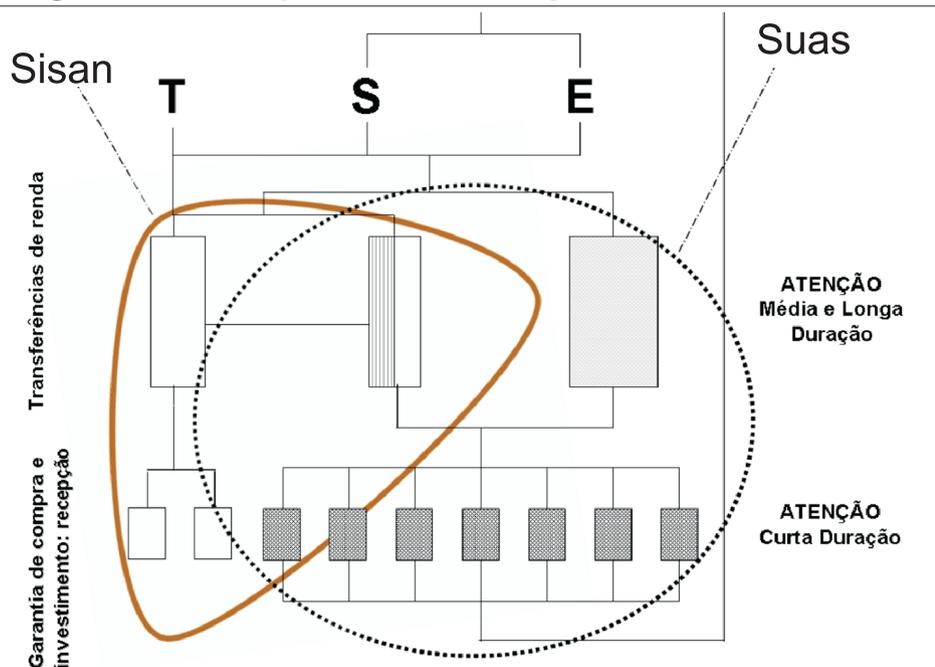
O MDS representou um formidável avanço nas políticas de desenvolvimento social do país ao integrar os três setores governamentais de maior incidência sobre a pobreza: a assistência social, a segurança alimentar e o então isolado Programa Bolsa Família. Contudo, as duas políticas geridas pelo

MDS, assistência social e segurança alimentar, estão representadas em marcos jurídicos distintos: Sistema Único de Assistência Social e Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional. O Programa Bolsa Família, por seu turno, não se encontra plenamente acomodado em nenhum dos dois sistemas de política.

O principal problema dessa integração incompleta é que ela tende a se reproduzir muitas vezes nas estruturas estaduais e dos grandes municípios.

A Figura 2 apresenta um modelo de integração dos dois sistemas, com algumas diferenças quanto à estruturação dos serviços do MDS, conforme se verá a seguir.

**Figura 2. Modelo integrado: Suas, Sisan e Programa Bolsa Família**



Fonte: Elaboração própria.

A base do modelo é composta por dois tipos de porta de entrada: os polígonos cinza indicam os equipamentos que hoje se destinam ao Programa de Atenção Integral à Família, *i.e.*, os Centros de Referência de Assistência Social (Cras), que se constituem na porta de entrada para a maioria dos serviços de

assistência social e a todos os programas de transferência de renda, inclusive o Programa Bolsa Família e as rendas em espécie, como as do Programa Cesta de Alimentos, ou, na prática, a todos os serviços e rendas monetárias de proteção vinculadas ao MDS. Os polígonos brancos representam as unidades de recepção de demanda por renda monetária de garantia de compra e investimentos, como os programas de aquisição de alimentos.

Em nível intermediário, encontram-se três polígonos. O cinza, à esquerda da figura, indica os equipamentos que proveriam serviços de maior complexidade, como os contidos no Programa Sentinela. É importante notar que, se há um paralelo com o modelo hierarquizado da saúde, ele não se dá na configuração dos equipamentos, mas na composição dos recursos humanos a eles relacionados. Equipamentos de média e longa duração necessitariam conter profissionais capazes de executar atendimentos de maior complexidade. Por exemplo, um Cras poderia realizar essas atividades desde que possuísse os recursos humanos necessários e seu papel, no interior da rede de atenção, fosse devidamente indicado.

O polígono central, em duas cores, representa os programas de transferência de renda de proteção. A população beneficiária desses programas seria assistida, de acordo com o tipo de necessidade manifesta, pelas equipes vinculadas aos equipamentos de provisão de serviços de assistência social.

O polígono branco, à direita da figura, representa os serviços de assistência, monitoramento e fiscalização referentes aos programas de renda monetária de garantia de compra e investimentos. Também aqui, o diferencial dos equipamentos de primeiro nível seria dado pelo perfil dos recursos humanos presentes. Quando oportunos, eles referenciariam as famílias elegíveis aos programas de transferência de renda, especialmente, o Programa Bolsa Família. Nesse caso, a família beneficiada seria referenciada a um CRAS, que lhe prestaria a assistência social requerida.

As letras T, S e E representam os sistemas e/ou políticas de trabalho e emprego, saúde e educação, respectivamente. Vinculações com outras políticas, como habitação, direitos humanos e segurança pública, embora fundamentais, não foram contempladas no modelo. As linhas de fluxo indicadas na Figura 2 representam o sistema de referenciamento e contrarreferenciamento entre os sistemas/políticas T-S-E e o sistema integrado Suas/Sisan.

Os dois sistemas apresentam uma interseção. Os serviços de segurança ali-

mentar seriam integrados à rede Suas (linha pontilhada). As transferências de renda seriam prioritariamente acessadas via Cras. Contudo, também poderiam ter sua demanda identificada via unidades de recepção de demandas por compra antecipada e investimentos ligados ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) – linha sólida. Essas famílias demandantes seriam referenciadas aos Cras, para sua incorporação à rede prestadora de serviços de assistência social.

Em resumo, as principais características do modelo proposto são: subordinar todos os serviços de assistência social e de segurança alimentar à rede Suas; caracterizar todos os programas de transferência de renda monetária de proteção, incluindo o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), como programas de assistência social e de segurança alimentar; e vincular todos os benefícios concedidos em valores monetários ou em espécie destinados à proteção social aos Cras, para complementação de atendimento e/ou monitoramento de seu uso.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente, os desafios dos programas de desenvolvimento social estão situados na manutenção dos patamares de proteção social já alcançados, na implementação e ajuste do modelo de proteção social e na incorporação de segmentos populacionais à rede de serviços de assistência social e segurança alimentar. A seguir, esses desafios serão apontados, enfatizando-se os aspectos relacionados à sustentabilidade financeira dos programas de assistência social, *i.e.*, a microeconomia da assistência social, e a integração da política de assistência social e ações complementares.

Os programas de transferência de renda, com exceção dos voltados aos portadores de deficiência, encontram-se muito próximos de atingir cobertura plena. Logo, a pressão política sobre o sistema de proteção não contributiva tende a recair mais fortemente sobre a sustentabilidade financeira do modelo. O MDS e as secretarias estaduais e municipais de desenvolvimento social deverão ser fortemente cobrados quanto à implementação de ações de inclusão produtivas. A questão que se sobreleva é: espera-se que essas ações tenham efeito resolutivo de larga escala ou apenas experimental? Na primeira opção, caberia dotar essas estruturas de grande capacidade de produção de políticas voltadas a essa finalidade. São desafios de grande envergadura, que redesenhariam o papel da assistência social no Brasil. A segunda opção

permitiria que a área da assistência social compreendesse melhor os mecanismos de inclusão econômica, capacitando-se para um diálogo mais consistente com as áreas voltadas para o desenvolvimento econômico e geradoras de emprego e renda.

