

Outro Olhar

Revista de Debates - Mandato Vereador Arnaldo Godoy (PT)
Ano V - N° 5 - Belo Horizonte - Agosto de 2006



Assistência
social

Assistência Social, um ponto de partida	3
Arnaldo Godoy	
A avaliação nas políticas de assistência social: desafios para sua consolidação e para sua relevância	5
Bruno Lazzarotti Diniz Costa	
Parcerias público-privado e a implementação de políticas públicas: um caso em Belo Horizonte	15
Fabrícia Cristina de Castro Maciel & Laura da Veiga	
Análise do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para Deficientes e Idosos em Belo Horizonte	29
Geraldina da Conceição Conrado	
As políticas sociais e o Programa BH Cidadania	36
Jorge Nahas	
Controle Social da Assistência Social	41
Márcia Maria Biondi Pinheiro	
As políticas públicas para crianças e adolescentes	46
Mário Volpi	
Avanços e desafios	48
Osvaldo Russo	
O desafio ético de promover os pobres	50
Patrus Ananias	

Assistência social, um ponto de partida

Estamos longe de erradicar a incompreensão e o preconceito, tão amplos que se abatem sobre as mais variadas condições e atitudes. Os portadores de sofrimento mental, plenos de capacidades, são os “doidos” do imaginário geral. As pessoas com deficiência, igualmente aptas a uma infinidade de ações criativas e profissões, ainda hoje padecem, em vários cantos do planeta, inclusive aqui, do anátema, do gueto e da repulsa. Os homossexuais, bissexuais e transgêneros, manifestações incontestes da diversidade humana, sofrem com a discriminação cotidiana e, não raro, são vítimas de violência física, por vezes letal.

A assistência social é parceira de infortúnio das vítimas do preconceito. Muitos, até nossos dias, a tratam como “política da esmola”, ação caridosa ou mero assistencialismo de fachada, sem se dar conta do avanço vivido pela área desde os anos 80, conduzido pelas mãos incansáveis dos militantes e profissionais da assistência social, que ganharam, nos últimos três anos e meio, a adesão decidida do governo federal na aplicação de políticas de inclusão social.

Nem sempre, no entanto, foi assim. As políticas de assistência dos governos anteriores, tanto pela falta de continuidade como por sua indisfarçável característica de conta-gotas, resultavam justamente na perpetuação e na proliferação da legião de necessitados.

É preciso pensar a assistência social como política pública de ação afirmativa, à semelhança dos programas de cotas educacionais para afro-descendentes ou para mulheres, que enfrentam barreiras similares. Vistos com desconfiança por parcela significativa da sociedade, tais programas carregam a pecha de favorecer quem não quer “dar duro”, conquanto, na verdade, trabalham para repor condições mais equitativas à competição desumanamente desigual.

Agem da mesma forma as políticas de assistência, ao assegurar condições dignas a milhões de excluídos. Trata-se de perseguir, sem cessar, o intento de oferecer a todos um ponto de partida razoavelmente próximo na luta pela sobrevivência, reduzindo o abismo que separa as classes sociais no Brasil.

Tal como os programas de cotas e outros do mesmo tipo, a política de assistência desenvolvida atualmente não se pretende eterna. Quer e precisa ser transitória, porque sua prorrogação indefinida equivaleria a uma sentença de fracasso. Desse modo, tanto menor será sua duração quanto maior sua efetividade, o que é diretamente proporcional ao volume de investimentos públicos destinado ao setor e à qualidade do sistema de fiscalização, monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos.

A presente edição da Revista Outro Olhar, ao depositar seu foco no assunto, quer contribuir para que a assistência social, do novo patamar de política pública que adquiriu (esperamos que sem retorno), possa ser compreendida como aliada decisiva na superação das terríveis desigualdades que as elites projetaram e projetam para nosso Brasil.

Arnaldo Godoy
“A vida não é só isso que se vê.”



A avaliação nas políticas de assistência social: desafios para sua consolidação e para sua relevância ⁽¹⁾

BRUNO LAZZAROTTI DINIZ COSTA



O campo da assistência social tem sido palco, nos últimos anos, de dois tipos de processos importantes: de um lado, ocorrem na área, desde a década passada, iniciativas importantes de inovação e experimentação na maneira como se concebe e se executa o atendimento às populações vulnerabilizadas. Diferentes projetos e políticas têm procurado haver-se com o desafio de combinar estratégias que combinem eficácia, sustentabilidade, participação e respeito aos direitos de cidadania de públicos tradicionalmente marginalizados, como meninos de rua, população de rua, famílias vulnerabilizadas, crianças expostas ao trabalho infantil ou ao abuso sexual, adolescentes infratores, entre outros. Experiências e estratégias muito diversas, com níveis diferen-

tes de êxito ou de fracasso e graus variados de cobertura, testemunham, independentemente dos resultados, a necessidade e a busca de inovação normativa e técnica nessa área.

De outro lado, a assistência social protagoniza, desde a última década, um esforço de institucionalização sem precedentes nesse campo, esforço ao qual o Ministério do Desenvolvimento Social veio se somar e, em grande medida, liderar no período mais recente. Desde a conquista do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei Orgânica da Assistência Social, vem sendo institucionalizado um campo de política que busca se orientar por certos princípios comuns, âmbitos de atuação mais ou menos compartilhados, participação democrática na gestão, transparência e con-

trole público sobre as ações, entre outros. É um longo percurso no sentido de superar o caráter pontual, assistemático, repressivo ou tutelador e com um alto grau de opacidade na gestão, que, tradicionalmente, caracterizou a assistência social no país. A implantação do SUAS, por sua vez, inspirada na experiência da saúde, procura aumentar o grau de coordenação intergovernamental das ações, criando níveis de atenção e de gestão associados a maior racionalidade, transparência, universalismo e a um caráter mais estratégico e estável na alocação dos recursos da área.

É desnecessário afirmar que esse é um processo longo e ainda incompleto, que guarda inúmeras dificuldades e resistências — sociais, técnicas e políticas — e no qual os erros são, em certa medida, inevitáveis. É o preço que a inovação social cobra. Dentre os desafios colocados para o êxito das inovações em curso na assistência social, nos dois eixos mencionados aqui — experimentação nas estratégias e institucionalização da política pública —, a implementação de uma cultura ou de sistemas ou, no mínimo, de iniciativas de Monitoramento e Avaliação (M e A) são apontadas, por diversas razões, como fundamentais. Entretanto, se tende a existir um amplo consenso — geralmente real e, às vezes, retórico — sobre a importância ou sobre a necessidade de avaliação, no campo da assistência, é preciso ter claramente o que avaliar, para que avaliar e como utilizar os resultados das avaliações.

Parte das razões para isso encontra-se nas próprias características de boa parte dos projetos e políticas na área da assistência social e do contexto institucional em que são implementados. Já tive oportunidade de discutir esse tema em outro artigo, mas vale aqui

sintetizar novamente o argumento.

As políticas sociais, em geral, e as de assistência social, em particular, apresentam algumas características que têm conseqüências diretas tanto sobre sua gestão quanto sua avaliabilidade. Sulbrandt (1994) aponta algumas dessas características constitutivas das políticas sociais e que as diferenciam de outras:

“a) os problemas sociais que se pretendem enfrentar com estas políticas são debilmente estruturados e não podem ser definidos de maneira rigorosa; b) As políticas e programas frequentemente perseguem objetivos

« ... a implementação de programas sociais está geralmente exposta à ação de uma série de fatores organizacionais, que também têm influência decisiva sobre seus resultados. »»

múltiplos, às vezes inconsistentes, e suas metas são definidas de maneira ambígua, devido tanto a razões técnicas quanto a necessidades táticas para assegurar sua aprovação; c) As metas tendem a ser redefinidas, dentro de um certo leque, no decorrer da implementação. Uma das razões que explica estas modificações e mudanças de metas é o processo de aprendizagem

social que experimenta uma organização no desenrolar do programa. (...); d) O caráter brando das tecnologias utilizadas na quase totalidade dos programas sociais significa que as supostas relações causais que vinculam os insumos e as atividades com os produtos, resultados e impactos não respondem a um conhecimento certo e válido, mas, no melhor dos casos, apenas constituem hipóteses a serem verificadas. Ainda quando implementado corretamente, o programa pode não conduzir ao estado final desejado ou buscado. E mais ainda, boa parte dos programas sociais têm bases teóricas frágeis, as quais frequentemente não são explicitadas nem nos próprios programas nem nas avaliações” (pp. 382 e 383).

Além disso, a implementação de progra-



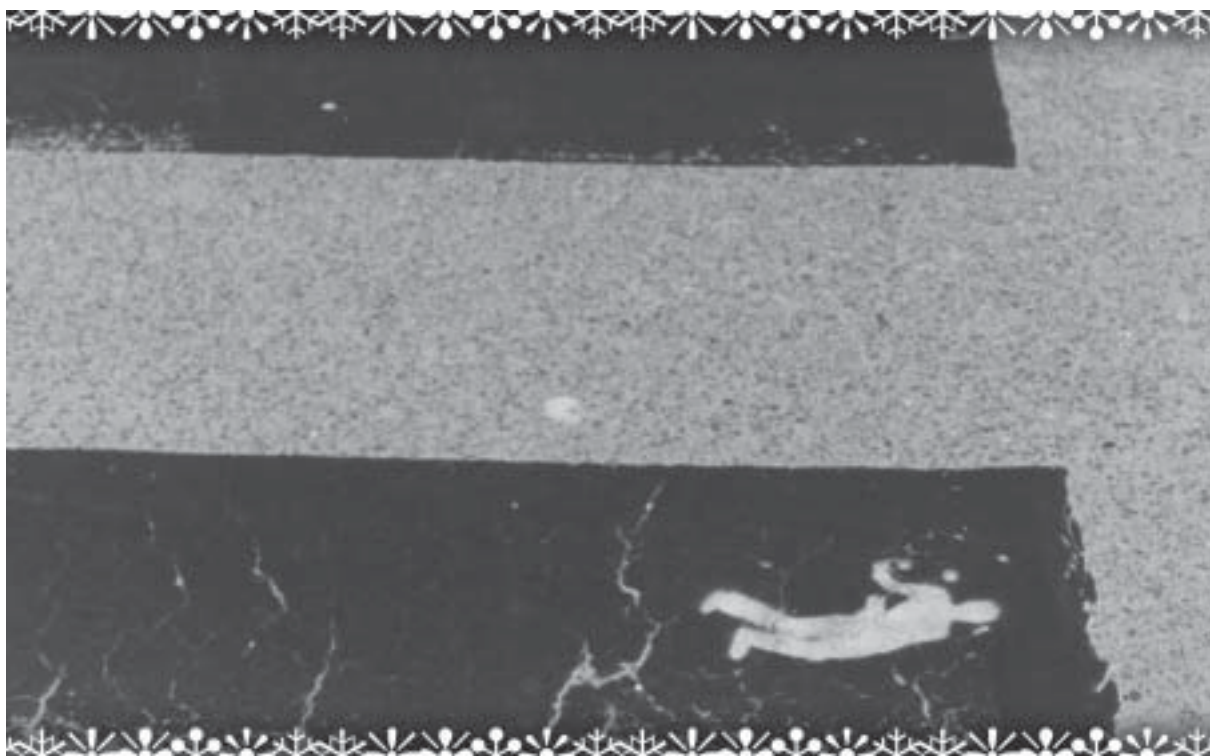
mas sociais está geralmente exposta à ação de uma série de fatores organizacionais, que também têm influência decisiva sobre seus resultados. Em primeiro lugar, os programas sociais raramente ficam a cargo de uma só agência, mas dependem de uma pluralidade de organismos. Outrossim, atuam em sua execução diversas instâncias decisórias nos diversos níveis das agências envolvidas, o que faz com que as decisões dependam de uma complexa rede de negociação permanente entre os diversos atores, o que frequentemente gera modificações no conteúdo e nos prazos dos programas.

Há também condicionantes relacionados ao contexto institucional da implementação. Um deles, que tem sido extensamente tematizado recentemente, é a fragmentação da burocracia pública. As disputas burocráticas, a busca de liderança institucional ou pessoal nos papéis-chave de execução ou a defesa de espaços de poder por parte de grupos ou instituições não são exclusividade dos programas e políticas sociais, mas contingências da ação em contextos de organizações complexas. Entre-

tanto, no âmbito do Estado, prejudicam, de forma mais acentuada, a organicidade dos programas sociais, já que esses, como já se disse, dependem, geralmente, da ação concentrada de diversos órgãos e instâncias decisórias.

Ainda do ponto de vista do marco institucional e de gestão dos programas, deve-se levar em conta a discricionariedade de que tendem a gozar os gerentes e funcionários de ponta de linha. Ora, em um contexto em que as tecnologias e o conhecimento sobre o objeto da ação e os problemas são precários, o grau de incerteza sobre o resultado e a natureza das tarefas passa a ser muito alta. Essa situação tende a tornar necessária — ou inevitável — a outorga de graus mais altos de autonomia às gerências médias e funcionários e técnicos de ponta. Isso faz com que a adesão e a qualificação dos recursos humanos sejam fatores críticos na execução dos programas sociais, pois sua ação pode modificar substancialmente a direção e o conteúdo de tais programas.

Finalmente, há que se considerar o déficit em termos de capacidade institucional e



gerencial que sofre o arcabouço institucional encarregado das políticas sociais na maioria dos países latino-americanos — inclusive o Brasil —, que faz com que a implementação de programas se defronte com precariedade tanto de informações importantes sobre a execução dos programas que permita seu acompanhamento quanto de controles sobre a atuação dos diversos setores, instituições e pessoas envolvidas nos programas. A conjunção desses fatores tende a dificultar fortemente o gerenciamento dos programas e políticas e a identificação e correção de problemas em sua execução.

Às características institucionais soma-se o contexto mais propriamente político em que se decidem e se implementam as políticas de assistência social. Essa política tem lugar geralmente em ambientes caracterizados pela turbulência e pluralidade de atores — instituições públicas, funcionários ou grupos de funcionários, segmentos das burocracias envolvidas, partidos, parlamentares e lideranças políticas, ONGs voltadas para defesa de direitos ou apoio a projetos sociais, associações e entidades assistenciais comunitárias e os usuários e beneficiários dos programas, para citar alguns. Cada um desses grupos ou atores tende a desenvolver estratégias para que seus interesses e valores sejam levados em consideração nas políticas e programas sociais, o que tende a gerar modificações nos programas, no público atendido, nas metas e na duração.