Dessa forma, a relações dos programas de transferência de renda com as atividades produtivas dos beneficiários são um item decisivo para orientar as novas ações de inclusão produtiva, independentemente do seu *locus* administrativo governamental. A relação dos beneficiários dos programas de transferência de renda com as ações relativas à atividade produtiva, *i.e.*, qualificação, capacitação, engajamento em cooperativas de trabalho, busca, permanência e desempenho em atividades de trabalho, deve ser compreendida pelas instituições responsáveis pela política de desenvolvimento social.

Outro item que deveria ocupar um lugar de destaque na agenda da assistência social compreende as relações dos programas de transferência de renda com a proteção social contributiva. A previdência social brasileira, como na maioria dos países, vem sofrendo progressivos ajustes nos últimos 40 anos. Mais recentemente, o debate tem incidido sobre o equilíbrio entre sustentabilidade financeira e justiça social. O BPC, particularmente, pode ter incidência sobre os contribuintes que têm um salário mínimo como expectativa de rendimento de aposentadoria. A previdência necessitará desenvolver novas modalidades de contribuição para manter ou expandir seus níveis de contribuição. O conhecimento da população idosa beneficiária do BPC, SUAS aspirações, o perfil de SUAS necessidades, sua relação com a atividade produtiva e com o sistema de proteção contributiva serão essencial para o desenvolvimento do novo modelo de contribuição.

Uma característica perturbadora do modelo vigente é o déficit na provisão de serviços de assistência social e de segurança alimentar. Dados do MDS dão conta de que, em 2006, o investimento em renda monetária de proteção foi muito maior que o investimento em serviços de assistência social e segurança alimentar. Evidentemente, a implementação de uma rede de serviços é mais complexa e demorada que a implementação de programas de transferência de renda.

No que tange à integração de programas de diferentes tipos e dirigidos a distintos públicos-alvo, o modelo descentralizado exige não apenas a integração entre diferentes programas, mas também a coordenação entre níveis de governo, ou seja, pressupõe articulação não só entre setores de governo, mas

entre níveis federativos – União, estados e municípios –, de forma a garantir a gestão dos programas e o acesso da população a todos os níveis de proteção social.

Com o desenho integrador proposto, o Suas firma-se como eixo integrador e ordenador das políticas de assistência social e segurança alimentar, integrando o Programa Bolsa Família a esse sistema articulado. Nesse sentido, o Suas reforça a sua vocação de se produzir movimento inverso ao que foi instituído pelas políticas sociais no Brasil no início da década de 1990, num período caracterizado por alguns autores como a fase de “contra-reforma conservadora” (FAGNANI, 1999), devido às repercussões negativas que as reformas econômicas orientadas para o mercado tiveram sobre as políticas sociais. O exercício da intersetorialidade – sobretudo com as áreas de saúde, educação, previdência e trabalho – proposto no modelo ampliará a capacidade de o Suas promover e implantar no país a universalidade na proteção social.

# ANEXO I

No	PROGRAMAS	OBJETIVO	BENEFICIÁRIO FINAL	NATUREZA ECONÔMICA
1	Programa Bolsa Família	Renda	Famílias	Renda monetária - proteção
2	Benefício de Prestação Continuada - idoso	Renda	Idosos	Renda monetária - proteção
3	Benefício de Prestação Continuada - pessoa com deficiência	Renda	Pessoa com Deficiência	Renda monetária - proteção
4	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	Assistência social	Crianças e jovens	Renda monetária – proteção & PS
5	Programa Agente Jovem	Assistência social	Crianças e jovens	Renda monetária - proteção
6	Programa de Atenção à Criança	Assistência social	Crianças e jovens	Prestação de serviços
7	Programa de Atenção ao Idoso	Assistência social	Idosos	Prestação de serviços
8	Programa de Atenção Integral à Família	Assistência social	Famílias	Prestação de serviços
9	Atendimento à Pessoa Portadora de Deficiência	Assistência social	Pessoa com Deficiência	Prestação de serviços
10	Programa Sentinela	Assistência social	Crianças e jovens	Prestação de serviços
11	Programa de Educação Alimentar	Segurança alimentar	Outros	Prestação de serviços
12	Programa de Aquisição de Alimentos - Conab	Renda	Pequenos agricultores	Renda monetária - garantia de compra
13	Programa de Aquisição de Alimentos - Local	Renda	Pequenos agricultores	Renda monetária - garantia de compra
14	Programa de Aquisição de Alimentos - Leite	Renda	Pequenos agricultores	Renda monetária - garantia de compra
15	Programa Bolsa de Alimentos	Segurança alimentar	Outros	Renda em espécie
16	Programa de Distribuição de Cesta de Alimentos	Segurança alimentar	Outras populações vulneráveis	Renda em espécie
17	Programa de Hortas Comunitárias	Segurança alimentar	Famílias	Investimento
18	Programa de Cozinhas Comunitárias	Segurança alimentar	Outros	Investimento
19	Programa de Restaurantes Populares	Segurança alimentar	Outros	Investimento
20	Programa de Construção de Cisternas	Segurança alimentar	Famílias	Investimento
21	Ações Estruturantes de Comunidades Quilombolas	Segurança alimentar	Outras populações vulneráveis	Investimento

Fonte: Adaptado de Fipe (2007)

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL. *Jovens em situação de risco no Brasil*. Brasília: Banco Mundial, 2007. 2 v. Disponível em: <[http://www.obancomundial.org/index.php/content/view\\_document/1512.html](http://www.obancomundial.org/index.php/content/view_document/1512.html)>. Acesso em: 5 ago. 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano de desenvolvimento da educação*. Brasília: MEC, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Política nacional de promoção da saúde*. Brasília: MS, 2006a. Disponível em: <[http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/politica\\_promocao\\_saude.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/politica_promocao_saude.pdf)>. Acesso em: 5 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. *Déficit habitacional no Brasil, 2005*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações, 2006b. 120 p. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/media/Deficit2005.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Textos técnicos elaborados por especialistas para subsidiar a formulação do Programa Nacional de Integração Urbana de Assentamentos Precários*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004a. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/novo/index.php?option=content&task=view&id=578&Itemid=0>>. Acesso em: 5 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Brasília: MDS/SNAS, 2004b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Norma Operacional Básica da Assistência Social*. Brasília: MDS/SNAS, 2005.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. *Construção de metodologia de monitoramento, avaliação e indicadores dos programas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e validação por meio de estudo piloto em dez municípios de cinco regiões brasileiras: relatório descritivo da metodologia de monitoramento e avaliação dos programas do MDS*, v. 1. São Paulo: Fipe, 2007. 158 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de informações básicas municipais, 2005: suplemento de assistência social*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

\_\_\_\_\_. Síntese dos indicadores sociais, 2005. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <[http://200.130.7.5/spmu/docs/indic\\_sociais2005\\_cor.pdf](http://200.130.7.5/spmu/docs/indic_sociais2005_cor.pdf)>. Acesso em: 5 ago. 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Radar social, 2006*. Brasília: Ipea, 2006. 44 p. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD\\_CHAVE=230](http://www.ipea.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD_CHAVE=230)>. Acesso em: 5 ago. 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *O desafio de uma educação de qualidade para todos: educação no Brasil, 1990-2000*. Brasília: Inep, 2004. 38 p. Disponível em: <[http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/{6597741C-393D-42B0-9265-49BDF99FDCB8}\\_desafio\\_educacao\\_qualidade\\_348.pdf](http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/{6597741C-393D-42B0-9265-49BDF99FDCB8}_desafio_educacao_qualidade_348.pdf)>. Acesso em: 5 ago. 2007.

LIMA, A. M. de L. D. Os desafios para a construção do sistema único da assistência social. In: CARNEIRO, C.; COSTA, B. (Orgs.). *Gestão social: o que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, p. 81-100, 2004.

KAKWANI, N.; PERNIA, E. M. What is pro-poor growth? *Asian Development Review*, v. 18, n. 1, 2000.

NERY, M. C. *Desigualdade, estabilidade e bem estar social*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 39 p. Disponível em: <<http://epge.fgv.br/portal/arquivo/2168.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2007.

PNUD. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. Brasília: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2000. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso em: 5 ago. 2007.

REVISTA PARCERIAS ESTRATÉGICAS: número especial sobre a PNAD. Brasília, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, n. 22, 2006. 2004. Disponível em: <[http://www.cgee.org.br/arquivos/pe\\_22.pdf](http://www.cgee.org.br/arquivos/pe_22.pdf)>. Acesso em: 5 ago. 2007.

SEDESOL. *Criterios de resultados para la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria*. México: Sedesol, 2007. Disponível em: <<http://www.coneval.gob.mx/coneval/CriteriosZAP.html>>. Acesso em: 5 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. *Criterios de resultados para la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria: edición de la pobreza*. México: Sedesol, 2007. Disponível em: <<http://www.coneval.gob.mx/coneval/medicion.html>>. Acesso em: 3 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. *Documentos de investigações da Sedesol*. México: Sedesol, 2007. Disponível em: <<http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=7002&len=1>>. Acesso em: 5 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. *México 2020: un enfoque territorial del desarrollo, vertiente urban*. México: Sedesol, 2007. Disponível em: <<http://www.sedesol.gob.mx/archivos/70/File/mexico2020.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2007.

# COMBATENDO A POBREZA E ENFRENTANDO AS VULNERABILIDADES: DESAFIOS PARA A ARTICULAÇÃO ENTRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

*Edgar Pontes de Magalhães*<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Em seções anteriores desse Curso de Formação de Multiplicadores foram tratados os fundamentos do Sistema de Proteção Social não contributiva, tendo-se como desafios a articulação entre a transferência de renda e a prestação de serviços socioassistenciais e também, a necessidade de ações intersetoriais entre diferentes políticas sociais. Entretanto articular ações, como transferência de renda e ações socioassistenciais, ou setores, como saúde, educação e assistência social, não é tarefa fácil, pois programas e políticas são, tradicionalmente, desenhados e implementados de forma compartimentalizada.

Nos municípios, ao se implementar os programas, é que a complexidade de construir um sistema de proteção social que reúna benefícios e serviços se revela com intensidade. Gerir o CadÚnico ou o cumprimento das condicionalidades ou realizar o acompanhamento socioassistencial das famílias de alta vulnerabilidade já são, em si, tarefas complexas. Desafio ainda maior quando se pretende fazer com que essas ações se articulem.

O texto dirige-se a gestores e gerentes a fim de contribuir para *apropriação* gradativa pelos municípios do sistema de proteção social. Essa apropriação se dará não apenas por meio da capacitação técnica, mas também à medida que os municípios priorizarem, com a colaboração da União e dos estados, a implantação articulada dos serviços e benefícios que compõem o sistema de proteção. Nesse contexto, a questão que nos orienta é a de como e em que

---

<sup>1</sup> Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (aposentado), Ph.D. pela Universidade de Stanford, Estados Unidos, e consultor para programas e projetos sociais.

condições os gestores e gerentes podem realizar as diretrizes e normativas dos programas sob sua responsabilidade em seus contextos específicos.

Como essa questão é muito ampla, o texto está centrado na articulação entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Atenção Integral à Família (Paif), implementado pelos Centros de Referência da Assistência Social (Cras). Mesmo com essa delimitação, a temática se expande por outros caminhos, pois pela condicionalidade do PBF chega-se à educação e à saúde e pelo trabalho do Paif e do Cras penetra-se no território e na rede de serviços sociais locais.

Com o intuito de focalizar a discussão, consideremos a seguinte situação, que, no decorrer de 2008, esteve cada vez mais presente nos municípios: o bloqueio, a suspensão e o cancelamento de benefícios do PBF. Como agir para que essas sanções deixem de sê-lo e se tornem indicadores de que o sistema de proteção social precisa agir com eficácia e rapidez para assistir as famílias? Será que o sistema está preparado, à primeira notificação de advertência, para analisar as situações e assistir as famílias antes que maiores consequências venham a ocorrer?

Ao longo deste texto, “articular” é empregado em sentido amplo, significando formas colaborativas de ação em diversas etapas do desenvolvimento de uma política (planejamento, desenho de ações, implementação, monitoramento e avaliação). A colaboração pode envolver a ação conjunta entre dois ou mais atores em todas essas etapas ou apenas em alguma(s) dela(s). Neste último caso, quando não houver ação propriamente conjunta, o processo de articulação deve incluir trocas de informações e a possibilidade de discussões periódicas entre os atores envolvidos.

Embora “articular” seja uma orientação geral e desejável para aumentar a eficiência dos programas, não é possível estabelecer um único modelo para sua realização tendo-se em vista a diversidade de condições entre os municípios brasileiros. Para os gestores, desenvolver formas apropriadas de articular ações significa otimizar recursos, sempre escassos, e garantir o acesso a programas e políticas sob sua responsabilidade.

O presente texto<sup>2</sup> foi desenvolvido com o objetivo de discutir com gestores e gerentes municipais de proteção social o tema da articulação entre o Pro-

---

2 Texto redigido em dezembro de 2007.

grama Bolsa Família (PBF) e o Programa de Atenção Integral à Família (Paif) e apresenta três seções, além desta introdução. A primeira apresenta, muito rapidamente, os conceitos de pobreza e vulnerabilidade social e os relaciona ao PBF e ao Paif. A segunda, mais técnica, volta-se para questões de práticas da aproximação entre PBF e PAIF nos municípios. Finalmente, a terceira é formada por um conjunto de questões visando a estimular a reflexão dos gestores e gerentes sobre a relação entre as diretrizes gerais dos programas e políticas e o seu contexto municipal.

## I. SOBRE AS CONCEPÇÕES DE POBREZA E VULNERABILIDADE

Pobreza, vulnerabilidade e exclusão são termos tão largamente utilizados na literatura sobre políticas sociais que passaram a assumir vários significados. Nos estudos sobre pobreza, Carneiro identifica quatro enfoques<sup>3</sup>:

- monetário
- necessidades básicas insatisfeitas
- privação de capacidades
- pobreza crônica

O enfoque monetário singulariza o aspecto da renda monetária e considera “pobre” aquele que obtiver um rendimento até determinado valor. O critério utilizado pelo enfoque das necessidades básicas insatisfeitas é mais amplo do que o da renda monetária, mas ainda se limita à dimensão econômica da pobreza.

Já a noção de “privação de capacidades” centra a discussão sobre pobreza em outro patamar: considera pobreza como a “carência ou privação de capacidades que permitam às pessoas viver uma vida digna. Contempla dimensões menos tangíveis, como auto-respeito, autonomia, dignidade, senso de liberdade.”<sup>4</sup>

Por seu turno, os estudos sobre pobreza crônica também têm um objeto complexo, pois tratam da reprodução da pobreza ao longo do tempo, especialmente no contexto intergeracional. Por isso envolvem fatores socioculturais, além dos de natureza propriamente econômica.

No que diz respeito à vulnerabilidade e à exclusão, Carneiro trabalha com duas vertentes. A primeira, francesa, da qual Castel (1998) e Paugam (2003) seriam os principais autores, e a segunda, localizada no Banco Mundial.

3 CARNEIRO, 2005. Esta tese faz uma abrangente e valiosa revisão bibliográfica, que serviu de base para a redação desse item.

4 CARNEIRO, 2005, p. 66.

Castel emprega vulnerabilidade para significar uma situação que combina duas dimensões: a precariedade de trabalho e a fragilização de laços sociais (aí compreendidos os familiares e os comunitários). Vulnerabilidade, nessa concepção, situa-se numa zona intermediária de falta de integração social do indivíduo, havendo, ainda, uma posição extrema (desfiliação), na qual o indivíduo, além de vulnerável, estaria fora do alcance das instituições sociais (CASTEL, 1998).

Paugam dirige seu olhar para os processos de elaboração e perda de identidades no contexto da pobreza. Portanto, seu objeto explora o terreno da subjetividade e também aborda o papel dos serviços sociais na constituição do lugar social da pobreza (PAUGAM, 2003).