A breve discussão acima tem consequências de várias ordens, tanto para a avaliação das políticas sociais. Isso porque indica que a mudança (efeitos ou impactos) realizada pela política ou projeto decorre não apenas das ações previstas, mas da interação destas com a dinâmica dos contextos diversos em que essas ações se dão, nos vários níveis de implementação. Isso tem implicação importante para avaliação de impactos das políticas educacionais. A avaliação de impacto é, claro, sem-

pre feita sobre a expectativa e a medida da mudança provocada por um projeto, programa ou política. Os modelos tradicionais de planejamento e de avaliação de políticas sociais partiam de uma concepção basicamente linear de mudanças, supondo que determinada quantidade de determinado insumo “A” provocará o resultado “B” e o efeito ou impacto “C” (ROCHE, 2000). Entretanto, cada vez mais se reconhece certo irrealismo ou otimismo exagerado desses modelos em relação à governabilidade das agências públicas sobre os principais fatores que afetam a situação-objetivo. Cada vez mais se admitem modelos não lineares de mudança,

“que reconhecem não só que A e B podem influenciar um ao outro, mas também que essa interação pode resultar no mesmo insumo que produz divergentes e possivelmente inesperados resultados com o decorrer do tempo ou em diferentes locais” (ROCHE, 2000, p. 41).

Ou seja, os mesmos insumos podem levar a resultados distintos no futuro, dentro de certos parâmetros.

A cadeia de impacto das políticas de assistência social (insumos - atividades - produtos - efeitos - impactos) apresenta, portanto, uma característica comum às políticas sociais: quanto mais se avança na cadeia (na “direção” insumos – impactos), maior o grau de influência do contexto da implementação sobre as mudanças provocadas. E quanto mais longa, complexa e demorada essa cadeia, quanto mais atores e organizações e níveis envolvidos, maior a influência do contexto e menor a previsibilidade das mudanças que podem ser provocadas pelas ações das políticas desenvolvidas. Isso implica um problema generalizado na avaliação de políticas sociais, que é o problema de atribuição. Ou seja, como saber que tipo e quanto das mudanças observadas na situação objetivo podem ser atribuídas às ações



do projeto ou da política? Dada a complexidade das cadeias de impacto, o caráter altamente contextual de sua operação e o tempo geralmente longo de implementação e consolidação de mudanças e de produção de impactos significativos, é geralmente difícil produzir uma estimativa direta a respeito do tipo e a quantidade de impactos gerados pelo aumento, diminuição ou variações no perfil, distribuição ou combinação dos insumos. Não é por acaso que as análises de custo-efetividade em políticas e programas sociais estão longe de produzir resultados conclusivos e generalizáveis, com a exceção parcial de certos procedimentos no campo das políticas de saúde.

Nesse contexto, a avaliação deve cumprir papéis variados. Em primeiro lugar, há um pro-



blema de conhecimento para o qual a avaliação deve contribuir. Como se afirmou anteriormente, conhece-se muito pouco ainda sobre os problemas no âmbito da assistência e sobre os recursos sociais disponíveis. Além disso, as políticas e projetos lidam com problemas muito complexos, muitas vezes, muito específicos e ainda não suficientemente estudados em termos das trajetórias causais que os produzem, os determinantes de sua manutenção ou agravamento etc. Essa complexidade dos problemas enfrentados no campo da assistência tem levado a um processo de experimentação intenso. Entretanto, os avanços e os êxitos — bem como os fracassos — têm servido menos do que poderiam para promover um aprendizado social e institucional mais sistemático sobre a natureza dos problemas e sobre as alternativas de encaminhamento. Não se sabe muito bem quais os resultados que os programas sociais efetivamente alcançam, quais os custos das diferentes alternativas, quais fatores concorrem para o sucesso ou fracasso dos programas, como os diversos atores envolvidos tendem a se comportar etc.

Ora, isso quer dizer, repito, que a avaliação no campo da assistência deve servir também para produzir conhecimento e aprendizado sobre os problemas e sobre as estratégias de intervenção. Para que isso seja possível, a avaliação tem que responder não apenas a perguntas do tipo “se” (funcionou ou não) e “quanto” (o quanto o programa ou política modificou as condições de vida de uma determinada população). A avaliação deve também fazer perguntas do tipo “como” e “por que”. Ou seja, quais os processos sociais e institucionais que levaram à produção de determinados resultados ou a sua ausência? Como a interação desses insumos e processos com os contextos específicos e com o comportamento dos diferentes atores, condiciona a viabilidade, o acesso, a eficácia, eficiência etc. das iniciativas? Isso significa que, quando se está



lidando com problemas do tipo da assistência, e com campos em que há pouco conhecimento consolidado, a avaliação de processos e estratégias, e não apenas de resultados, é fundamental para promover e disseminar a aprendizagem social.

Em segundo lugar, as iniciativas de M e A têm uma função particularmente importante para a implementação e gestão de políticas de assistência social. De fato, as características de tecnologia “branda” e o conhecimento precário do objeto da ação e das relações entre custos e resultados, bem como a busca de práticas inovadoras, demandam maior flexibilidade e adaptabilidade dos programas. Isso requer, também, uma maior e mais intensa interação entre as diversas etapas do projeto: desde a definição dos problemas e atores e seleção de alternativas, até as fases relativas à implementação e geração de produtos e resultados, as várias etapas nunca estão definitivamente vencidas. Certos entraves na implementação, freqüentemente levam a redefinições do problema; a maior imprevisibilidade da relação entre produtos e resultados na área social pode levar a alterações na relação entre custos e resultados, obrigando a readequações nas metas ou mesmo na seleção de alternativas ou parceiros etc. Desse ponto de vista, o M e A pode cumprir um papel importante como instrumento que media as relações entre planejamento e implementação e promove a adaptabilidade dos programas e projetos, no sentido de torná-los mais capazes de alterar a realidade e não no sentido oposto, em que muitas vezes os programas sociais se adaptam, que é aquele em que os programas são “domesticados” pela realidade que deveriam alterar.

Porém, dadas essas características e o esforço de promover a participação efetiva na

formulação e gestão, há que se estar atento à estruturação de um sistema de M e A. A questão aqui é para quem se orienta esse M e A. Tradicionalmente, os sistemas de M e A “miram” o topo das organizações, ou seja, produzem as informações de que, julga-se, o secretário, o ministro ou o coordenador-geral do programa necessitam. Na perspectiva que se defende aqui, a avaliação deve se orientar para servir aos diferentes atores — governamentais ou não — de cuja decisão depende o êxito do programa ou política. Isso implica repensar quais informações produzir, o nível de agregação delas e a maneira pela qual é comunicada

aos diferentes atores. Implica também qualificar os possíveis usuários para que possam interpretar e utilizar a informação disponível. A recorrente má vontade de muitos envolvidos em colaborar com o M e A e de fornecer informações de qualidade sobre os projetos, decorre em parte da percepção — muitas vezes, real — de que não só aquela não é uma tarefa que seja aliada da gestão e não só

de que se perde um tempo que poderia ser utilizado de maneira mais produtiva, mas também de que aquele é um meio de controlar (no mau sentido) e punir os implementadores dos projetos e programas. Portanto, estruturar um sistema de M e A, que atenda aos diferentes níveis de gestão e aos diferentes atores, não apenas o torna mais eficaz, mas pode também melhorar sua confiabilidade.

Em terceiro lugar, a avaliação, principalmente a de resultados, pode servir também a um propósito, pode-se dizer, político ou de persuasão. Um dos fatores que desfavorece as políticas sociais frente ao núcleo central dos governos é a falta de informações mais precisas sobre resultados e impactos das políticas e programas e, principalmente, sobre seu custo/

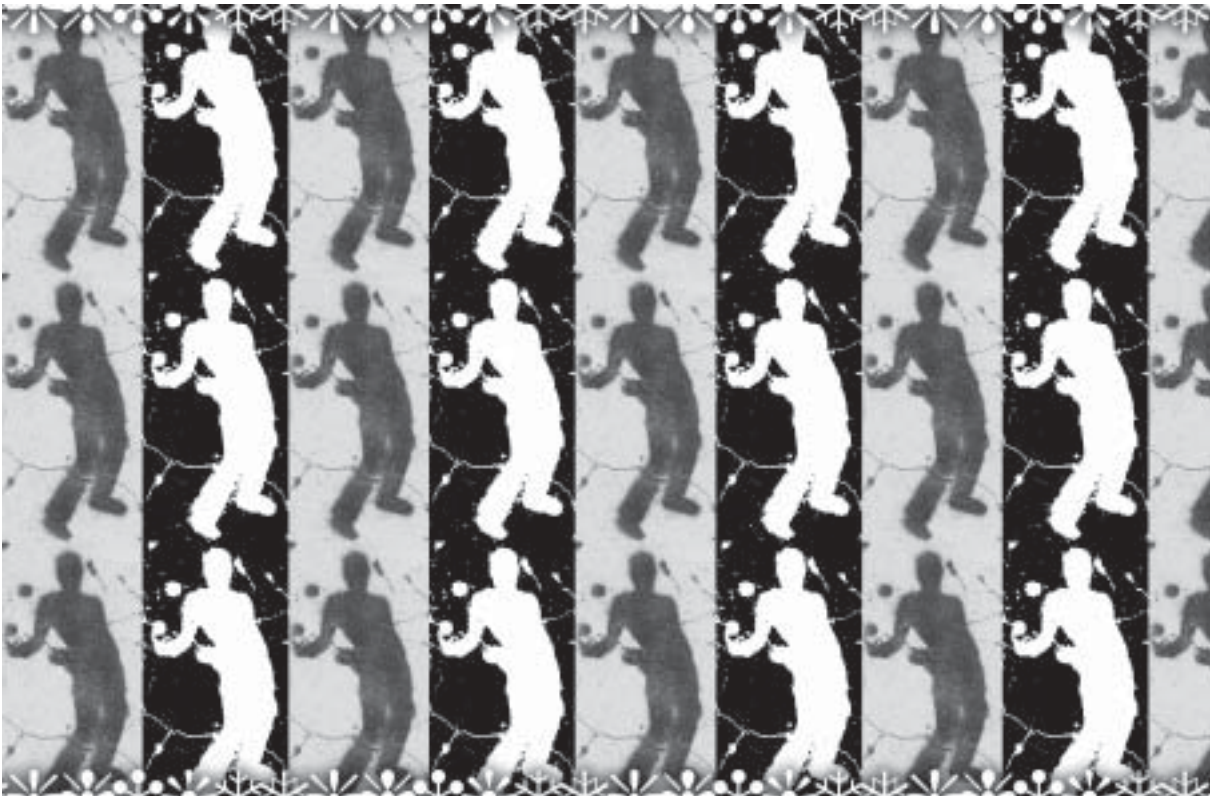
« ...estruturar um sistema de M e A, que atenda os diferentes níveis de gestão e aos diferentes atores, (...) pode também melhorar sua confiabilidade. »



impacto ou seu custo/efetividade. Outras áreas, como as de infra-estrutura, financeira e monetária ou mesmo a industrial, levam larga vantagem sobre a área social nisso, o que lhes dá muito mais argumentos no momento de disputar recursos, além de contar também com aliados poderosos fora do governo, é claro. Enquanto isso, geralmente só resta à área social se defender com um discurso mais exortativo, tentando mais sensibilizar do que convencer a opinião pública e o próprio governo. Além disso, informações mais sistemáticas sobre custos e resultados dos programas sociais tendem a ser altamente vantajosas para as políticas sociais e, particularmente, para o campo da assistência (como as pesquisas mais recentes sobre, por exemplo, o Bolsa-Família mostram).

O último aspecto a ser mencionado refere-se não às dimensões e às dificuldades propriamente técnicas da avaliação, mas à sua relevância. Quando se discute avaliação, principalmente no campo das políticas sociais, o debate e os esforços voltam-se muito

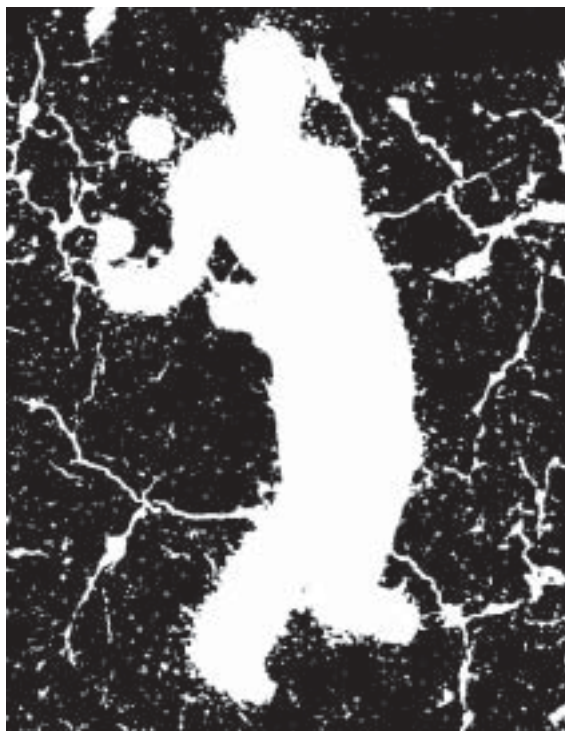
frequentemente para a produção de informação de boa qualidade sobre as políticas e programas e sobre seus resultados. Entretanto, em primeiro lugar, a informação é base para a avaliação, mas é bom lembrar que a informação não é a avaliação. A avaliação, como o nome indica, envolve conferir valor. Ou seja, a avaliação são os juízos informados que se fazem sobre um programa ou política, seus méritos, seus problemas, seus custos etc. Portanto, envolve informação, mas, principalmente, envolve reflexão e debate sobre prioridades, dificuldades e estratégias. Desse ponto de vista, a avaliação não pode ser terceirizada. Muitas vezes, é necessário e/ou recomendável a contratação de assessoria ou consultoria para contribuir com os processos de avaliação. Mas o relatório final da consultoria não é o fim da avaliação; é o começo. Pois, se os atores (governamentais ou não) envolvidos no programa não acordarem sobre o mínimo relevante a ser avaliado (ou seja, quais são as perguntas importantes para a avaliação) em cada programa e não se apropriarem dos resultados da



avaliação, de tal maneira que esta possa estruturar o debate entre esses atores e o planejamento sobre diferentes estratégias para melhorar os projetos, pode-se ter um excelente documento técnico, alguns bons artigos acadêmicos, eventualmente um instrumento útil para disputa ou propaganda na arena pública, que, no entanto, é basicamente irrelevante para a gestão e para a própria política. O elemento determinante da qualidade de um processo de avaliação não é sua solidez técnica (que é indispensável), mas sua utilidade para o processo de planejamento e de gestão.

Isso leva à discussão da relação entre avaliação e decisão. Apesar do consenso sobre a importância da avaliação, de fato avalia-se ainda muito pouco as políticas e programas de assistência social e, principalmente, há muitas dúvidas sobre se realmente os resultados das avaliações feitas são utilizados da maneira mais produtiva. Por que existe esse distanciamento? Karen Mokate, entre outros autores, aponta alguns fatores que contribuem para essa situação. Mokate argumenta que, na América Latina, existem poucos incentivos à avaliação. Em primeiro lugar, o estilo de gestão predominante nas políticas sociais é pouco orientado para os resultados. Por um lado, conforme se afirmou, os objetivos, geralmente, são formulados de maneira excessivamente genérica e ambiciosa para serem operacionais, ou seja, para orientarem a ação e a avaliação. Por outro lado, os gestores e as instituições públicas são muito mais cobrados e avaliados pelos recursos disponibilizados e pela realização de atividades em relação aos planos de trabalho do que pelos resultados efetivamente obtidos. Desse ponto de vista, o monitoramento é mais que suficiente e a avaliação torna-se supérflua.

Portanto, para que a avaliação seja possível e relevante, é preciso modificar a maneira pela qual os projetos são formulados. É preciso formular objetivos operacionais (verificáveis) e realistas e explicitar a “teoria” dos projetos.



Teoria é utilizada aqui num sentido muito amplo, referindo-se aos supostos causais que informam qualquer intervenção pública. Ou seja, por que e como se supõe que os insumos, atividades, produtos propostos produzirão os resultados esperados? Toda avaliação é, em certa medida, um teste de hipóteses. Para que ela seja possível e relevante, as hipóteses têm que estar claras. Se não, mesmo que sejam produzidas informações sobre o programa, como interpretá-las?

Em segundo lugar, a maneira pela qual, muitas vezes, os processos decisórios se realizam nos diferentes níveis de implementação de projetos sociais estão avessos à incorporação da avaliação. Os processos de decisão são freqüentemente informais e pouco estruturados. Assim, muitas vezes, os implementadores percebem cada decisão como uma decisão pontual e para resolver um problema também pontual. Não percebem cada decisão como sendo relevante para o alcance ou não dos objetivos, mas como uma resposta atomizada a um problema específico. Ou seja, processos decisórios pouco estruturados levam a decisões pouco estratégicas, fragmentadas



e reativas. Portanto, para que a avaliação seja incorporada ao processo de gestão, a maneira como se toma decisões no cotidiano das políticas de assistência social tem que se tornar mais estruturada, criando-se espaços e momentos de reflexão sobre os resultados das avaliações e sobre o planejamento mais estratégico das ações nos diferentes níveis de implementação.

Finalmente, Mokate aponta a necessidade de se criarem condições institucionais que induzam uma gestão orientada para os resultados e, ao mesmo tempo, promovam a utilização das avaliações. Em primeiro lugar, conforme já se mencionou, o sistema de M e A deve estar orientado aos diferentes atores envolvidos e não apenas ao topo das organizações, para que cumpra sua função de estruturar o debate e a participação dos diferentes atores e para que seja visto pelos que devem fornecer as informações como um aliado da gestão — e não como um aborrecimento a mais ou mesmo como uma ameaça.

Em segundo lugar, a avaliação só se torna relevante em um contexto institucional em que exista alguma tolerância ao erro e à experimentação, e alguma autonomia por parte dos implementadores para promover ajustes. Se a avaliação é também um instrumento de responsabilização, ela deve ser, principalmente, um instrumento de aprendizagem e menos de punição. Em terceiro lugar, há que haver incentivos organizacionais — financeiros ou outros — para a busca de resultados e para a utilização da avaliação, estabelecendo metas de desempenho e maneiras de reconhecer seus resultados. Como fazer isso num campo em que se lida, conforme se discutiu acima, com problemas complexos e dimensões pouco tangíveis de resultados, é ainda um grande desafio. O risco aqui é um lugar comum na gestão pública: que os gestores deixem de buscar melhorar os programas e projetos e passem a buscar melhorar apenas os indicadores. E,

muitas vezes, a escolha dos indicadores se dá a partir do que é mais mensurável e verificável e não necessariamente do que é mais importante no programa. Entretanto, apesar desses riscos, a busca da melhoria na gestão de programas sociais não pode deixar de considerar que, se os resultados são importantes, essa importância tem que, de alguma maneira, estar refletida na organização e nos incentivos que apresenta. Sem isso, a tendência é que a gestão continue orientada pelo cumprimento das atividades, o que dispensa a avaliação.

Finalmente, devem ser criados mecanismos institucionais que vinculem os processos decisórios e de planejamento à avaliação. Mokate aponta várias maneiras pelas quais se pode iniciar essa vinculação. Pode-se estabelecer valores de referência ou de metas para as diferentes unidades. Pode-se criar pontos específicos de decisão. Por exemplo, o orçamento do ano seguinte para um determinado programa só será decidido após a avaliação do ano anterior e o acerto de iniciativas de ajuste ou melhorias. Ou, as escolas que apresentem os piores resultados em relação a um conjunto de dimensões deverão, com assessoria adequada, apresentar um diagnóstico e um plano de melhorias para o próximo período. Isso contribuiria para tornar as avaliações mais relevantes e os processos de decisão e planejamento menos fragmentados e reativos e mais estratégicos.

Como se vê, os desafios colocados para a assistência social são vastos. A avaliação é um deles e, como se viu, os custos e dificuldades para sua viabilização não são poucos. Só vale a pena arcar com esses custos se os sistemas de M e A contribuirão para a busca de inovação, institucionalização e controle público no campo da assistência social.

Bruno Lazzarotti Diniz Costa é doutor em sociologia e política pela UFMG e pesquisador da Fundação João Pinheiro

Notas

¹ Boa parte dos argumentos desenvolvidos aqui foi adaptada do texto *As mudanças na Agenda das Políticas Sociais no Brasil e os desafios da Inovação: o caso das políticas de assistência social à infância e adolescência*. In: Alysson Carvalho; Fátima Sales; Marília Guimarães; Walter Ude. (Org.). *Políticas Públicas*. 1 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001

Referências bibliográficas:

COSTA, B. L. D. *As mudanças na Agenda das*

Políticas Sociais no Brasil e os desafios da Inovação: o caso das políticas de assistência social à infância e adolescência. In: Alysson Carvalho; Fátima Sales; Marília Guimarães; Walter Ude. (Org.). *Políticas Públicas*. 1 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001.

MOKATE, Karen Marie. *Convirtiendo el "monstruo" en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*. Documentos de Trabajo del INDES, Washington, 2003.

SULBRANDT, José. *Avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais*. KLIKSBURG, Bernardo (org). *Pobreza: uma questão inadiável*. Brasília: ENAP, 1994.



Parcerias público-privado e a implementação de políticas públicas: um caso em Belo horizonte

FABRÍCIA CRISTINA DE CASTRO MACIEL
E LAURA DA VEIGA



O presente artigo examina o arranjo político e organizacional (parceria), estabelecido entre o Poder Público e associações ou entidades privadas, na implementação de políticas públicas. Para tanto, analisa os encontros realizados entre o Poder Executivo municipal e as Organizações Não-Governamentais (ONGs), que têm viabilizado, desde 1993, um programa de assistência à população adulta de rua em Belo Horizonte.

Sem desconsiderar os diversos problemas e desafios do aparelho do Estado em seu movimento político-institucional de redução de ini-

ciativas de proteção social, foram examinadas parceiras, a partir de uma nova concepção de gestão pública, emergente nas décadas de 80 e 90, em administrações municipais mais progressistas. O mecanismo de parcerias é apresentado neste trabalho como uma alternativa para viabilizar ações direcionadas ao enfrentamento das questões sociais, em particular as vivenciadas pelo público da assistência social.

A gestão em parceria é um modelo em processo de aprimoramento e consolidação. Por se tratar de uma tendência recente e inovadora, sua disseminação exige estudos espe-

cíficos para aferir sua viabilidade política e técnica e seus potenciais para melhorar a oferta de serviços sociais públicos.

1 - A estruturação de políticas sociais no contexto da reforma do Estado brasileiro

Uma breve contextualização sobre a reforma do Estado brasileiro é importante para situar o tema das parcerias, pois ela afeta as relações entre Estado, mercado e sociedade no enfrentamento da grave crise econômica, institucional, de governabilidade e governança. Paralelamente, as questões sociais daí decorrentes e a forma como elas são enfrentadas repercutem na definição do sistema não-contributivo de proteção social, particularmente, na Política de Assistência Social.

A partir da década de 80, com a proposta do Estado mínimo, a onda neoconservadora fortaleceu a nova agenda ao aparelho estatal brasileiro, restringindo-a, prioritariamente, às metas de estabilização econômica em detrimento de importantes itens, tais como as reformas sociais. O resultado foi a redução do ritmo de crescimento, o acirramento das desigualdades sociais e altos custos sociais. Passa a valer *“uma agenda minimalista, em franco descompasso com o alargamento da participação e a diversificação das demandas sociais”* (Diniz, 1997:22).

Segundo Diniz (1997), os analistas contemporâneos divergem sobre a amplitude, a forma e o ritmo das possíveis mudanças provenientes das reformas¹ no Estado brasileiro pós-Constituição Federal de 1988. A definição da agenda de “bens públicos” e dos meios de adequação da regulação pública, assim como a organização dos diferentes tipos de serviços

ofertados diretamente pelo Estado, também são pontos de polêmica. O consenso estaria na premência da reforma do Estado como condição para qualquer projeto de retomada sustentada de crescimento de longo prazo. Fatores de ordem histórico-estrutural e conjuntural teriam comprometido a capacidade de governo de implementar decisões. O objetivo central seria, portanto, recuperar a capacidade governamental de comando e direção, coordenação e implementação das políticas públicas, o que requer, entre outros componentes, estratégia política para conduzir acordos e alianças e articulação das arenas de negociação entre Estado, sociedade civil e mercado.

No debate sobre a reforma e novas formas de gestão dos serviços públicos, o tema das parcerias público-privado ganha destaque a partir da década de 90. Diversos especialistas apontam para mudanças no padrão de relacionamento entre o Estado e os setores lucrativo e não-lucrativo na produção e distribuição de bens e serviços sociais.

Para alguns autores (Jegeri, 1996), elas estariam associadas à retração do papel do Estado na viabilização de políticas de proteção social. Para outros, elas poderiam representar maior abertura do Estado às demandas sociais e ampliação das possibilidades de flexibilização da prestação de serviços (Veiga, Costa e Carneiro, 2001; Veiga e Carneiro, 2005; Martinez Nogueira, 1998).

Com subvenções, subsídios, isenções e dos instrumentos de conveniamento ou contratos, as organizações da sociedade civil e entidades sem fins lucrativos se incorporariam à esfera pública para resguardar os direitos sociais, contribuindo, assim, para a democratização do acesso às políticas de proteção social, especialmente diante do caráter fragmen-

« ...é importante institucionalizar regras e procedimentos para reduzir os efeitos perversos de ações voluntaristas, fragmentadas e com baixo grau de planejamento. »»



tado e pouco articulado da assistência social, até período muito recente².

A parceria entre o Estado e o Terceiro Setor pode se tornar estratégica na promoção da cidadania e de garantia de direitos, diante da ausência recorrente do aparelho estatal no que se refere às políticas de inclusão social. Contudo, ela se revela positiva quando assentada no dever do Estado de assegurar a proteção social para os que não dispõem de cobertura adequada para enfrentar, com sucesso, riscos e vulnerabilidades sociais. O enfrentamento das questões associadas à vulnerabilidade, exclusão e redução das desigualdades sociais requer a incorporação de atores e práticas diversificadas, resultando no fortalecimento e na expansão da rede sócio-assistencial envolvida na concepção, implementação e financiamento dos serviços públicos. Paralelamente, é importante institucionalizar regras e procedimentos para reduzir os efeitos perversos de ações voluntaristas, fragmentadas e com baixo grau de planejamento. Daí a importância de mecanismos e procedimentos de coordenação e fiscalização para viabilizar a complementaridade das ações e a prestação adequada dos serviços (Veiga, Costa e Carneiro, 2001; Veiga e Carneiro, 2005).

2 - Caracterização de ONGs e relações com o setor público

O IBGE³ realizou um estudo, entre 1996 e 2002, pelo qual definiu o grupo de entidades/organizações denominadas Fundações e Associações sem Fins Lucrativos (FASFIL)⁴ do Brasil. As FASFIL foram caracterizadas a partir da associação de cinco critérios: i) serem privadas; ii) não terem fins lucrativos; iii) serem legalmente constituídas; iv) serem auto-administradas; v) serem constituídas por associação voluntária entre pessoas. Na Tabela de Natureza Jurídica de 2002 do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), há 14 categorias de entidades sem fins lucrativos. O confronto entre as 14 categorias e os cinco critérios revelou que certas entidades não se enquadravam, simultaneamente, aos critérios de privadas, sem fins lucrativos, institucionalizadas, auto-administradas e voluntárias. A denominação FASFIL foi reservada para aquelas organizações que preenchem os cinco critérios⁵. A pesquisa identificou expressivo crescimento das FASFIL na última década: entre 1996 e 2002, o número dessas entidades mais que dobrou, passando de 105 mil para 276 mil em 2002, assim como aumentou o número de pessoas



ocupadas (em 1996, 500 mil; 1,5 milhão em 2002).

O estudo explicita a enorme diversidade de ONGs/FASFIL identificadas pelo IBGE, mesmo após a adoção de critérios de classificação. Essa diversidade impede afirmações genéricas sobre o papel das ONGs na defesa de direitos, democratização de processos decisórios, melhora de prestação de serviços sociais. Dentro do universo FASFIL, é altamente provável que se encontrem, aliadas ao Estado na prestação de serviços, organizações exemplares na defesa de direitos e no desenvolvimento de metodologias com as marcas da austeridade, universalismo e cidadania. É provável também que se identifiquem outras organizações que adotam práticas eticamente discutíveis ou marcadas pelo clientelismo e nepotismo. A extensão e a heterogeneidade do universo identificado pelo IBGE sugerem a importância de estudos que examinem empiricamente como elas operam. Este trabalho pretende contribuir nessa direção, ao examinar como se articulam o Poder Público (PBH) e as ONGs na prestação de serviços para a população adulta de rua de Belo Horizonte. Serão examinados, a seguir, os tipos básicos de relacionamento ONGs/Estado, as principais formas de atuação e os papéis desempenhados pelo Terceiro Setor no Brasil.

Segundo Teodósio (2002) e Teixeira (2002), as ONGs podem desempenhar diferentes papéis em sua relação com o Estado, a sociedade e as empresas, que se manifestam por suas ações, e são influenciados por suas concepções e ideologias e por seus interesses. Os tipos de relacionamento com o Estado não obedecem necessariamente a um padrão único, podendo ocorrer mesclas ou alternâncias de formas de interação.

O primeiro tipo é o denominado pressão, quando as ONGs pressionam o Poder Público para execução de políticas e difundem valores. Esse tipo de interação predomina nos movi-

mentos em defesa dos direitos humanos ou de luta contra a corrupção. Eles defendem a adoção de modelos mais avançados de organização, convivência social e cidadania, conforme aponta Teodósio (2002). Teixeira (2002) caracteriza essa forma de ação como influência nos processos decisórios, ressaltando o significativo poder de definição das agendas governamentais.

A pressão de grupos organizados tende a estimular a focalização de políticas públicas em determinados segmentos ou regiões. A disputa por recursos públicos no embate político pode ser desfavorável às ONGs menos aparelhadas política e gerencialmente. Projetos sociais, relevantes para as comunidades locais e/ou determinados segmentos, deixam de obter financiamento por se mostrarem pouco competitivos e por baixa qualidade de fundamentação técnica ou por não obterem o apoio político necessário.