Outra vertente, elaborada no Banco Mundial, encara vulnerabilidade como uma situação ou processo que coloca os sujeitos, individuais ou coletivos, em risco de sofrerem consequências indesejadas. Estas serão sentidas em maior ou menor grau, à medida que os sujeitos dispuserem de ativos para enfrentar as situações ou processos. Em outras palavras, vulnerabilidade refere-se a um processo objetivo que “confluye en el riesgo o *probabilidad del individuo, hogar o comunidad* de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas”<sup>5</sup>

Note-se que, aqui, risco significa a probabilidade de um sujeito (indivíduo, família ou comunidade, por exemplo) ser negativamente afetado por uma situação, e não a situação em si mesma<sup>6</sup>. Essa probabilidade será maior ou menor dependendo de recursos que o sujeito dispuser ou for capaz de mobilizar. Esses recursos são os ativos, cuja noção é ampla: abarca atributos individuais ou coletivos, materiais ou relacionais, tais como capacidade de trabalho, relações familiares e, até, capital social.

A pobreza, em sentido monetário, pode ser entendida como uma das dimensões de vulnerabilidade, a qual pode estar, mas não necessariamente, associada a outras dimensões (por exemplo, a fragilização de laços familiares ou comunitários). Essa relativa autonomia entre as dimensões de vulnerabilidade

---

5 CHILE, 2002, p. 32, apud CARNEIRO, 2005, p. 52.

6 Essa concepção de risco difere daquela em que o termo é utilizado para significar os *eventos* que podem vir a causar danos aos sujeitos, como os casos de catástrofes naturais ou situações ambientais desfavoráveis (como terremotos e as áreas de risco geológico). Para essa utilização, vejam-se, entre outros, os documentos da Estratégia Internacional para a Redução de Desastres (EIRD), das Nações Unidas. Há, ainda, o uso intercambiável entre os termos: “A comienzos del nuevo siglo la vulnerabilidad se ha constituido en el rasgo social dominante de América Latina” (PIZARRO, 2001).

e entre elas e as diferentes capacidades (ativos) dos indivíduos e famílias é que permite, por um lado, o desenho de ações próprias para diferentes situações, mas que requer, por outro, que as ações se articulem quando necessário.

Essa breve referência às várias compreensões de pobreza e vulnerabilidade permite que se procure apresentar, a seguir, uma leitura que caracteriza o PBF como um programa de combate à pobreza em dois sentidos: 1) imediatamente, por meio da transferência e, 2) a longo prazo, por meio do cumprimento das condicionalidades que visam interromper a reprodução da pobreza. Já o Paif procura se organizar a fim de mobilizar as famílias para enfrentarem as situações de vulnerabilidade.

Essa leitura dos programas não pretende dizer que eles foram estruturados, dedutivamente, a partir desses conceitos. O argumento aqui apresentado é o de que pobreza e vulnerabilidade foram e continuam sendo as idéias-força que predominam na concepção de cada um dos programas. Entretanto não se postula a relação linear entre determinada concepção teórica e o desenho de um programa. Este e, ainda mais, sua implementação resultam de determinantes políticos, financeiros, institucionais e organizacionais. Procura-se, a seguir, utilizar as concepções de pobreza e vulnerabilidade para indicar algumas das consequências que elas trazem para a organização dos programas.

## POBREZA E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A relação entre pobreza e o PBF se manifesta em vários aspectos derivados dos próprios objetivos do programa<sup>7</sup>. O primeiro é o da operacionalização de pobreza por meio da renda monetária (renda familiar de até R\$ 120,00 mensais *per capita*). Essa operacionalização aparece em três momentos da organização do programa:

- na determinação do número total de benefícios para cada município
- na seleção de famílias
- no cálculo do valor do benefício para as famílias

Já o segundo aspecto da relação entre pobreza e PBF é definido pela estratégia do Programa Fome Zero. Nela, o PBF tem importante papel na melhoria da segurança alimentar o que, num primeiro momento, significa acesso a alimentos, mas que poderia ser complementado por ações de educação alimentar. No caso da fome, deve-se recordar o contexto do primeiro ano

---

7 Os objetivos do PBF incluem “combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional, estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza (e) combater a pobreza.”

do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no qual a estratégia do Programa Fome Zero adquiriu proeminência. No entanto não foi incluída no PBF qualquer medida que vinculasse o dispêndio do benefício e a aquisição de alimentos. Essa associação, no entanto, veio a ocorrer na prática, conforme atestado por pesquisas encomendadas pelo MDS a instituições autônomas.

O terceiro aspecto em que pobreza faz parte da estruturação do PBF é a formulação das condicionalidades. Estas procuram alterar o processo da reprodução intergeracional da pobreza.

Ao incluir as condicionalidades, o PBF procura atacar alguns mecanismos de reprodução da pobreza – tema destacado pelos estudos sobre pobreza crônica. Recorde-se que as condicionalidades referem-se a políticas sociais e não à dimensão imediatamente econômica da pobreza. Vistas por esse ângulo, as condicionalidades reduzem vulnerabilidades e, ao promover a inserção em políticas sociais, realizam direitos da cidadania.

Finalmente, o quarto ponto de relação entre concepção de pobreza e o desenho do PBF passa pelas “ações complementares”, que estimulariam a “emancipação sustentada das famílias”. Até o momento, essas ações não foram adequadamente implementadas. Portanto, os serviços que têm sido efetivamente implementados na relação com os beneficiários, até o momento, são a transferência de renda e as condicionalidades<sup>8</sup>. A transferência de renda já produziu impactos significativos na redução da pobreza e na melhoria da situação alimentar dos beneficiários, conforme atestado por diversos estudos<sup>9</sup>.

Combinando-se, então, o desenho do programa, sua implementação e os impactos já verificados, é adequado definir o PBF como um programa de redução da pobreza – operacionalizada pela variável renda monetária – e que também procura produzir efeitos sobre a reprodução intergeracional da pobreza. Neste último aspecto, o programa estabelece uma articulação intersetorial com as áreas da saúde e da educação.

A transferência de renda e as condicionalidades definem um escopo bastante preciso para o PBF. Sua gestão, por outro lado, é muito complexa, por envolver um trabalho permanente de seleção de famílias (atualização cadas-

---

8 Obviamente, essa afirmação se refere às ações diretas com os beneficiários, sem considerar as inúmeras e complexas atividades-meio.

9 Entre eles o de Soares, 2006.

tral), de gestão das condicionalidades e da transferência monetária que envolve a coordenação e a fiscalização dos municípios brasileiros.

## VULNERABILIDADES E O PROGRAMA DE ATENÇÃO INTEGRAL À FAMÍLIA (PAIF)

O texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) contém inúmeras referências ao conceito de vulnerabilidade social, embora não o defina com precisão. Para exemplificar a utilização do termo vulnerabilidade, seguem-se dois trechos ilustrativos. Ao caracterizar os usuários da Assistência Social, o documento afirma que:

Constitui o público usuário da política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 27).

E, ao introduzir a Proteção Social Básica, a PNAS indica que

A Proteção Social Básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. 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) (BRASIL, 2004, p. 27-28).

Nas passagens acima, é fácil perceber que vulnerabilidade social está associada a um grande número de dimensões das quais a pobreza, é apenas uma. Outras vulnerabilidades podem decorrer de pobreza, como baixa escolaridade ou más condições de moradia. Mas, além do combate à pobreza, alguns ativos podem ser desenvolvidos para o enfrentamento das vulnerabilidades, como o reforço às relações familiares ou comunitárias, o acesso a serviços públicos, por exemplo.

A operacionalização da noção de vulnerabilidade em relação ao público usuário da Assistência consta da Norma Operacional Básica do Sistema Único

da Assistência Social (NOB/Suas). O público é constituído por famílias que apresentam pelo menos uma das características listadas a seguir:

- domicílios com infraestrutura inadequada (critério IBGE)
- família com renda familiar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo
- família com renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo, com pessoas de 0 a 14 anos e responsável com menos de quatro anos de estudo
- família onde há uma chefe mulher, sem cônjuge, com filhos menores de 15 anos e analfabeta
- família onde há uma pessoa com 16 anos ou mais, desocupada (procurando trabalho) com quatro ou menos anos de estudo
- família onde qual há uma pessoa com 10 a 15 anos que trabalhe
- família onde há uma pessoa com 4 a 14 anos que não estude
- família com renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo, com pessoas de 60 anos ou mais
- família com renda familiar *per capita* inferior a meio salário com uma pessoa com deficiência (BRASIL, 2005b, p. 51-52)

Esses perfis utilizados pela NOB/Suas para a definição do público são também empregados no cálculo da Taxa de Vulnerabilidade Social. As variáveis que os compõem apresentam uma característica censitária (grandes números coletados pelo IBGE)<sup>10</sup>. Porém os perfis não incluem os aspectos relacionais, como “laços familiares e comunitários”, que são o objeto precípua da ação da Proteção Social Básica.

Além de caracterizar operacionalmente o público da Assistência, a Taxa de Vulnerabilidade Social serve como instrumento para definir onde os Centros de Referência da Assistência Social são implantados:

A taxa de vulnerabilidade social, definida na NOB/Suas, é um importante indicador da necessidade de oferta de serviços de Proteção Básica. Cada município deve identificar o(s) território(s) de vulnerabilidade social e nele(s) implantar um CRAS, de forma a aproximar os serviços dos usuários (BRASIL, 2005a, p. 5).

Portanto, a operacionalização de vulnerabilidade permite observar:

---

<sup>10</sup> É interessante observar que outros índices de vulnerabilidade social, como o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social, elaborado pelo Seade e o Índice de Vulnerabilidade Social, da Fundación Chile, apresentam as mesmas características. Fundación Chile, Gestión Escolar, <[www.edgestionfundacion-chile.org](http://www.edgestionfundacion-chile.org)>.

1. as famílias que apresentam características de alta vulnerabilidade, conforme as variáveis de natureza censitária; e
2. os territórios onde se concentram essas famílias.

Ambas as situações tendem a provocar consequências indesejadas para as famílias e indivíduos, mas não existe uma relação automática entre situação de vulnerabilidade e a ocorrência de um efeito particularizado na família, como a falta de cuidados com as crianças ou idosos. Além de variáveis contextuais que podem interferir nessa relação, existem aquelas relativas às capacidades de ação das famílias e indivíduos, que permitem o enfrentamento bem sucedido de condições ambientais adversas.

Para desenvolver essas capacidades individuais e coletivas, a metodologia do Cras aponta algumas possibilidades de trabalho com famílias e comunidades. Entre as diretrizes de ação para os Cras, estão: “valorizar e fortalecer capacidades e potencialidades das famílias; (e) acreditar na capacidade da família e trabalhar com vulnerabilidades, riscos e potencialidades”(BRASIL, 2005a, p. 16). Portanto, o enfoque de vulnerabilidade está presente também ao indicar que as capacidades individuais e coletivas são um elemento a ser desenvolvido<sup>11</sup>.

Cabe ao Paif, no ambiente do Cras, desenvolver o trabalho socioassistencial com as famílias. A PNAS, a NOB e o Guia de Orientação Técnica do Cras estabelecem princípios e diretrizes para esse trabalho. Entretanto a operacionalização do trabalho com famílias ainda não foi feita. O esforço realizado por meio do Guia nº. 2 foi objeto de debate por parte de acadêmicos, gestores e técnicos da Assistência Social sem, entretanto, lograr consenso.

A metodologia de trabalho do Paif pode ser enquadrada na categoria de tecnologia “blanda”, de Nogueira<sup>12</sup>, que se caracteriza pela baixa programabilidade e alta interação com os usuários. Além disso, a persistência das práticas tradicionais da Assistência e a diversidade sociocultural brasileira requerem um esforço especial para a implantação de procedi-

---

11 Uma postura análoga à das capacidades é a que trata dos ativos, mencionada no Item 4.1. No entanto é provável que uma especificação das capacidades e dos ativos mostrasse uma diferenciação entre os dois enfoques. Ainda nesse contexto, pode-se lembrar da noção de “resiliência”.

12 NOGUEIRA, 1998, p. 18-19.

mentos metodológicos consistentes com os princípios e diretrizes de um programa de âmbito nacional.

À característica qualitativa do Paif, atento às especificidades familiares e locais, alie-se a pluralidade dos serviços previstos para o Cras. Observe-se, a seguir, a relação de ações a ele atribuída pela PNAS:

- Programa de Atenção Integral às Famílias
- Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza;
- Centros de Convivência para Idosos
- Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças
- Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários
- Programas de incentivo ao protagonismo juvenil e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários
- Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos (BRASIL, 2004, p. 30)

O Paif deve estar presente em cada Cras e, por vezes, as atribuições de ambos se confundem, o que torna comum o uso da expressão Cras/Paif. Nos municípios de pequeno porte, onde haverá apenas um Cras com abrangência em todo o território do município, a sobreposição de funções ainda envolverá o órgão gestor municipal. Ao final de 2007, existiam 3.248 Cras/Paif financiados pela União, distribuídos por cerca de 50% dos municípios brasileiros. Segundo diretriz da PNAS, a instalação de novos Cras priorizará os municípios que ainda não dispuserem de tal equipamento.

Como visto acima na relação dos serviços que pode vir a oferecer, o desenho dos Cras indica um escopo muito amplo de ações, incluindo atenção às famílias no que se refere às necessidades relacionadas ao ciclo de vida, pessoas com necessidades especiais, encaminhamentos para inserção em diversas políticas sociais, ações de sociabilidade e de inclusão produtiva. Essa polifuncionalidade na prestação de serviços está relacionada aos

diversos aspectos das vulnerabilidades que o Cras/Paif deve enfrentar, sem, no entanto, dispor de metodologia(s) precisa(s).

As seguintes passagens da NOB/Suas ilustram a amplitude da tarefa. Segundo esse documento, são objetos da ação da assistência social:

A proteção social de assistência social se ocupa das vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que o cidadão, a cidadã e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana. A proteção social de assistência social através de suas ações produz aquisições materiais, sociais, socioeducativas ao cidadão e cidadã e suas famílias para suprir suas necessidades de reprodução social de vida individual e familiar; desenvolver suas capacidades e talentos para a convivência social, protagonismo e autonomia (BRASIL, 2005b, p. 16).

Diante dessa missão, a criação de um Sistema Nacional como o Suas envolve enorme esforço operacional a fim de definir as ações adequadas para transformar normativas em procedimentos concretos. Também a coordenação do sistema requer instrumentos de gestão, como planejamento, protocolos, monitoramento e avaliação, com especificações precisas sobre os serviços prestados. Portanto, o desenvolvimento do Suas demandará maior definição da metodologia de trabalho e de procedimentos operacionais dos Cras/Paif.

## **PBF E CRAS/PAIF: ESPECIFICIDADES E COMPLEMENTARIDADES**

A análise comparada do Paif e do PBF a ser realizada nesta seção visa ressaltar as potencialidades e desafios para articulação entre os dois programas. A análise se orienta por três dimensões: concepção, formas organizativas e gestão dos programas. Embora, por vezes, diferenças venham a ser destacadas, a hipótese de trabalho aqui adotada é a de que existe complementaridade entre os programas, ainda que desafios precisem ser enfrentados para que se realize a articulação entre eles.

A seguir, as características dos programas serão apresentadas num quadro sintético, o qual, necessariamente, apresenta uma leitura simplificada de cada programa.