A segunda forma de ação é a execução autônoma de projetos sociais, menos usual entre as ONGs em razão da dificuldade de financiamento com recursos próprios. As poucas organizações que conseguem superar o dilema da captação regular de recursos sem vínculo estatal ou de outros órgãos financiadores detêm maior credibilidade junto à sociedade e geralmente atuam de forma mais autônoma (Teodósio, 2002). Um dos riscos aí é ofuscar os objetivos fundamentais, passando a dispendar energia, recursos e tempo na garantia da própria sobrevivência, em detrimento de ações direcionadas à função social.

Para Teixeira (2002), haveria duas formas de interação relacionadas à execução de políticas: encontro prestação serviço e encontro participativo. Essas modalidades pressupõem a articulação com o Estado na execução de políticas públicas por meio de parcerias, tipo de interação bastante difundido entre as organizações do Terceiro Setor, tanto em nível local quanto nacional e interna-



cional. As parcerias, em princípio, envolvem troca contínua de conhecimentos e recursos financeiros, humanos, metodológicos, tecnológicos e informacionais.

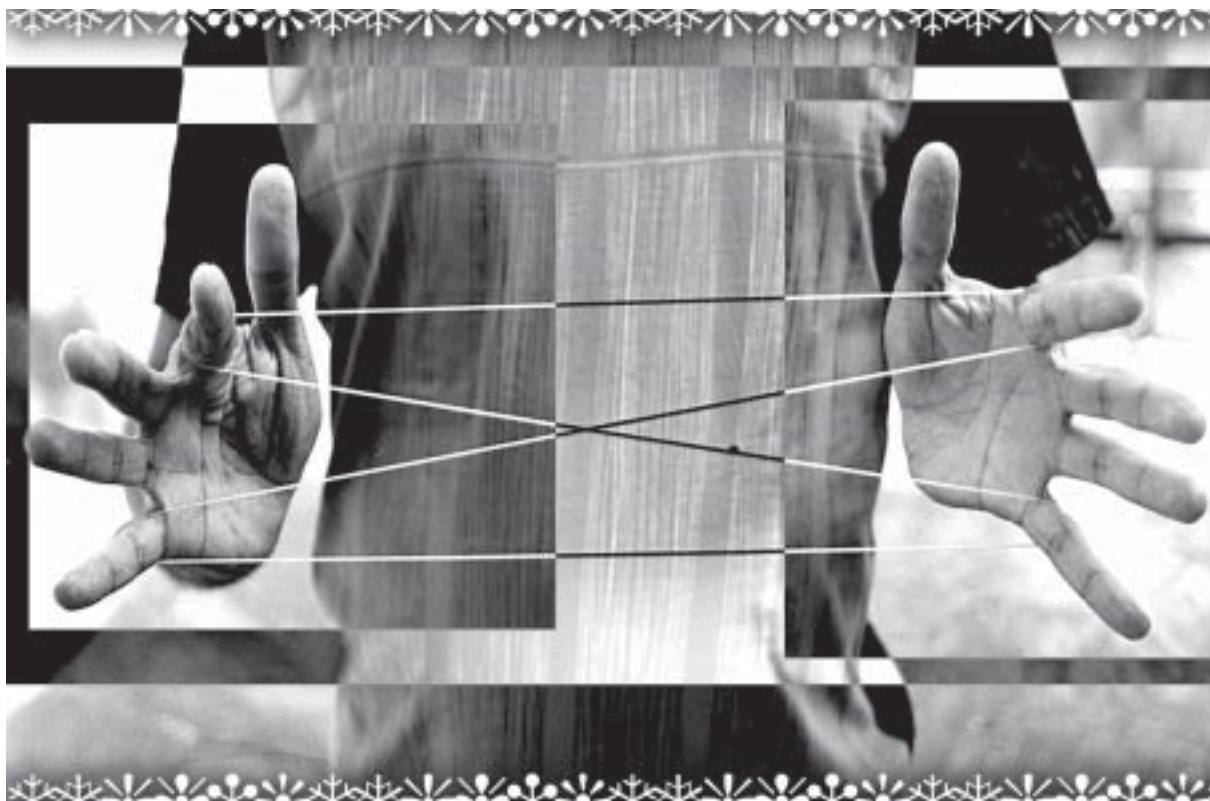
A parceria pode se transformar em “captura” da organização do Terceiro Setor pelo Estado, por grandes empresas ou organismos e ONGs internacionais. Na relação com o Estado, pode configurar a “terceirização” da prestação de serviços públicos e tal possibilidade torna-se mais provável quando o governo repassa recursos financeiros para evitar o ônus da execução direta de seus programas sociais (Teodósio, 2002).

Outra situação pode levar à “captura” das ONGs: o seu despreparo político, administrativo ou financeiro. Segundo Teodósio (2002), no Brasil, essa situação é recorrentemente observada pelas agências de financiamento ou ONGs de alcance internacional em sua relação com as organizações nacionais. Frente à fragilidade técnica ou conceitual, as prioridades e metodologias são, muitas vezes, impostas pelos órgãos internacionais, desconsideran-

do as peculiaridades do contexto.

O Estado, no encontro prestação serviço, pode não se propor ao diálogo aberto com as ONGs, desconsiderando seu saber e experiências, impondo-lhes regras e metodologias de trabalho, padronização de prestação dos serviços, que podem corresponder a exigências legais ou podem se orientar pela garantia de patamares razoáveis de qualidade na execução das ações (Teixeira, 2002). Contudo, a excessiva padronização pode assumir contornos negativos, principalmente nas situações em que os serviços têm de ser adaptados às peculiaridades do público-alvo. Nessas situações, as organizações prestadoras de serviços (os agentes de ponta) necessitam de um certo grau de autonomia para flexibilizar o que será feito (Veiga, Costa e Carneiro: 2001).

Os fatores mais relevantes para configurar a relação participativa são: clareza do projeto político que perpassa a relação, o poder efetivo de cada uma das partes no momento da parceria e o compromisso com o projeto. Parcerias baseadas na concepção participati-



va tendem a ser mais efetivas, pois as partes envolvidas comprometem-se na elaboração e implementação dos projetos e nas possíveis mudanças de rota (Teixeira, 2002).

Nesse tipo de interação, as parcerias são viabilizadas a partir de objetivos convergentes e é desejável que haja processo contínuo de aprimoramento de idéias, além de clara definição de procedimentos básicos de interação e de regras para prestação de contas, explicitação de ações e metas a serem cumpridas. A clareza de propósitos, a definição de fins e meios e de procedimentos de monitoramento e avaliação reduzem as incertezas e as possíveis áreas de conflitos.

Por um lado, a trajetória e a ideologia de cada ONG influenciam a definição e o tipo de atendimento dispensado ao usuário dos projetos e serviços sócio-assistenciais. Por outro, as plataformas políticas, a concepção de Estado e as prioridades e características dos governos determinam as ações a serem viabilizadas em diferentes momentos e conjunturas socioeconômicas. Assim, as ONGs desempenham papéis distintos frente às prioridades e à natureza da concepção política assumida pelos governos, estando submetidas a níveis diferenciados de inserção na agenda do Poder Público. Está em jogo a natureza e a filosofia de cada uma das instituições, bem como os interesses da população-alvo e as diretrizes governamentais.

3 – A Política de Assistência Social e as ONGs na constituição da Rede de Serviços

Em 1993, a Prefeitura de Belo Horizonte criou o Programa para População de Rua em Belo Horizonte, por meio da então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS)⁶ em parceria com seis organizações não-governamentais. O Executivo municipal propôs-se a desenhar e implantar a Política de Assistência Social para responder, dentro de sua especifi-

cidade⁷, às ausências e situações de risco vivenciadas pela população de rua. Ao mesmo tempo, foi destacada a importância da articulação com as demais políticas públicas na perspectiva da complementaridade e efetividade das ações. O compromisso com a inclusão social, a participação e a democratização da intervenção pública exigia uma engenharia institucional baseada na negociação, articulação e mobilização de diversos atores e recursos. Procurou-se estabelecer um novo padrão de organização das intervenções sociais, otimizando as ações desenvolvidas pelas entidades assistenciais e beneficiando o segmento. Apesar das dificuldades inerentes à tarefa de aglutinação de vários atores, da complexidade do público e das restrições de financiamento para manutenção do programa, observa-se a intenção de viabilizar melhores condições de vida para um grupo vitimado por diversas rupturas dos laços de sociabilidade.

A estruturação de uma rede de serviços voltada para um atendimento mais qualificado torna-se uma necessidade e um desafio à administração municipal. O número reduzido de técnicos e a inexperiência deles para atuar junto à população adulta de rua, em contraposição às experiências das organizações sociais, motivaram as partes no estabelecimento de parcerias para a formulação e implementação de uma política voltada para esse público. O envolvimento de diversos atores sociais se tornou imprescindível, uma vez que as estratégias para reduzir as vulnerabilidades desse segmento exigem articulações intersetoriais bem elaboradas e articuladas e o acionamento de uma rede de serviços. Foi constituído o Fórum⁸ de População de Rua, instância de debate e definição de políticas públicas para a população adulta de rua da cidade. O trabalho do Fórum culminou na promulgação da Lei 8029, de 6 de julho de 2000, que institui a política pública de atenção à população de rua de Belo Horizonte.



As parcerias entre Executivo municipal e ONGs foram regulamentadas em 1997, pela Lei de Parcerias nº 7427/97, um importante instrumento legal para a gestão do recurso público destinado às entidades que mantêm convênios com a PBH. Essa lei *“dispõe sobre a celebração de parcerias entre o Poder Público e entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, para a promoção de ações no âmbito da política de assistência social”*. O Decreto 10.241, de 16 de maio de 2000, regulamenta a Lei de Parcerias e *“disciplina os procedimentos para estabelecimento, avaliação e prestação de contas de convênios entre o município e entidades sem fins lucrativos, para a promoção de ações no âmbito da assistência social”*.

A rede de proteção sócio-assistencial à população adulta de rua de Belo Horizonte, vinculada à atual Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS), vem até 2005, contando com os seguintes parceiros/colaboradores: Associação Grupo Espírita “O Consolador”, Providência Nossa Senhora da Conceição - Pastoral de Rua, Cáritas Brasileira, Movimento de Promoção Social - Sopão Mineiro, Asmare (Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Materiais Reaproveitáveis) e Sociedade São Vicente de Paulo - Abrigo São Paulo. Além disso, o desenvolvimento de ações complementares requer a atuação de outros setores da PBH, em especial os de saúde e habitação. Essas organizações executam os serviços, programas ou projetos com diferentes metodologias de trabalho, mas adotam as diretrizes definidas na Lei Orgânica da Assistência Social, na Norma Operacional Básica da Assistência Social e na Lei da Política Pública de Atenção à População de Rua. As modalidades de atendimento da assistência social se distinguem e

podem ser caracterizadas a partir de suas funções de prevenção e proteção social e das seguranças de convivência e acolhida, respectivamente.

A PBH/SMDS viabiliza, em 1993, o Serviço de Abordagem de Rua com a equipe de estagiários e profissionais de nível superior, que realizaram pesquisa junto aos catadores de papel⁹. Em seguida, cria o Departamento de Serviço Social no Albergue Municipal¹⁰, mantendo o grupo Consolador como parceiro. Naquele mesmo ano, os moradores de rua, organizados com o apoio da Pastoral de Rua, participam do Orçamento Participativo (OP-93) e conseguem recursos para a instalação da República Reviver, inaugurada em novembro de 1994. Entre 1993 e 1996, foi desenvolvido o “Projeto Lagoinha”¹¹, parte do plano de revitalização do “Complexo da Lagoinha”. O projeto envolvia a parceria entre SMDS e a Pastoral, com trabalho de abordagem e encaminhamento para moradias de 40 famílias que residiam debaixo de viadutos e marquises da área.

No OP de 1995, um grupo de moradores de rua conquista o Centro de Referência para a População de Rua - Projeto Cidadania, inaugurado em outubro de 1996, também gerenciado pela parceria entre a SMDS e a Pastoral de Rua.

Com o objetivo de redimensionar o atendimento do Albergue Municipal, em 1999, foi criada a República Feminina Maria-Maria, em parceria com a Associação Grupo Espírita O Consolador. O Abrigo São Paulo, gerenciado pela Sociedade São Vicente de Paulo, desde 1994, acolhe a população de rua nos períodos do inverno, por ocasião da Campanha de Inverno promovida pela SMDS. Outro parceiro, incorporado à Política de População de Rua, dadas as emergências de saúde identificadas

«
A estruturação de uma rede de serviços voltada para um atendimento mais qualificado torna-se uma necessidade e um desafio à administração municipal.
»

pela equipe de abordagem, é o Movimento de Promoção Social - Sopão Mineiro, que executa o transporte das pessoas em situação precária de saúde aos equipamentos de saúde.

Andrade (2002) lembra que, ao mesmo tempo em que se estrutura o trabalho junto à população de rua de Belo Horizonte, com as parcerias SMAS/ONGs, era implantado o projeto que buscava a “desconstrução” da lógica manicomial, traduzida pela extinção progressiva do hospital psiquiátrico e a substituição por novos serviços e intervenções diferenciadas para os portadores de transtorno mental. Por ocasião do OP-96, o Fórum de Saúde Mental apoiou um movimento desencadeado pela Pastoral e a população de rua para a conquista do Ambulatório Carlos Chagas.

A rede ainda conta com ações realizadas principalmente pelas Secretarias de Saúde e Habitação, além de ações pontuais das Secretarias de Cultura, Esportes e Abastecimento. A Saúde garante atendimento médico aos moradores de rua em qualquer unidade de atendimento. No entanto, o Centro de Saúde Carlos Chagas dispõe de equipe específica do Programa de Saúde da Família (PSF) para atendimento dessa população. A Secretaria de Habitação incluiu, em 2004, no programa de reassentamento das famílias de área de risco geológico, os moradores de rua¹². As demais secretarias possuem ações esporádicas junto aos usuários da Gerência, na medida em que são demandadas. No Centro de Referência, há oficina de futebol e são disponibilizados ingressos para apresentações de teatro, pela Secretaria Municipal de Cultura (SMC), entre outras atividades. A Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB) repassa gêneros alimentícios ao Albergue Municipal e à República Reviver.

O morador de rua é entendido como su-

jeito de direitos, deveres e desejos, marcado por processos de exclusão social. Nessa perspectiva, os objetivos e metodologia dessa política devem ter como horizonte o compromisso de criar condições para que o morador de rua possa se reapropriar de sua cidadania, restabelecendo a dignidade fragilizada pelo processo de exclusão e, conseqüentemente, saindo das ruas (Souza e Maciel, 1998:41).

A exclusão é um fenômeno multifacetado e complexo, por isso as estratégias para enfrentá-la devem considerar as combinações das dimensões econômicas, sociais e culturais envolvidas (Gomà, 2004). Contudo, argumenta Magalhães (2004), não basta conhecer os processos e causas de exclusão para o estabelecimento de estratégias inclusivas, pois, em muitos casos, não é possível reverter o processo de exclusão com políticas convencionais. Então, é necessário desenvolver novos mecanismos ou, até mesmo, gerar novos espaços de inclusão¹³. As estratégias de inclusão devem ser específicas para

públicos e dinâmicas diferenciados, devem analisar os diferentes graus e tipos de vulnerabilidade e as potencialidades das situações e dos públicos-alvo das políticas.

Para contemplar as especificidades dessa população, planejar intervenções e promover a saída das ruas, as equipes dos projetos necessitam personalizar a atenção a partir de processos com alto grau de interação com a população beneficiária, construindo respostas específicas para cada morador atendido (Nogueira¹⁴, 1998). Nesse sentido, há um esforço das equipes de trabalho em identificar e propor ações que possam impactar as diferentes dimensões da vida dos indivíduos, procurando assegurar o respeito a sua individualidade e a sua condição de usuário dos serviços. Apesar

« A lógica da interação entre a PBH/SMAS e cada ONG se distingue conforme a concepção ideológica dos parceiros e o posicionamento político e técnico dos gestores da política. »



da definição preliminar de funções e atividades de cada serviço, não é viável a completa programação e a rotinização, o que exige flexibilidade e sensibilidade dos técnicos, educadores e coordenadores de ponta para redefinir procedimentos e intervenções caso a caso.

A baixa programabilidade e a exigência de altos graus de interação decorrem das peculiaridades da “população de rua”. Segundo Faria e Machado (2003:29), é recorrente o uso da expressão “populações de rua”, frente ao reconhecimento da heterogeneidade desses grupos que compartilham a circunstância de estar na rua e apresentam histórias de sucessivas perdas: da família, da casa, de referências, do emprego, de valores e até da auto-estima. Objetivamente, são de diversas ordens os motivos que influenciam a busca da estratégia de sobrevivência na rua: questões econômicas, as precárias condições de vida nas periferias, a falta de perspectivas nas zonas rurais, problemas psíquicos e o abuso do álcool e drogas.

Ao buscar compreender as especificidades desse público, a política de assistência social busca romper com visões discriminatórias. Acredita-se que o trabalho só alcança seu objetivo-fim — a construção da saída das ruas — na medida em que o usuário se envolve, se responsabiliza e se sente capaz de atuar como agente de sua própria história, atrelada às possibilidades concretas apresentadas pelo Poder Público e ONGs.

4 - A execução da política de Assistência Social em parceria: desafios e potencialidades

A execução da política de assistência social para a população adulta de rua de Belo Horizonte vem estabelecendo diferentes padrões de interação com as distintas ONGs parceiras. Foram identificadas duas características comuns: todas as entidades administram recursos públicos repassados pela PBH e utilizam

procedimentos padronizados para a prestação de contas desses recursos. Entretanto, o relacionamento se diferencia em função da maior ou menor proximidade da entidade ou da SMA-AS na execução das ações; do maior ou menor entrosamento quanto às questões metodológicas e administrativas; e do tipo de gerenciamento dos convênios (gestão dos serviços ou repasse dos recursos para a execução de atividades sem envolvimento técnico ou metodológico).

A cada convênio firmado, o Executivo deve pactuar procedimentos e metas a serem cumpridos pelas ONGs, definindo indicadores de qualidade a cada serviço. Além disso, cabe ao Poder Público a organização de um cronograma de repasse de recursos compatível com as exigências fixadas para a manutenção da qualidade dos serviços. As regras para a prestação de contas, os princípios, metas e atividades a serem desempenhadas pelas entidades são definições indispensáveis para estabelecer o relacionamento entre o Poder Público e as organizações privadas sem fins lucrativos.

A pactuação de planos de trabalho e metas de execução das atividades não tem sido suficiente para garantir uma prestação adequada de todos os serviços. A PBH/SMAAS necessita ainda definir com maior clareza os padrões de atendimento para cada tipo de serviço e composição profissional das equipes, institucionalizando procedimentos e rotinas que possibilitem o monitoramento e avaliação da qualidade e eficácia da prestação dos serviços. Para tanto, terá de viabilizar os cadastros das entidades, regulamentar as normas de supervisão, estabelecer parâmetros para a prestação de serviços, dentre outras iniciativas. Deve-se ressaltar que o setor governamental tem um papel ativo na definição e regulação dos serviços que deverão ser disponibilizados para a população, propondo programas, articulando e fiscalizando a rede prestadora de serviços, seja ela própria ou conveniada. Tudo isso reforça a neces-

sidade do permanente debate entre o Poder Público e as ONGs, diante da complexidade dos problemas sociais e do pioneirismo das intervenções destinadas à população adulta de rua de Belo Horizonte.

A estruturação de programas em parceria implica necessariamente o gerenciamento de afinidades e conflitos, em que se alternam o debate salutar das idéias ou a definição de prioridades, diante de um quadro de escassez de recursos públicos e da necessidade de regulação pública das ações. De modo geral, foi possível identificar pelo menos três desafios para a implementação da política para a população adulta de rua: a heterogeneidade do segmento população de rua; as deficiências e limitações da estruturação da assistência social no município e a necessidade de atuação intersetorial.

A lógica da interação entre a PBH/SMAS e cada ONG se distingue conforme dois aspectos principais: a concepção ideológica dos parceiros e o posicionamento político e técnico dos gestores da política. Os processos decisórios são alterados a partir da capacidade de legitimação e negociação entre os atores, tendo como parâmetro a ascendência do Poder Público em relação às ONGs.

Este trabalho procura identificar as condições e circunstâncias em que a estratégia de parceria se torna uma combinação virtuosa. Entende-se por combinação virtuosa a relação entre Poder Público e ONGs que possibilite o fortalecimento da ação política, a partir do planejamento e execução coordenados e compartilhados entre os agentes envolvidos, comprometendo as partes com os acordos estabelecidos. Quando tal possibilidade se configura, cada parceiro potencializa seus recursos, colocando-os a serviço da população. Para tanto, é central o papel do Estado para a normatização e regulação da política; o monitoramento e a avaliação das ações; a capacitação profissional dos agentes; a responsabilidade contratual e o compromisso com a alocação

pontual dos recursos financeiros. Quanto às ONGs, é importante a qualificação técnica; a transparência na utilização dos recursos públicos e na prestação de contas; a eficiência na oferta dos serviços; a experiência metodológica e a agilidade administrativa; e habilitação jurídica¹⁵. Do ponto de vista das ONGs, há insatisfação referente à obrigatoriedade de atender a processos burocráticos e ao que consideram excesso de taxas e impostos. Nesse aspecto, uma possível recomendação seria o aperfeiçoamento das rotinas de prestação de contas, desburocratizando aspectos contábeis dentro dos limites da legislação, mas resguardando a necessidade de prestação de contas das ONGs e do Poder Público. As agências governamentais e a rede de prestação de serviços têm de ser responsabilizadas e devidamente cobradas quanto à utilização adequada dos recursos públicos.

Do ponto de vista da execução dos serviços públicos, uma questão detectada foi a premissa da definição de indicadores de qualidade e de acesso dos usuários, sedimentada na universalidade, com critérios de inserção claramente estabelecidos, respeitando o direito a dignidade e autonomia do cidadão. Ainda não há um sistema de monitoramento e avaliação eficientes, resultando em dificuldades na apuração de processos de trabalho e resultados. A falta de consistência na coordenação gerencial acarreta descontinuidade administrativa e impasse no planejamento e na definição de prioridades.

É importante o mapeamento das situações em que a contribuição do conhecimento e da metodologia de trabalho de uma ONG deve estar submetida ao rigor da função do Estado. As demandas públicas de segurança, saúde e educação, por exemplo, devem estar subordinadas à estrita observância da legislação e normatizações pertinentes. Por outro lado, as atividades de sociabilidade, desenvolvimento comunitário e trabalho com famílias ou pessoas



em processo de exclusão social podem se beneficiar da contribuição das metodologias próprias das ONGs. O público mais vulnerabilizado demanda graus elevados de interação com os técnicos. Nesse caso, os procedimentos padronizados e de rotina podem se revelar menos eficazes e provavelmente poderão ser orientados por estratégias que minimizem os fatores de precariedade e exclusão.

Para potencializar a implementação de políticas sociais realizadas em parceria, deve-se viabilizar a aplicação de metodologias inclusivas, valorizando os dispositivos e mecanismos da intersectorialidade. Considerando-se a complexidade das situações de exclusão social, é fundamental a inserção de ações vinculadas a outras políticas sociais.

A continuidade da dinâmica metodológica dos serviços, a implementação de várias modalidades de atendimento, o compromisso com o diálogo e o respeito à diversidade dos parceiros são outros atributos de serviços de proteção social destinados a segmentos fragilizados e vulneráveis.

De maneira geral, é positiva a avaliação dos atores envolvidos nessa política, resguardados os desafios e percalços. As trilhas da inclusão social e das novas formas de gestão estão sendo assentadas em bases articuladas na participação cidadã, ainda que em ritmo mais lento que o desejável, diante da urgência e magnitude das questões sociais.

Fabricia Cristina de Castro Maciel é assistente social, mestre em Administração Pública - Gestão de Políticas Sociais, analista de Políticas Públicas da Secretaria Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte.

Laura da Veiga é doutora em Educação pela Universidade de Stanford, pesquisadora e consultora em políticas sociais, gestão social, política educacional, avaliação de projetos; professora no Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho - FJP, consultora do MDS.



Notas

¹ Eli Diniz (1997) afirma que as propostas de reforma identificadas no Estado brasileiro pós-CF88, podem ser divididas em quatro grandes grupos: a) de natureza político-institucional, envolvendo questões como sistema de governo, relações Executivo-Legislativo, sistema eleitoral e legislação partidária; b) de ordem econômica, referente ao investimento privado nacional e internacional em áreas estratégicas para o desenvolvimento econômico do país; c) a questão da seguridade social em seus aspectos institucionais (gestão e formato organizacional) e a administração de recursos arrecadados e alocados; d) as reformas administrativa e fiscal, indispensáveis para a União equilibrar seu orçamento de maneira estável e voltar a investir de forma mais efetiva.

² Os desafios da área governamental seriam, dentre outros, ampliar sua capacidade de coordenar e de negociar o papel e as responsabilidades dos vários atores e organizações necessários a disponibilização de serviços e benefícios, mas, ao mesmo tempo, desenvolver capacidades administrativas e políticas para assegurar níveis de qualidade na prestação de serviços.

³ Nesta pesquisa, o IBGE teve a colaboração do IPEA, da ABONG e do Grupo de Instituições, Fundações e Empresas (GIFE).

⁴ Para construir estatísticas comparáveis internacionalmente, a equipe do IBGE optou por adotar como referência para definição das FASFIL a metodologia Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts (Manual sobre as Instituições sem Fins Lucrativos no Sistema de Contas Nacionais) elaborado pela Divisão de Estatística das Nações Unidas e a Universidade de John Hopkins, 2002.

⁵ Ao considerar as 14 categorias referentes à Natureza Jurídica, identificou-se 500 mil entidades sem fins lucrativos. Após confrontação de critérios, o número de FASFIL é definido, em 2002, pelo total de 276 mil entidades.

⁶ Atualmente denominada Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS).

⁷ É específico à atuação da Política de Assistência Social, a proteção especial através de serviços de acolhida, de concessão de benefícios, atuação em situações de violação de direitos, dentre outros; e da proteção social básica definida por intervenções preventivas e de promoção da convivência familiar e comunitária.

⁸ A partir de 2001 houve a descontinuidade das atividades do Fórum.

⁹ A Secretaria Municipal de Limpeza Urbana (SMLU) também participou da pesquisa.

¹⁰ O Albergue Noturno Municipal foi criado em 1992, no governo do então prefeito Eduardo Azeredo.

¹¹ Esse Projeto sofreu alterações ao longo dos anos, mas sua essência é o acompanhamento sócio-familiar de moradoras de rua por equipe técnica. A Cáritas Brasileira é parceira da secretaria no desenvolvimento desse trabalho.

¹² Lei 8.566 e Decreto 11.575, que cria o Bolsa-Moradia.

¹³ Magalhães (2004:38) apresenta, como exemplo, os antigos catadores de papel, hoje trabalhadores do material reciclável, com suas associações em várias cidades do país. Em BH, a Asmare contou com a ação de dois agentes mobilizadores de recursos externos ao próprio grupo: a Pastoral de Rua da Igreja Católica e a PBH (a partir de 1993), a qual estabeleceu uma



relação contratual com a associação para a prestação de serviços e também lhe destinou subsídios significativos.

¹⁴ O autor trata da programabilidade e interação com os usuários para a formulação e gestão de projetos. Os projetos sociais que focalizam o público mais vulnerável e em situação de grave exclusão social, são caracterizados por baixa programabilidade e elevada interação com seus usuários. Ou seja, o grau de programabilidade das tarefas diz respeito ao estoque de conhecimento acumulado, ao grau de certeza tecnológica, à complexidade do sistema de implementação, expressando o quanto as atividades desenvolvidas requerem flexibilidade e variação durante a execução e em que medida são passíveis de rotinização ou formalização. Entende-se por grau de interação com os usuários, o tipo e a intensidade dos contatos entre os técnicos e gerentes e os beneficiários dos projetos. Para o desenvolvimento das ações, define-se, em grande medida, o perfil e o papel dos operadores “da ponta” dos projetos, o nível e escopo da mudança pretendida nas condições, capacidades, atitudes e comportamentos do público-alvo (Nogueira: 1998).

¹⁵ Registro da entidade em cartório, inscrição nos Conselhos Municipal e Nacional de Assistência Social, Título de Utilidade Pública e Certidões Negativas de Débito (CND) de todos os impostos e taxas.

Referências bibliográficas

ANDRADE, Heloisa Schimidt de. A população de rua de Belo Horizonte: construindo alternativas para a inclusão social. Revista Pensar BH, agosto/outubro de 2002, Vol 04.

_____ A Rua em Movimento... A rua é Movimento... A rua é o movimento...: A trajetória histórico-organizacional da popula-

ção de rua de Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado Gestão das Cidades) - PUC-MINAS. Belo Horizonte, 2002 (Mimeo).

BIONDI, Márcia Pinheiro. Relatório de atividades 1993 a 1996. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Belo Horizonte, 1996.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília: 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado nos anos 90. Crise, reforma do Estado e governabilidade no Brasil, 1985-95. RJ: FGV, 1997.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas para a década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas. Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de e MACHADO, Maria Fernanda. Os moradores de rua: entre a Sociedade e o Estado. Revista Pensar BH, nº 07, julho/setembro de 2003.

FÓRUM DE POPULAÇÃO DE RUA DE BH. A População de Rua: Seminário sobre Políticas Públicas. Anais de evento realizado em 1998. BH: SEGRAC, 1998.

GOMÃ, Ricard. Processos de exclusão e políticas de inclusão social: algumas reflexões conceituais. Carla B.L. Carneiro e Bruno Costa (org) Gestão Social: O que há de novo? Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004 - Vol. 1.

JEGERI, Ernesto. Ensaio bibliográfico - Parcerias público-privado. Revista do Serviço Público. São Paulo: FUNDAP, 1996. Vol. 120, nº 01, p. 165 - 179.

LANDIM, Leila. Governo e sociedade civil em torno da “solidariedade” no Brasil. Fórum de população de rua. BH: SEGRAC, 1998.