**Quadro I** Comparação entre o PBF e os Cras/Paif

<b>Dimensão observada</b>	<b>PBF</b>	<b>Cras / Paif</b>
Concepção central	combater a pobreza	reduzir vulnerabilidades e riscos
Orientação do programa	focalização * por renda, condicionalidades ações complementares intersetoriais	territorialização* trabalho com famílias e comunidades intersectorialidade
Demanda	predefinida (cálculo Ipea)	aberta à população residente
Cobertura	11.1 milhões de famílias – meta já alcançada	previsão: 5 mil famílias em cada território - atendimento: 1.000 famílias/ano
Abrangência no território nacional	em todos os municípios (quatro ainda pendentes)	Cras financiados pela União: 3.248, incluindo-se a expansão autorizada para 2007, dis- tribuídos em cerca de 50% dos municípios brasileiros
Prestação de serviços	específicos: transferência de renda e acom- panhamento de condicionalidades, em parceria: ações complementares	específicos: trabalho social com famílias e comunidades em parceria: inserção em outras políticas
Público	delimitado e identificado, mas com rota- tividade	amplo: os que necessitam da Assistência Social, mas com prioridades
Metodologia de trabalho com as famílias	· estabelecida e padronizada · baixa interação com usuário e alta programabilidade (cadastro e condicion- alidades)	· diretrizes estabelecidas; em processo de operacionalização; · baixa programabilidade e alta interação com usuário, qualificada por situações e casos
Dimensão	PBF	Cras / Paif
Coordenação	relativamente centralizada	relativamente descentralizada
Monitoramento e avaliação	· IGD* como instrumento de monito- ramento · avaliação de impacto (estudos realizados por diversos organismos)	· monitoramento iniciado em 2007
Desafios de imple- mentação	· atualização permanente do CadÚnico; · aumentar cobertura das informações sobre condicionalidades · tornar as informações do CadÚnico mais acessíveis para manipulação pelos municípios · incrementar as ações complementares	· aprimorar metodologia(s) de trabalho social com famílias · aprofundar monitoramento e avaliação · intersetorialidade · capacitação das equipes técnicas · aumentar cobertura no território nacional

\* O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) é composto por quatro variáveis que medem a qualidade e a cobertura das informações do CadÚnico e do cumprimento das condicionalidades. O IGD determina um valor mensal a ser repassado pela União aos municípios.

\* Ver nota <sup>13</sup>.

- 13 O PBF se autoapresenta como um programa focalizado. Focalização significa, em geral, a ação do Estado concentrada na “atención de grupos particulares de población, generalmente más vulnerables, y en la población pobre” (MOLINA, 2002, p. 19). Por analogia, utiliza-se o termo focalização em relação a um determinado território. Por exemplo, o Programa Santo André Mais Igual, da Prefeitura Municipal de Santo André, SP, apresenta como um eixo do programa a “focalização das ações em territórios com elevados índices de exclusão social”.

Na próxima seção, serão apresentadas as orientações normativas editadas pelo MDS para facilitar a articulação entre Assistência Social e PBF. Posteriormente, serão especificadas questões relativas à implementação da articulação entre PBF e Cras/Paif.

## 2. NORMATIVAS DO MDS VISANDO À ARTICULAÇÃO ENTRE CRAS/PAIF E PBF

Os municípios brasileiros assumiram importantes compromissos com o sistema de proteção social tanto ao se integrarem ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) quanto ao assinarem os termos de adesão ao Programa Bolsa Família. Entre as responsabilidades, está a implementação de programas dentro de normas legais preestabelecidas e com a colaboração dos níveis estadual e federal de governo.

No caso específico dos Cras/Paif, por um lado, e o PBF, por outro, já foram dados alguns passos no nível federal para incentivar a ação articulada entre eles. Nesse sentido, podem ser citadas as seguintes orientações normativas:

1. Responsabilização dos gestores municipais da Assistência Social pela inserção de famílias pobres no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal a fim de serem beneficiadas pelo Programa Bolsa Família (BRASIL, 2005b, p. 24).
2. Inclusão das famílias beneficiárias do PBF no público prioritária para atendimento nos Cras<sup>14</sup>.
3. Permissão para o financiamento de ações complementares ao Programa Bolsa Família com recursos do Paif (por meio do Piso Básico Fixo da Assistência)<sup>15</sup>.
4. Incorporação, na Portaria do PBF sobre regulamentação da gestão das condicionalidades, de diretriz sobre necessidade de acompanhamento familiar, a ser realizado pelos municípios às famílias com dificuldades no cumprimento de condicionalidades.
5. Possibilidade de utilização de recursos do IGD para algumas atividades ligadas ao acompanhamento das famílias beneficiárias.

---

14 Nos Cras – Casas da Família “Prioritariamente, serão atendidas as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, idosos e pessoas com deficiência beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC” (BRASIL, 2005a).

15 A Portaria 442, de 26 de agosto de 2005, art. 1º, estabelece “I – o Piso Básico Fixo, destinado exclusivamente ao custeio do atendimento à família e seus membros, por meio dos serviços do Programa de Atenção Integral à Família – Paif nos Centros de Referência da Assistência Social – Cras – “Casa das Famílias” e pelas ações complementares ao Programa Bolsa Família – PBF.

A seguir, serão apresentados alguns dos desafios definidos pela proposta de articulação entre os serviços socioassistenciais e o PBF desde a perspectiva de estabelecer o núcleo de um sistema de proteção social ampliada.

## DESAFIOS DEFINIDOS PELA PROPOSTA DE ARTICULAÇÃO

Esta seção propõe aos gestores e gerentes refletir sobre questões contidas nas diretrizes para aproximar o PBF e a Assistência Social, acima mencionadas. Mais especificamente, trata-se de associar o CadÚnico, a gestão de benefícios e a gestão de condicionalidades, por um lado, com os trabalhos socioassistenciais, por outro.

Os desafios, aqui apresentados de forma genérica, devem ser discutidos segundo as condições de cada município, o que inclui considerar os recursos humanos e materiais disponíveis, a estrutura existente dos serviços<sup>16</sup> e a prioridade dada à proteção social na política local, entre outros fatores. Portanto, o texto a seguir deve ser lido como estímulo para a ação, levando em conta dois parâmetros: por um lado, as normativas e diretrizes da Assistência Social e do PBF e, por outro, as condições concretas de cada município.

Inicialmente, vale relembrar que, quando se fala da articulação entre o Paif e o PBF, está se tratando de construir o *núcleo* de uma rede de proteção que envolva transferência de renda (PBF e BPC), serviços socioassistenciais, a saúde, a educação (estas duas por meio das condicionalidades) e a segurança alimentar. O desafio inicial é articular esse núcleo dirigindo-o para famílias pobres ou vulneráveis. E, lembrando o que foi apontado na Introdução, a noção de articulação admite várias formas de ação colaborativa entre os diversos parceiros, a serem decididas e implementadas segundo as condições municipais.

A fim de ilustrar a necessidade de maior articulação, tomemos os cancelamentos de benefícios que estão ocorrendo em forma crescente: 11 em agosto de 2007, 4.076 em setembro, e estimados 14 mil para outubro em todo o território nacional. Os cancelamentos são precedidos de várias notificações (advertência, bloqueio, primeira suspensão e segunda suspensão). E, para as famílias pobres, o bloqueio e a suspensão do benefício, que ocorrem em muito maior número que os cancelamentos, podem significar passar fome. A per-

---

16 As questões levantadas nesta seção se aplicam tanto a municípios nos quais o gestor municipal da Assistência Social é também o gestor do PBF quanto àqueles onde os gestores são distintos. Evidentemente, há municípios nos quais essas questões já estão sendo resolvidas, cuja experiência pode indicar caminhos para outros municípios.

gunta é: qual a atenção dada pelo sistema de proteção social a essas famílias durante o processo? As notificações são uma questão de gestão de benefícios ou um sinal de alta vulnerabilidade social?