LANDIM, Leila. Múltiplas identidades das ONGs. ONGs e Universidades: Desafios para a cooperação na América Latina. São Paulo: ABONG. Petrópolis, 2002.

MAGALHÃES, Edgar Pontes de. Inclusão Social e Intersetorialidade: O longo caminho dos princípios às estratégias de ação. Carla B.L.

Carneiro e Bruno Costa (org) *Gestão Social: O que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004 - Vol. 1.

MAIA, Maria Durand-Lasserve. *ONGs e a agenda da boa governança. Cadernos de Textos n° 2*, agosto de 2000 - *Direito e Governança: novas tendências da gestão urbano-ambiental*. BH: FJP, 2000.

MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. *Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Serie Políticas Sociales n° 24*, Comisión Económica para América Latina Y El Caribe. Santiago de Chile, 1998.

MESTRINER, Maria Luiza. *A proteção social das organizações sem fins lucrativos a regulação estatal da filantropia e da assistência social no Estado brasileiro*. São Paulo: PUC-SP, 2000. Tese, Doutorado em Serviço Social (Mimeo).

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. *Intersectorialidade, o desafio atual para as políticas sociais*. Revista Pensar BH: Política Social. Belo Horizonte, n° 03 Maio/Julho de 2002.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL/MPAS SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/SAS. *Norma Operacional Básica da Assistência Social*, 2000.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL/MPAS SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/SAS. *LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social*, n° 8742/93, Brasília: 1993.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. *Lei de Parcerias - Lei Municipal n° 7427/97*.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. *Assistência Social, Relatório de Gestão 2003*. Belo Horizonte, 2004.

RICCI, Rudá e SOTERO, Frederico. *Relatório de avaliação do programa população de rua. Consultoria em políticas públicas e Instituto de Pesquisa e Estudos Socioeconômicos*. Belo Horizonte, 2001 (Mimeo).

SOUZA, Antônio R. e MACIEL, Fabrícia C. Castro. *A escuta ativa e suas implicações na*

abordagem à população de rua. A população de Rua - Seminário sobre políticas públicas. Belo Horizonte: SEGRAC, 1998.

SOUZA, Maria Thereza C. G. *Parcerias entre Terceiro Setor e financiadores: estratégias ou armadilhas de gestão. Projeto de pesquisa (Mestrado em Administração da UFMG/FACE/CEPEAD)*. Belo Horizonte, 2002.

SPOSATI, Aldaíza. *Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social*. São Paulo, 2003.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. *A Atuação das Organizações Não-Governamentais: entre o Estado e o Conjunto da Sociedade*. DAGNINO, Evelina (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TENÓRIO, F. G. *Gestão de ONGs: Principais funções gerenciais*. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Souza. *O Terceiro Setor como utopia modernizadora da provisão de políticas sociais: dilemas, armadilhas e perspectivas no cenário brasileiro*. Mimeo. BH: PUC - Minas. Dissertação de Mestrado, 2002.

_____ *Pensar pelo avesso o Terceiro Setor; mitos, dilemas e perspectivas de ação social organizada no Brasil. Políticas públicas de apoio sócio-familiar / Curso de capacitação de Conselheiros tutelares e Municipais*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2001.

VEIGA, Laura da. COSTA, Bruno L. Diniz. CARNEIRO, Carla B. Ladeira. *Os desafios da inclusão social: programas de assistência social para a infância e juventude vulnerabilizada na administração municipal de Belo Horizonte*. BH: FJP, abril de 2001.

VEIGA, Laura da e CARNEIRO, Carla Bronzo. *O marco conceitual e a lógica da intervenção de programas locais de combate a pobreza e a exclusão nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte. Trabalho apresentado na VI Reunião do CLAD*. Santiago: 2005.



Análise do Benefício de Prestação Continuada (BPC) Para Deficientes e idosos em Belo Horizonte

GERALDINA DA CONCEIÇÃO CONRADO



O presente artigo pretende suscitar reflexão sobre os dez anos de operacionalização do Benefício de Prestação Continuada, problematizando aspectos facilitadores e dificultadores vivenciados por pessoas com deficiência e pessoas idosas elegíveis nos critérios para acessar o benefício.

A Constituição Federal de 1988 inovou, ao elevar a assistência social do campo do favor e da benesse para o campo do direito, ao formalizá-la como política pública, nos artigos 203 e 204. Naquele momento, a constituição já garantia direitos às pessoas com deficiência e às pessoas idosas por meio de benefício no valor de um salário mínimo mensal.

Em 7 de dezembro de 1993, a Lei Orgâ-

nica da Assistência Social (LOAS) vem regulamentar os artigos da Constituição Federal, que garantem a assistência social como direito. A LOAS explicita melhor o BPC, público-alvo e critérios para a sua concessão.

De acordo com a LOAS (1993), o Benefício de Prestação Continuada constitui-se na “... garantia de um salário mínimo de benefício mensal a pessoa portadora de deficiência e ao idoso, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família”.

Além da concessão, a LOAS prevê mecanismo para avaliar a temporalidade para o recebimento do benefício. O artigo 21 determina a revisão, a cada dois anos, a contar da

data da concessão, para avaliar a continuidade das condições que lhe deram origem.

Em 1995, foi publicado o Decreto 1744/95 para regulamentar o acesso e manutenção do benefício. Cabe lembrar que esse decreto vigora até hoje, com pequenas alterações. Em janeiro de 1996, iniciou-se a concessão do benefício. Sua operacionalização, incluindo posteriormente a perícia médica, foi atribuída ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), por ser um órgão do governo federal capaz de cobrir o território nacional e porque o governo não contava mais com a estrutura da extinta Legião Brasileira de Assistência (LBA), inicialmente pensada para administrar o BPC.

Sabe-se que o BPC é o maior programa de distribuição de renda do governo. Entretanto, isso não representa um facilitador para que os candidatos possam acessá-lo. O idoso deve comprovar idade de 65 anos ou mais e ter renda per capita familiar inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. A pessoa com deficiência, além do recorte da renda, deve provar que a deficiência da qual é portadora a incapacita para a vida independente e para o trabalho. A incapacidade é atestada pela perícia médica do INSS.

Diante do rigor observado na concessão do benefício para as pessoas com deficiência nas perícias médicas e recorte de renda estabelecido pela legislação vigente, observa-se uma busca crescente pela via judicial para acesso ao benefício.

Após o início da concessão do BPC, observaram-se mudanças significativas na LOAS, comprometedoras da inclusão no benefício, além de medidas administrativas adotadas para restringir novas inclusões. Consideramos importante detalhar algumas alterações para melhor compreensão do leitor.

As principais alterações introduzidas na LOAS pela Lei 9720, de 30/11/1998, foram antecipadas através de medidas provisórias. São elas:

Conceito de Família

LOAS — Família Mononuclear

“Aqueles que vivendo sob o mesmo teto têm sua economia mantida pela contribuição de seus integrantes”

Alteração — Família Previdenciária

“Pessoas consideradas na categoria de dependente previdenciário (artigo 16 da Lei 8213/91), desde que vivam sob o mesmo teto: cônjuge, companheiro (a), pais, filhos e equiparados a essa condição (enteado e tutelado) e os irmãos não emancipados, menores de 21 anos ou inválidos”

A Lei 9720, ao utilizar o mesmo modelo de família utilizado como critério para pagamento de benefícios previdenciários para a concessão do BPC, desconsiderou aspectos importantes, que envolvem os dois modelos. A família previdenciária identifica-se com o modelo nuclear burguês, em que predominam as relações de parentesco, diferentemente do modelo mononuclear, que, segundo Genofre (2000: 97), é *“caracterizado por um grupo menos organizado e hierarquizado e que cada vez se funda mais na afeição mútua”*. Ressalta-se que a mudança no conceito de família interfere no cálculo da renda per capita, ampliando a renda familiar e excluindo novos candidatos ao benefício.

Comprovação do Grupo e Renda Familiar

Decreto 1744/95 - Atestados fornecidos pelos CMAS ou assistentes sociais ou autoridades locais;

Alteração - Através da Declaração sobre a Composição do Grupo Familiar e Renda preenchida e assinada pelo requerente ou seu representante legal;

Comprovação da Deficiência

Decreto 1744/95 - Avaliação e laudo expedido por equipes multiprofissionais do SUS



ou entidades; Ou dois pareceres técnicos, sendo um emitido por profissional da área médica e outro por profissional da área terapêutica ou educacional;

Alteração - Exame médico e laudo emitido pela perícia médica do INSS;

A transferência da comprovação da deficiência para a perícia médica do INSS trouxe prejuízos significativos para as pessoas com deficiência, na medida em que restringiu ainda mais o acesso ao benefício. Constatado o enquadramento pelo recorte da renda, a perícia médica torna-se definidora do acesso ao benefício. Entretanto, o olhar do perito que avalia a incapacidade para a vida independente e para o trabalho localiza-se prioritariamente na avaliação da incapacidade laborativa do segurado e não se estende a uma visão mais ampla das questões que envolvem as deficiências.

Os critérios norteadores da perícia médica, pela falta de clareza, ampliam as dificuldades observadas na sua operacionalização. Dessa forma, observa-se a contradição no

indeferimento de alguns benefícios pela inexistência de incapacidade para a vida independente quando na revisão atende-se a beneficiários com as mesmas incapacidades.

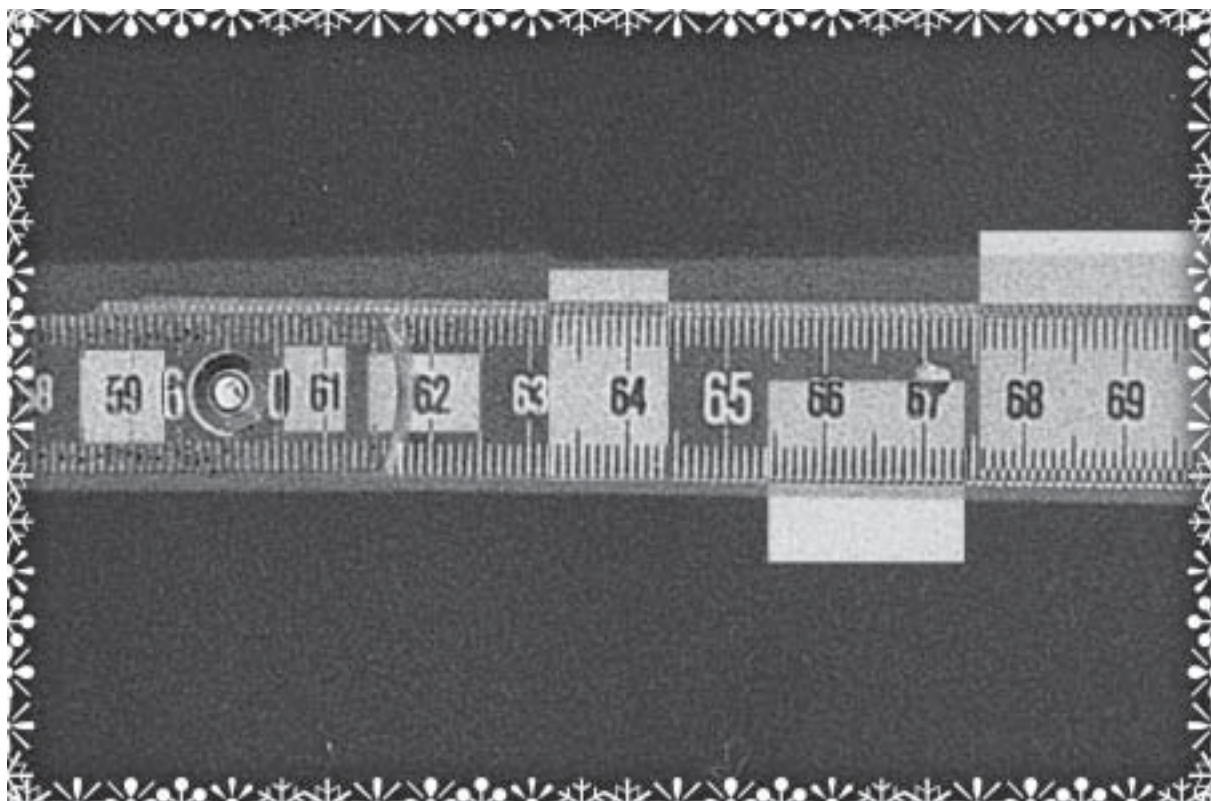
É importante lembrar que, nas situações de indeferimento na concessão ou suspensão do benefício na revisão, o mérito do recurso é julgado pelo INSS com decisões baseadas na lógica previdenciária. Denota-se que essa lógica é extremamente excludente, ao avaliar a incapacidade da pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho e a renda de beneficiários idosos e deficientes.

Redução de Idade para o Idoso

LOAS - Previa a redução progressiva da idade (para 67 e 65 anos após 24 e 48 meses do início da concessão);

Alteração - Fixação da idade mínima em 67 anos para acesso ao benefício, vigorando a partir de 01/01/1998;

○ Estatuto do Idoso, sancionado em 01/10/2003 (Lei nº 10.741), devolveu ao idoso,



com idade a partir de 65 anos, o direito de acessar o benefício. O Estatuto representou um avanço, ao permitir que dois idosos recebam o benefício. Dessa forma, desde janeiro de 2004, marido e mulher, idosos com 65 anos ou mais, têm direito ao benefício, desde que nenhum deles seja aposentado.

Além das alterações introduzidas no BPC, houve modificações introduzidas por medidas administrativas, que, no contexto geral, representam outros dificultadores para a inclusão no benefício, tais como:

Renda Bruta

Inicialmente, considerou-se para a concessão no BPC a renda líquida, qual seja, do salário bruto subtraía-se INSS, imposto de renda e pensão alimentícia. Essa medida permitia que uma família com quatro integrantes, mantida por rendimento mensal de um salário mínimo e que contasse com uma pessoa idosa ou uma pessoa deficiente entre eles, acessasse o benefício considerando o critério de renda.

A partir do momento em que passou a vigor a renda bruta, o mesmo grupo familiar apontado no exemplo acima não consegue acessar o BPC, pois está fora dos critérios pelo recorte de renda.

Autônomo

Para fins de concessão e revisão do benefício, considera-se renda mínima a importância de um salário mínimo para quem contribui ao INSS na categoria de autônomo. Entretanto, sabe-se que nem sempre tal contribuição implica necessariamente numa renda mensal. Muitas vezes, a contribuição como autônomo representa um esforço da família para garantir, no futuro, um benefício previdenciário (au-

xílio-doença, auxílio-reclusão, aposentadoria ou pensão por morte).

Assistentes Sociais

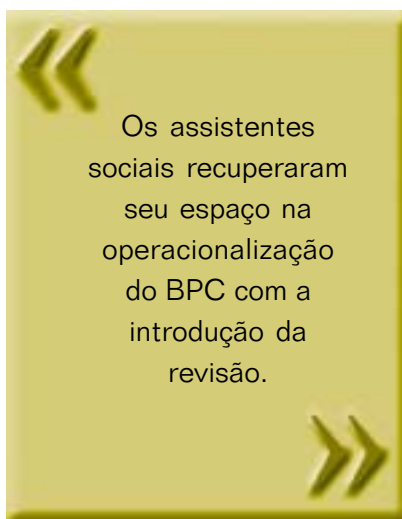
Por se tratar de um profissional cuja formação é voltada para a educação para a cidadania, defesa e garantia de direitos, a exclusão do assistente social do processo dificultou o acesso ao benefício. Na prática, essa medida teve um efeito perverso, pois a lacuna deixada pelos assistentes sociais foi parcialmente ocupada por agenciadores.