As famílias beneficiárias do PBF são selecionadas por meio do critério de baixa renda. Esta, por si só, é uma vulnerabilidade, que está, em geral, mas não necessariamente, associada a outras vulnerabilidades. Além disso, vulnerabilidade admite qualificações como “alta” e “baixa”. Portanto, há que se distinguir entre “famílias pobres beneficiárias do PBF” e “famílias em situação de alta vulnerabilidade” e se perguntar como distinguir umas das outras (e de outros tipos de vulnerabilidade), e qual serviço será adequado para cada situação. Há uma heterogeneidade de situações de vulnerabilidades entre a população pobre que os serviços devem conhecer e procurar atender em suas especificidades. A essa premissa deve-se acrescentar outra consideração advinda do desenvolvimento do PBF, que é a aplicação de repercussões financeiras (sanções) às famílias em descumprimento de condicionalidades ou com cadastros desatualizados.

Associando-se as duas considerações temos que:

1. do ponto de vista da Assistência Social, as famílias podem ser classificadas como de alta ou baixa vulnerabilidade, e os serviços são de baixa, média e alta complexidade;
2. do ponto de vista das repercussões financeiras, as famílias podem estar recebendo normalmente o benefício, ter recebido uma advertência ou já estarem sofrendo alguma sanção (bloqueio, suspensão ou cancelamento).

Do ponto de vista do PBF, é possível então sugerir que as famílias que já estejam com o benefício bloqueado ou suspenso deveriam ter *alta prioridade* para atendimento em relação às demais, em função das repercussões financeiras adversas em que se encontram. As que estivessem apenas com um registro (advertência) teriam média prioridade, enquanto as que estivessem cumprindo as condicionalidades formariam a categoria de baixa prioridade.

Esse critério seria associado ao da vulnerabilidade da Assistência Social. Se as situações de alta vulnerabilidade já forem conhecidas pelo sistema de Assistência Social, elas já devem estar recebendo o acompanhamento adequado e, portanto, nenhum outro serviço seria necessário, exceto a inscrição no CadÚnico para recebimento de transferência de renda, se for o caso. Dessa perspectiva, os serviços de Assistência Social se tornam uma porta de entrada para a transferência de renda.

Mas a questão que nos ocupará a seguir se refere às famílias que ainda não foram alcançadas pelo sistema da Assistência Social, mas são beneficiárias do PBF. Essa situação ocorrerá onde houver déficit de cobertura dos serviços da Assistência Social em relação à cobertura do PBF, excluindo-se, portanto, os territórios com Cras implantados.

Nesses casos, as notificações de advertência, bloqueio, suspensão e cancelamento podem ser um indicador de alta vulnerabilidade. A relação entre notificação e vulnerabilidade não é direta porque há circunstâncias, como desatualização cadastral ou falta de informações sobre frequência escolar (ocasionada por mudança de escola não informada), que também podem gerar notificações.

Portanto, é necessário criar um processo que, partindo das notificações, seja capaz de identificar os fatos geradores e apontar os procedimentos adequados para cada situação, que podem variar de medidas burocráticas (preparar recursos, por exemplo) até acompanhamento de família em alta vulnerabilidade.

Assim, o público seria enquadrado conforme sua posição em duas variáveis: 1 – prioridade em relação às notificações do PBF, e 2 – grau de vulnerabilidade social. As famílias poderiam receber atenção conforme procedimentos adequados a cada situação. O quadro a seguir ilustra a combinação entre situação familiar e procedimentos de atenção às famílias.

**Quadro 2 Esquema de atenção às famílias beneficiárias do PBF**

Famílias		Vulnerabilidade <sup>17</sup>	
		desconhecida / baixa	alta
Prioridade	baixa	informação e acolhida	acompanhamento <sup>18</sup>
	média (advertência)	busca de contato com a família para averiguação e encaminhamento	acompanhamento
	alta (bloqueio e suspensão)	análise intersetorial *	acompanhamento

\* Análise intersetorial: reunir e analisar as informações disponíveis nos sistemas de Saúde, Educação, Assistência Social e CadÚnico. Ver adiante o Quadro 3: Informações produzidas no nível municipal de governo.

17 “O acompanhamento é realizado por meio de visitas domiciliares, reuniões, inclusão na rede socioassistencial, inserção em atividades socioeducativas e encaminhamento, com acompanhamento, para as demais políticas setoriais” (BRASIL, 2007, p. 10).

18 A concepção e os indicadores de vulnerabilidade, segundo a PNAS, foram tratados anteriormente neste texto. A título ilustrativo, a lista de situações de vulnerabilidade utilizada pelo Programa Bolsa-Escola da Prefeitura de Belo Horizonte é apresentada no Anexo.

As famílias que entram no PBF e aquelas que não receberam qualquer notificação são, em princípio, consideradas de baixa prioridade e de grau desconhecido de vulnerabilidade. Para essas famílias, seriam destinadas atividades que combinassem a transmissão de informações sobre o PBF e a Assistência Social e a possibilidade de escuta de suas questões tanto em ambientes coletivos, como particularizados, propícios a uma comunicação mais direta, ainda que inicial, com os técnicos dos diferentes serviços (transferência de renda, cadastro, assistência social, educação e saúde). Casos com indícios de maior vulnerabilidade deveriam ser encaminhados, imediatamente, para análise mais aprofundada ou para acompanhamento.

Já as famílias com notificação de advertência seriam alvo de um esforço de contato que objetivasse identificar o fato gerador da notificação. Ainda não se pode afirmar, nesse estágio, que a advertência indique alta vulnerabilidade. Será necessário averiguar *se* a notificação originou-se de:

1. ausência de informação sobre frequência escolar (em geral, em virtude de mudança de escola)
2. desatualização cadastral
3. dificuldades relativas às justificativas de infrequência
4. erros de digitação
5. outra causa não relativa à vulnerabilidade social

Nesses casos, procedimentos ágeis para contato com as famílias podem levar à solução do problema e à instauração de um recurso para a retificação do registro que deu origem à notificação.

Mas, entre as famílias advertidas, certamente, haverá situações com indícios de alta vulnerabilidade, o que demandará maior análise e formas mais próximas de acompanhamento.

Finalmente, as notificações de bloqueio ou suspensão indicam a probabilidade de alta vulnerabilidade, mas, ainda assim, essa associação deve ser constatada caso a caso, pois os problemas procedimentais (falta de informações, desatualização cadastral etc.) podem não ter sido resolvidas. Constatada a alta vulnerabilidade, seria necessário que a família fosse acompanhada segundo os procedimentos da Assistência Social.

Apesar da expansão dos Cras, muitos territórios, especialmente nas grandes cidades, ainda não estão cobertos por esses equipamentos. Face a tal situação, existem municípios que estão procurando ampliar a atenção às famílias beneficiárias do PBF por meio de:

1. contratação de ONGs para realização do acompanhamento familiar
2. implantação de serviços descentralizados do PBF e da Assistência Social, em municípios com administrações regionais
3. equipes volantes que realizem visitas domiciliares e reuniões com famílias em locais comunitários
4. mutirões volantes de serviços sociais para a população em geral, mas que também oferecem atendimento específico às famílias beneficiárias do PBF

Seja qual a forma adotada, é vital que esses serviços sejam coordenados e monitorados pela estrutura formal da proteção social no município.

O esboço de articulação entre gestão de condicionalidades, gestão de benefícios e acompanhamento familiar que está sendo aqui apresentado para estimular a reflexão de gestores e técnicos deve ser embasado em um sistema de informações que, dependendo do porte e dos recursos do município, poderá ser mais ou menos sofisticado<sup>19</sup>. Como organizar as informações já existentes nos municípios a fim de otimizar a atenção às famílias?

As atuais fontes de informação no nível municipal, em geral não-articuladas, são as seguintes:

### Quadro 3 Informações sociais produzidas no município

<b>Fonte</b>	PBF: CadÚnico**	Assistência Social: diversos serviços e programas	Escolas / Projeto Presença*: condicionalidade	Saúde: Sisvan condicionalidades
<b>Periodicidade</b>	atualização bianual	variável	bimestral	semestral

\* O Projeto Presença, implantado pelo MEC desde 2006, procura determinar a frequência de todos os estudantes e se tornou o responsável pelo acompanhamento da condicionalidade de frequência. É alimentado pelas informações fornecidas pela própria escola.