O agenciador é a pessoa que preenche o requerimento para a concessão do benefício, providencia relatório médico para ser apresentado à perícia médica e cobra pelos serviços prestados. O agenciador pode ser um líder comunitário, vereador, escritório de advocacia ou de contabilidade. Se, em alguns casos, o

faturamento é político, em outros o pagamento é em espécie, acarretando prejuízos que podem chegar a três salários mínimos ou mais aos beneficiários. O agenciamento é uma prática difícil de ser apurada, pois conta com a conivência dos beneficiários, na medida em que não denunciam por considerarem os agenciadores “pessoas caridosas”.

Os assistentes sociais recuperaram seu espaço na operacionalização do BPC com a introdução da revisão. Inicialmente, o assistente social foi considerado preferencialmente como o profissional qualificado para realizar a revisão. O termo “preferencialmente” permitiu que profissionais de outras áreas pudessem revisar benefícios. Após envolvimento da categoria, por meio dos Conselhos Regionais e Federal, a revisão passou a ser compreendida como uma atribuição exclusiva dos assistentes sociais.

As questões apontadas nos parágrafos



anteriores mostram que a administração neoliberal do governo Fernando Henrique, preocupado com os crescentes números do BPC, alterou a LOAS com medidas provisórias transformadas na Lei 9720. O avanço na concessão do benefício, independentemente das medidas já adotadas, levou o governo a adotar medidas administrativas sutis que não acarretassem desgaste político.

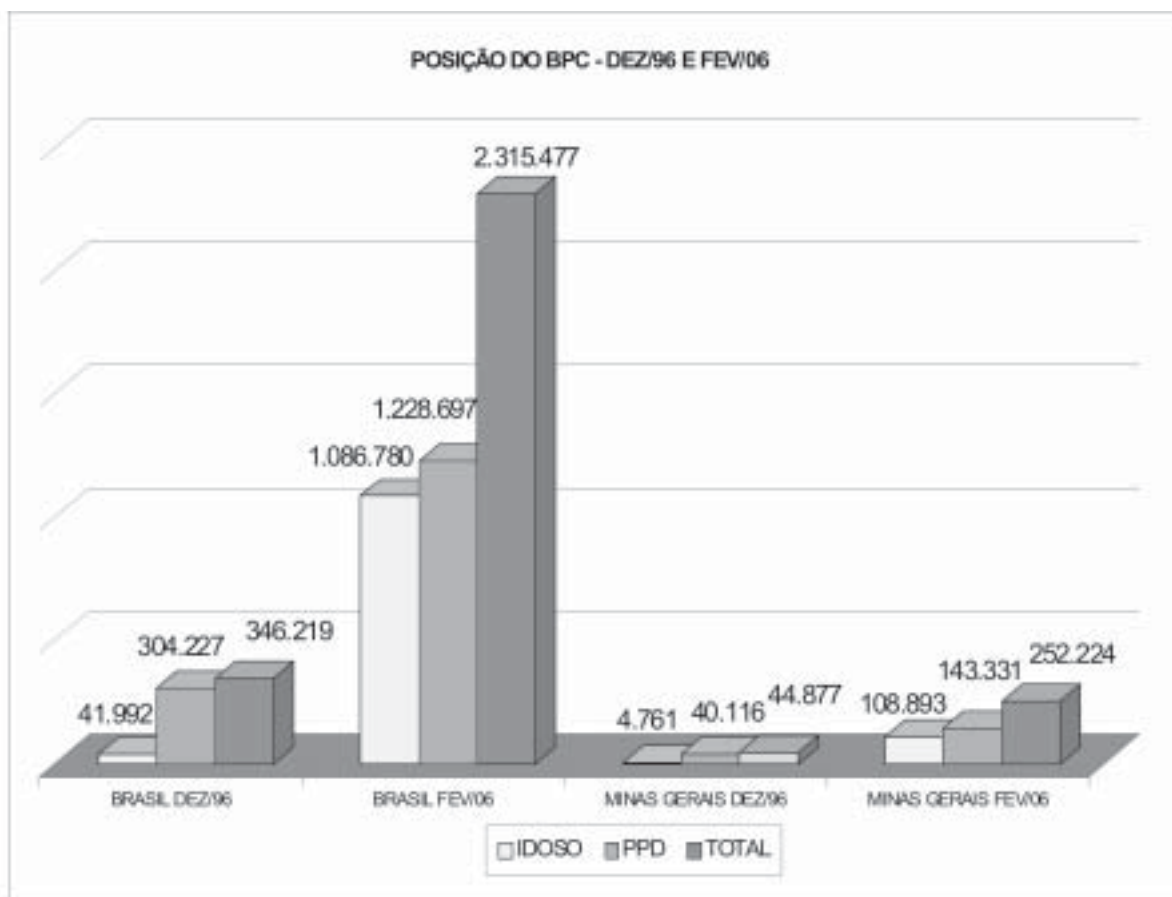
O quadro abaixo mostra a posição do BPC no Brasil e em Minas Gerais em dezembro de 1996 e fevereiro de 2006.

Apesar das medidas do governo, o gráfico abaixo mostra o salto vertiginoso que o BPC atingiu em dez anos. Ao analisar os dados, observa-se que, apesar de os idosos que completaram 65 anos no ano de 2000 terem o acesso ao benefício postergado para janeiro de 2004, ainda assim o índice de crescimento no BPC foi extraordinário. Cabe ressaltar que nos

Estados do Amapá, Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rio de Janeiro, São Paulo e Sergipe, o número de benefícios concedidos a pessoas idosas já superou o número de pessoas com deficiência (fonte: site www.mds.gov.br - posição de fevereiro de 2006).

Entretanto, esses dados não significam o esgotamento da cobertura do benefício para as pessoas com deficiência. Apesar de não dispor de dados quantitativos, deparamos cotidianamente em nossa atividade profissional com requerentes que tiveram o benefício indeferido pela perícia médica.

Assim sendo, apesar do expressivo número de deficientes incluídos no benefício, constata-se a existência de entraves cerceadores da garantia do acesso ao BPC. É importante frisar que a perícia médica – definidora da inclusão no benefício – é regida por Instruções Normativas do Instituto Nacional do Seguro



Fonte: site www.mds.gov.br

Social (INSS), quando, de acordo com o nosso entendimento, deveria ser subordinada à normatização do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

A Norma Operacional Básica (NOB) vem normatizar os fundamentos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que preconiza um modelo de gestão em nível nacional, observando a realidade local de municípios de pequeno e médio porte e as metrópoles. Os níveis de gestão se subdividem em Gestão Inicial, Básica e Plena e os requisitos para a gestão variam de acordo com o estágio de gestão em que o município está inserido.

Nesse modelo de gestão, a proteção social tem como princípio a matricialidade sociofamiliar e é hierarquizada em proteção social básica e proteção especial, sendo que a proteção especial é subdividida em média e alta complexidade. O BPC e os benefícios eventuais compõem a proteção social básica. De acordo com a PNAS (2004), *“o aperfeiçoamento da Política Nacional de Assistência Social compreenderá alterações já iniciadas no BPC, que objetivam aprimorar as questões de acesso à concessão, visando uma melhor e mais adequada regulação que reduza ou elimine o grau de arbitrariedade hoje existente e que garanta a sua universalização. Tais alterações passam a assumir o real comando de sua gestão pela assistência social.”*

Para cada nível de gestão, existem requisitos, responsabilidades e incentivos. Dois itens são apontados como requisitos da Gestão Básica e Plena em relação ao BPC. São eles:

- *“Manter estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários do BPC e dos Benefícios Eventuais, com equipe profissio-*

nal composta por, no mínimo, um (01) profissional de serviço social;” (NOB, 2005: 100; 102)

- *“Apresentar Plano de Inserção e Acompanhamento de beneficiários do BPC, selecionados conforme indicadores de vulnerabilidade, conforme sua capacidade de gestão, contendo ações, prazos e metas a serem executados, articulando-os às ofertas da assistência social e as demais políticas pertinentes, dando cumprimento ainda ao artigo 24 da LOAS.”* (NOB, 2005: 102)

A responsabilidade da Gestão Básica e Plena em relação ao BPC é a seguinte:

- *“Participar da gestão do BPC integrando-o à Política de Assistência Social do município, garantindo o acesso às informações sobre os seus beneficiários.”* (NOB, 2005: 100; 103)

Dois itens são apontados como incentivos da Gestão Básica. São eles:

- *“proceder, mediante a avaliação de suas condições técnicas, à habilitação de pessoas idosas e pessoas com deficiência, candidatas ao benefício, mediante realização de avaliação social de ambos os segmentos, e encaminhamento em seguida ao INSS.”* (NOB, 2005: 101)

- *“receber recursos do Fundo Nacional da Assistência Social para as ações de revisão do BPC.”* (NOB, 2005: 101)

Dois itens são apontados como incentivos da Gestão Plena. A saber:

- *“proceder à habilitação de pessoas idosas e pessoas com deficiência, candidatas ao BPC, mediante a realização de avaliação social de ambos os segmentos, podendo, ainda, após avaliação das condições técnicas do município, realizar a aferição de renda, análise e processamento do requerimento e encaminhamento em seguida ao INSS.”* (NOB, 2005: 104)

- *“celebrar ajuste diretamente com a*



União para consecução das ações pertinentes à revisão do BPC.” (NOB, 2005: 104)

Considerações Finais

Os dez anos de operacionalização do BPC mostram que, apesar de ser considerado o maior programa de distribuição de renda do governo federal, as barreiras existentes para acessá-lo são enormes, especialmente para a pessoa com deficiência, que, além do recorte de renda, depende da perícia médica.

Ao assumir o comando da gestão do BPC dentro de um sistema que impõe requisitos, aponta responsabilidades e estimula com incentivos, a Política Nacional de Assistência Social mostra que é possível humanizar e aprimorar a operacionalização do BPC.

O SUAS, além de envolver os municípios, define níveis de responsabilidades, aponta a necessidade da criação de estrutura para a operacionalização do BPC contando com no mínimo um assistente social na equipe. Dentro das alterações apontadas, o acompanhamento dos beneficiários e sua inserção na rede de proteção existente nos municípios representa um avanço na medida em que poucos beneficiários foram inseridos nos serviços, programas e projetos nesses dez anos.

Creemos que o conjunto de alterações propostas pelo SUAS pode reduzir os entraves que dificultam o acesso ao BPC. Entretanto, se a perícia médica, item definidor da concessão

para pessoas com deficiência, não for redesenhada, a inclusão continuará restrita. Outras questões menores, tais como o conceito de família, a renda bruta e a renda do profissional autônomo, se repensadas, podem ampliar o acesso ao benefício.

Geraldina da Conceição Conrado é assistente social e ex-coordenadora de Revisão do BPC em BH

Referências Bibliográficas:

- BRASIL, Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995
- BRASIL, Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003
- BRASIL, Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993
- GENOFRE, Roberto Maurício. Família: uma leitura jurídica. In: CARVALHO, Maria do Carmo Brant de; *A Família Contemporânea em Debate*. São Paulo: Cortez, 2000
- NORMA OPERACIONAL BÁSICA – NOB, novembro de 2005
- POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS, novembro de 2004



As políticas sociais e o Programa BH Cidadania

JORGENAHAS



O Programa BH Cidadania nasceu como um esforço consciente de promover a intersetorialidade, a integralidade e a transversalidade, conceitos sobre cujas diferenças sutis não vale a pena aqui especular. Reconheceu-se que faltavam não apenas equipamentos e recursos humanos às políticas sociais mas também, e principalmente, articulação entre elas, gerando retrabalho, ineficiência, falta de foco. O seu crescimento, que se anunciava ainda mais pujante, caminhava para constituir um universo de equipamentos desconexos, orientado apenas pela lógica própria de cada corporação, grupo de pressão, setor organizado ou como queira chamar-se, movidos, na maioria das vezes, por interesses louváveis, mas sem nenhuma integração uns com os outros.

As políticas para idosos, crianças e adolescentes, mulheres, comunidade negra, primeira escola, ensino fundamental, deficientes, proteção básica, renda mínima, atenção básica à saúde, inclusão produtiva, segurança alimentar, lazer, moradia, regularização fundiária etc. etc. não obedeciam e, em larga medida, não obedecem ao que poderíamos chamar de um "Plano Diretor" para as políticas sociais, nem no âmbito municipal nem, muito menos, no âmbito nacional, de onde ainda desabam sobre o município novas diretivas e programas.

Desse esforço, que marcou profundamente a gestão da PBH, fizeram parte, ainda, uma radical Reforma Administrativa, em 2001. Foram criados instrumentos de integração das políticas sociais e urbanas, além de secretarias



regionais de coordenação de ambas. Além disso, foram desenvolvidos as Unidades de Planejamento, os Índices de Qualidade de Vida Urbana e de Vulnerabilidade Social e de um “Mapa da Exclusão Social”. Todo o projeto do BH Cidadania, portanto, nasceu articulado e dependente dessas outras iniciativas e só faz sentido nesse marco constitutivo.

Foram firmemente adotados os conceitos de família e território como norteadores para um conjunto de políticas públicas que chamamos de “sociais”, desde logo assumindo que esse, como qualquer outro corte, contém quase tanto de arbitrário quanto de orientador. O fundamento família, que já orientava os trabalhos da Saúde (Programa da Saúde da Família), da Assistência Social (Programa de Atenção Integral à Família) e da Educação (Bolsa Escola Municipal)¹ assumiu que a família não é apenas o local onde mais facilmente podemos concentrar nossos esforços, mas também o *locus* cuja integridade e ambiência são fatores fundamentais para a efetividade de todas e de cada uma das políticas sociais.

O fundamento território, por sua vez, assumiu que não se pode considerar as famílias isoladas do lugar onde vivem, seja pelos aspectos ambientais, seja pela importância das características sociológicas das comunidades. Assumiu, ainda, que, mesmo as Unidades de Planejamento mais circunscritas, como as UPs dos Índice de Qualidade de Vida Urbana, e até mesmo as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) usadas pelas Políticas Urbanas, ainda são muito grandes e heterogêneas para servir de base para um trabalho focado em famílias. Tratou-se, então, de extrair do conjunto de dados disponíveis um “Mapa da Exclusão Social”, que apurou os vários indicadores de vulnerabilidade social para seto-

res censitários, que são unidades territoriais menores e mais homogêneas. Sem prejuízo de críticas a qualquer aspecto metodológico do instrumento — sempre presentes e pertinentes —, esse Mapa, hoje, serve como orientador do tipo e da ordem de prioridade dos investimentos na área social, como os do Orçamento Participativo, da Secretaria de Educação (para a definição da localização das Escolas de Educação Infantil), para a instalação dos equipamentos esportivos, dos Núcleos de Apoio à Família (NAF), entre outros.