\*\* O CadÚnico reúne um grande número de informações sobre as famílias que podem ser agrupadas em seis dimensões, segundo o Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF): vulnerabilidade, acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais.

Se integradas, essas informações permitem:

1. o planejamento de ações de proteção social
2. a inserção das famílias em diversos serviços
3. estabelecimento do perfil e grau de vulnerabilidade social das famílias
4. subsídio a análise de casos complexos, como os de alta vulnerabilidade

19 Para municípios com um pequeno número de casos, uma planilha bastaria para reunir as informações necessárias sobre as famílias.

Alguns municípios já reúnem essas informações para atender as famílias em situações mais prementes, como a de suspensão. Por sua vez, o MDS está desenvolvendo um sistema que permitirá integrar rapidamente as informações provenientes dos diversos bancos de dados municipais.

E, para finalizar, uma pergunta: o que o município está fazendo (ou o que virá a fazer) em relação às listas com nomes de famílias em situação de advertência, bloqueio ou suspensão enviadas pelo MDS? Na sua avaliação, o que está sendo feito é suficiente?

### 3. PERGUNTAS PARA GESTORES E GERENTES

Após apresentar, na seção anterior, alguns desafios da articulação entre gestão de benefícios, gestão de condicionalidades e acompanhamento familiar, passamos agora a questões relativas à administração municipal do sistema de proteção social. Nesta seção, o intuito é o de destacar, por meio de questões, aspectos da organização da proteção social nos municípios que possam ser relevantes para a articulação entre Assistência Social e PBF, mesmo nos municípios em que a gestão de ambos se encontra no mesmo órgão. Além disso, as questões podem facilitar a troca de experiências entre gestores e gerentes municipais.

#### 1 – Administração municipal

- 1.1 O órgão gestor da Assistência Social municipal é também gestor do PBF?
- 1.2 Quais os órgãos municipais envolvidos na gestão do PBF (cadastramento, gestão de condicionalidades e gestão de benefícios) e da Assistência Social (Proteção Social Básica e Proteção Social Especial)? Como é feita articulação entre eles? Se não existir articulação, haveria razões para fazê-lo?
- 1.3 Qual a proporção do orçamento municipal destinado à Assistência Social?
- 1.4 Existem administrações regionais no município? A Assistência e o PBF têm gerências próprias nessas administrações?

#### 2 – Intersetorialidade

- 2.1 Quais as instâncias (câmaras, colegiados, núcleos ou conselhos, por exemplo) de articulação intersetorial que existem nos níveis:

- 2.1.1 municipal (reunindo secretarias); e
- 2.1.2. local (reunindo unidades de prestação de serviços como escolas, postos de saúde, Cras)?

(Se houver, incluir administrações regionais.)

- 2.2 Existem *ações* intersetoriais implantadas? Há ações complementares do PBF? Existem redes locais intersetoriais das quais o Cras participa? Existe demanda para ação(ões) intersetorial(ais)? Quais ações? Por parte de quem? Quais os problemas a serem enfrentados por tais ações?

### 3 – Articulação entre Assistência Social e PBF

- 3.1 Para municípios que já têm Cras implantados: qual a análise que o gestor/gerente faz da atuação do Cras? Está atuando de acordo com as diretrizes da NOB? E com as prioridades do município? Como se sabe se o Cras está atuando bem ou não?
- 3.2 Que programas de transferência de renda existem no município? Eles estão numa mesma diretoria ou gerência? É possível saber rotineiramente quais transferências são recebidas por uma família?
- 3.3 Há serviços socioassistenciais associados às transferências de renda? Quais?
- 3.4 Quantas famílias são beneficiárias do PBF no município? Quantas dessas famílias se encontram em áreas de Cras? Quantas estão fora dessas áreas? Nestas áreas, existem ações socioassistenciais da Proteção Social Básica, especialmente as de acompanhamento familiar? Quais são e como são organizadas?
- 3.5 Caso não exista articulação entre transferência de renda e acompanhamento familiar, dadas as circunstâncias locais, seria desejável e possível promover a articulação entre benefícios e serviços socioassistenciais? Em quais condições?

### 4 – Informação

- 4.1 Existem fluxos de informação entre o CadÚnico, a gestão de condicionalidades e a gestão de benefícios que independam (ou sejam paralelos) dos ministérios em Brasília? (Por exemplo, a gerência lo-

cal do PBF só fica sabendo de um descumprimento *depois* de a informação passar por Brasília?) Como o município poderia abreviar o fluxo da informação que começa na escola, passa pela Secretaria Municipal de Educação, vai ao MEC, daí ao MDS e depois volta para o PBF municipal?

## 5 – Análise do IGD

- 5.1 Qual a evolução do IGD, especificando-se o comportamento dos subíndices que o compõem?
- 5.2 O gestor municipal e os gerentes sabem quanto o seu município *deixa* de receber mensalmente do IGD? E o que seria necessário fazer para aumentar o valor recebido?
- 5.3 Como são utilizados os recursos recebidos do IGD? Existe um planejamento para a utilização futura desses recursos? Quais as prioridades e metas?

Essas são apenas algumas das questões que se apresentam para a gestão do sistema de proteção social. Considerando-se a diversidade de condições entre municípios brasileiros, não haverá *uma* resposta “certa” para as questões levantadas ou um modelo pronto para ser aplicado. Mas a discussão proposta neste texto pretende contribuir para que os gestores e gerentes encaminhem soluções próprias aos desafios que enfrentam.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Dicionário das variáveis do Cras*. Brasília: MDS/SNAS/SAGI, 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Guia de orientação técnica SUAS, n. 1: proteção social básica de assistência social*. Brasília: MDS/SNAS, out. 2005a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB)*. Brasília: MDS/SNAS, 2005b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Brasília: MDS/SNAS, 2004.

CARNEIRO, C. B. L. *Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção*. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. 4.ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1998.

CHILE. Ministerio de Planificación y Cooperación. División Social. Departamento de Evaluación Social. *Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: MIDEPLAN, Banco Mundial, 2002.

COHN, A.; FONSECA, A. *O Bolsa-Família e a questão social*. [S.l.]: Fundação Perseu Abramo, abr. 2004. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=3184>>.

MOLINA, C. G. *Entrega de servicios sociales: modalidades y cambios recientes en América Latina*. Santiago de Chile: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (Indes), 2002.

NOGUEIRA, R. M. *Los proyectos sociales: de la Certeza Omnipotente al Comportamiento Estratégico*. Santiago de Chile: Cepal, 1998. (Serie Estudios Sociales; 24).

PAUGAM, S. *A desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza*. São Paulo: Educ, Cortez, 2003.

PIZARRO, R. *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Santiago de Chile: Cepal, , Feb. 2001. (Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos; 6).

ROCHA, S. *A pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SEN, A. *Social exclusion: concept, application and scrutiny*. Philippines: Asian Development Bank, June 2000. (Social development papers; 1).

SOARES. *Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004*. Brasília: Ipea, 2006.

## ANEXO I

Os seguintes indicadores de vulnerabilidade foram elaborados pelo Programa Bolsa Escola Municipal da Prefeitura de Belo Horizonte e fazem parte do acompanhamento da infrequência escolar na rede municipal de ensino.

- A Violência doméstica, física e ou psicológica
- B Violência sexual/Exploração sexual
- C Violência por Negligência
- D Violência Urbana – Fatores Impeditivos da liberdade de ir e vir
- E Extrema Pobreza
- F Trabalho infanto-juvenil
- G Mendicância
- H Trajetória de Rua
- I Envolvimento com Narcotráfico/Abuso de drogas
- J Gravidez precoce
- L Doenças graves crônicas do aluno, responsáveis legais ou membros da família
- M Deficiência grave
- N Presente na escola, mas fora da sala de aula
- O Evasão
- P Medidas de proteção
- Q Medidas socioeducativas