Vale ainda dizer que consideramos que, mesmo as políticas universais — Saúde e Educação —, não podem prescindir de formatos adequados para famílias e territórios em situação de alta vulnerabilidade social, sob pena de sacrificar a *equidade* com o pretexto da universalidade.

Definidos esses conceitos, foram recortadas, em cada uma das nove regiões administrativas da cidade, áreas da mais alta vulnerabilidade, conformando territórios cujos setores censitários abrangiam aproximadamente 600 famílias cada. Nessas áreas, foram alocados os

Núcleos de Apoio à Família (NAF),² cujas atividades incluem programas como Grupo de Jovens, Grupo de Convivência de Idosos, Casa do Brincar, acompanhamento das famílias, formação de lideranças comunitárias, atividades de socialização infanto-juvenil (de seis a 14 anos). Os NAFs também passaram a articular-se com outros eixos considerados estruturantes do Programa BH Cidadania, a saber:

- Direito à Educação: esforço prioritário na garantia do direito à primeira escola, em função de sua carência em Belo Horizonte e também pelo seu impacto no resultado do conjunto das outras políticas. As áreas do

«
Foram firmemente adotados os conceitos de família e território como norteadores para um conjunto de políticas públicas que chamamos de ‘sociais’
»



BH Cidadania são prioritárias para instalação das Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI), que oferecem atendimento integral de quatro meses a seis anos.

- **Socialidade:** atividades de cultura e esporte, que servem ao desenvolvimento de vínculos interpessoais e de sentimentos de pertencimento às coletividades. As oficinas de cultura são próprias do Programa BH Cidadania e as de esporte são oferecidas pelo “Esporte Esperança”.

- **Direito à Saúde:** desenvolvimento e integração das equipes da Saúde da Família, garantindo cobertura total nas áreas onde o programa está instalado e a participação destas no apoio às famílias nele cadastradas.

- **Inclusão produtiva:** atividades destinadas a facilitar o acesso ao mercado de trabalho.

Todas essas atividades contam com a participação da comunidade, por meio de um grupo de referência oriundo das lideranças locais, e com uma comissão local formada pelos gerentes das diversas áreas do Executivo municipal que atuam no programa. Desde sua implantação, várias experiências foram recolhidas. Nos melhores casos, a população imediatamente valorizou a ação dos NAFs, acudindo não somente às atividades ofertadas pelos mesmos mas também em busca de outros serviços e orientações. Foram estabelecidas relações firmes com a comunidade, atendendo às novas demandas surgidas. Os centros de saúde e as escolas incorporaram o trabalho de acompanhamento das famílias ao seu cotidiano, assim como as políticas de transferência de renda (Bolsa Escola Municipal e Bolsa Família) e as de proteção especial da assistência social. Como experiências não tão positivas, citamos a

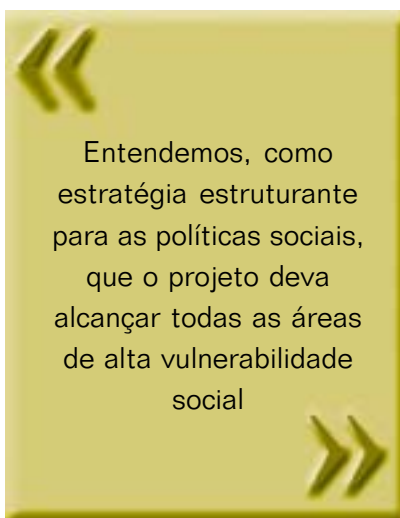
descontinuidade das oficinas de cultura e esporte e a precariedade de nossas políticas de inclusão produtiva, centradas nas regionais.

Espaço BH Cidadania: inclusão e integração em um lugar só

Dessas experiências, foi desenvolvido o conceito de Espaço BH-Cidadania, um ou vários equipamentos dedicados à integração das políticas públicas, situado no coração des-

sas regiões, articulado em torno de uma Unidade de Apoio à Família e à Cidadania ³, (o antigo NAF acrescido de outras funções), atendendo a um público entre mil e 5 mil famílias. São integradas em um único prédio, ou em alguns, as atividades já descritas, além de outras, como o Programa BH-Digital,⁴ Pontos de Leitura (da Fundação Municipal de Leitura), auditório multiuso, para atividades culturais e/ou comunitárias, salas para atendimento familiar com privacidade e outras, que a Comissão Local considerar adequado agregar, como as atividades de socialização infanto-juvenil.

Entendemos, como estratégia estruturante para as políticas sociais, que o projeto deva alcançar *todas* as áreas de alta vulnerabilidade social (aproximadamente 55 mil famílias), e que passaram a ser consideradas como áreas de expansão do BH Cidadania. As intervenções sociais planejadas ou em curso vão se conformando com esse desenho, naturalmente e com poucas tensões. As grandes intervenções urbanas, como o projeto Vila Viva, o Vilas Urbanizadas, o Drenurbs, Habitar Brasil⁵ e, sobretudo, o Orçamento Participativo já incorporaram esses espaços em seu planejamento e seus planejadores e executores são hoje ativos parceiros do programa.



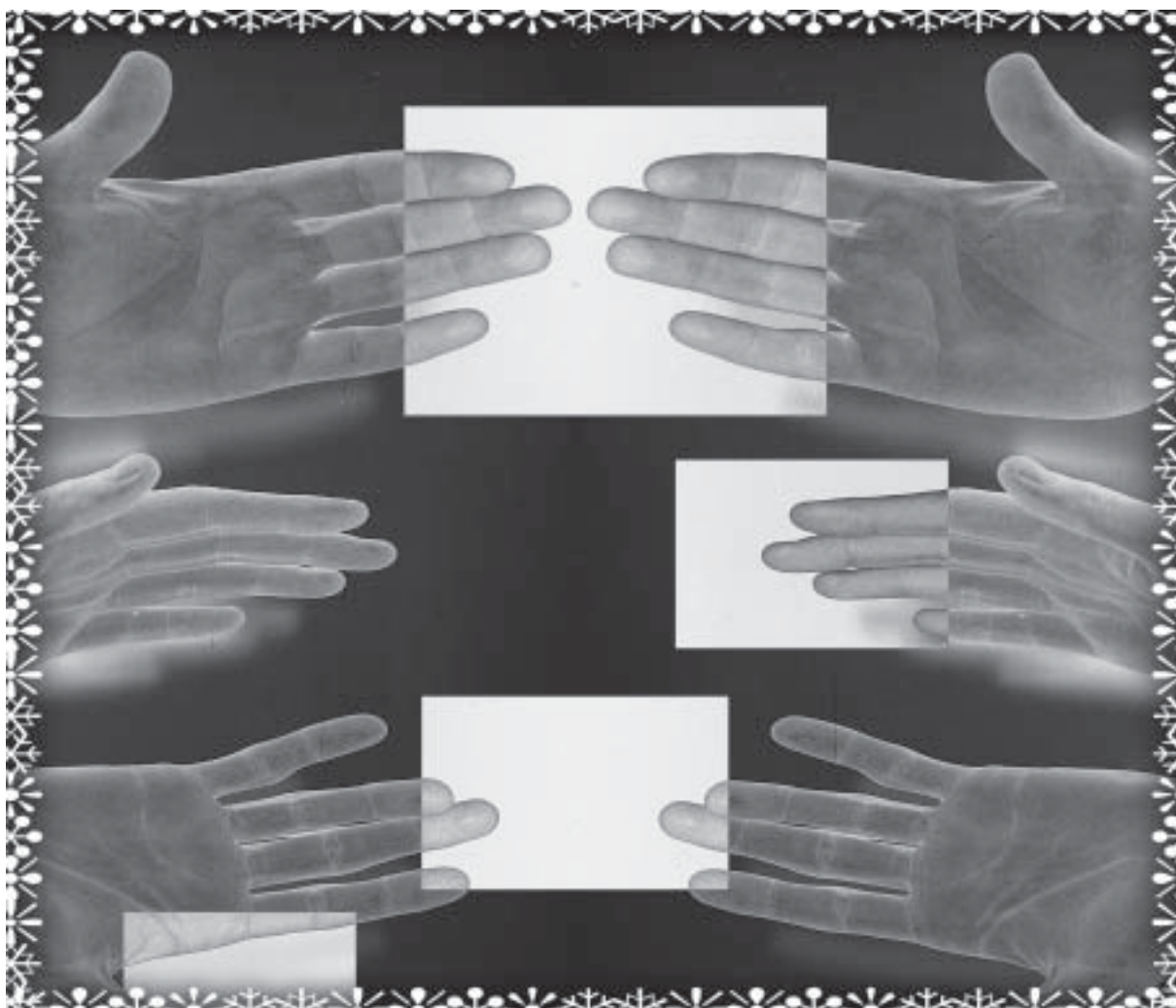
« Entendemos, como estratégia estruturante para as políticas sociais, que o projeto deva alcançar todas as áreas de alta vulnerabilidade social »



Para exemplificar, a Vila Senhor dos Passos, na região Noroeste, área-piloto e onde havia um NAF, foi objeto de uma grande intervenção urbana, com o projeto Habitar Brasil. O Centro Comunitário, originalmente previsto naquele projeto, foi adequado para abrigar um Espaço BH Cidadania (como o acima descrito). No mesmo prédio, funciona uma Unidade Municipal de Educação Infantil, que atende a 180 crianças em tempo integral, escolhidas entre as famílias em situação de risco daquela região, e que são acompanhadas pela Unidade de Apoio à Família.

Da mesma maneira, um grande Centro Poliesportivo, construído por demanda da comunidade a partir do Orçamento Participativo no Conjunto Mariano de Abreu (área de expansão do BH Cidadania, na região Leste), foi

transformado, com o aval da comunidade local, no Espaço BH Cidadania “João Amazonas”⁶. O Centro Poliesportivo foi incorporado e o local foi enriquecido com a oferta de outros “produtos” sociais. O Centro de Apoio Comunitário (CAC) da Vila Santa Rita, na região Centro-Sul, também obra do OP, passou pelo mesmo processo e, em breve, será entregue à comunidade local como Espaço BH Cidadania. Enfim, escolas, CAC, Unidades de Educação Infantil, centros de saúde e outros podem, perfeitamente, albergar esses novos equipamentos, sem perder sua identidade e seus objetivos precípuos. Essas fronteiras compartilhadas das diversas políticas são reflexo da maturidade de todas elas, sejam “sociais” ou “urbanas”, e, a nosso juízo, sinalizam um saldo positivo do Programa.



A equipe gestora do Programa BH Cidadania e uma missão do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) formataram um projeto de empréstimo à Prefeitura de Belo Horizonte, já na sua tramitação final.⁷ Serão US\$ 21 milhões dedicados à construção de espaços próprios, com as características daqueles já descritos, em áreas de alta vulnerabilidade. Nesses mesmos locais, serão construídas as UMEI de tempo integral, quadras esportivas, áreas de convivência. Os centros de saúde nelas existentes serão também dotados de equipamentos de odontologia.

O Plano de Expansão tem duração de três anos e as áreas para a sua implantação, no primeiro ano, já foram escolhidas. A concessão do empréstimo representará um enorme impulso para a sua consecução, já que poderão ser construídos e mantidos entre 16 a 19 novos Espaços BH Cidadania, a depender do câmbio, com aproveitamento ótimo de terrenos e projetos. Tudo isso, sem maiores gravames para a PBH, já que a maior parte da contrapartida é representada pela construção e manutenção das UMEI e de outros equipamentos, mantido o ritmo atual de investimentos sociais. Como ficou claro, o programa independe do financiamento pleiteado, já que se firmou como uma poderosa estratégia para as políticas sociais da Prefeitura de Belo Horizonte.

Jorge R. Nahas é médico,
secretário municipal de Políticas Sociais da
Prefeitura de Belo Horizonte.

¹ O Programa Bolsa Família do Governo Federal só seria lançado em outubro de 2003

² Equipamento da Assistência Social parcialmente financiado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, destinados às políticas de promoção e proteção básica da Assistência Social.

³ Em 2006 o MDS substituiu o conceito de NAF pelo de Centro de Referência da Assistência Social (CRASS/Casa das Famílias). Em Belo Horizonte, já prevendo a evolução de outros equipamentos rumo ao projeto, e atendendo às experiências de integralidade, o NAF/CRASS passou a chamar-se Unidade de Apoio à Família. Tramita na Câmara Municipal um projeto do Executivo criando a função pública de Coordenador da Unidade.

⁴ Programa da Empresa Municipal de Informática (Prodabel), que permite à comunidade o acesso à internet e também oferece cursos profissionalizantes.

⁵ Programa do Governo Federal (Ministério das Cidades), financiado pelo BID.

⁶ Nome originário de Projeto de Lei de autoria do vereador Paulão, do PCdoB.

⁷ O financiamento foi praticamente aprovado pelo BID, mas enfrentou vários obstáculos, não sendo o menor as dificuldades ocorridas com a Câmara dos Vereadores e com o Ministério da Fazenda. Atualmente encontra-se na Secretaria do Tesouro do Ministério da Fazenda.

Referências Bibliográficas:

- 1- Revista Pensar BH-Políticas Sociais, edição especial, out/dez 2004
- 2- Revista Pensar BH-Políticas sociais, edição especial, jun 2004
- 3- Revista Pensar BH-Políticas Sociais, abr-jun 2006



Controle Social da Assistência Social

MÁRCIA MARIA BIONDI PINHEIRO



O governo federal modificou o conceito de democracia participativa, ao convocar a sociedade civil organizada para elaboração do Plano Plurianual de 2004/2007, envolvendo 2.170 organizações nas 27 unidades da Federação, por meio da Secretaria Geral da Presidência da República.

Para entender a importância desse movimento, talvez seja importante retomar alguns conceitos, conhecidos pelos que nos lêem, mas, colocados aqui, se permitirá um pano de fundo para a compreensão das mudanças que se operaram na área da assistência social.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), a chamada “Constituição Cidadã”, resposta do povo brasileiro ao modelo de Estado autoritário, centralizador e contra a organização po-

pular particularmente vigente no país de 1964 até então, é a “certidão de nascimento” dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores da nossa sociedade. Preconiza também a harmonia social, a busca de soluções negociadas para os conflitos e o pluralismo político. Inaugura a democracia participativa, quando diz que todo poder emana do povo, exercido por representantes eleitos ou diretamente. É essa palavra inicialmente que dá origem à legitimidade da participação popular.

No campo da assistência social, nosso objeto de análise, dois artigos tratam da assistência social na CF/88, o 203 e o 204. O artigo 204 diz, em seu inciso II, que uma das

diretrizes que deve nortear a política é a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. Assim, a participação da população na política de assistência social é direito do cidadão, dever do Estado e deve ser assegurada nas ações governamentais em geral. Esses artigos foram organizados na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

A partir da LOAS, a participação popular foi efetivada como diretriz (art. 5º, inciso II), ao lado de duas outras: a descentralização político-administrativa para Estados e municípios, com o comando único em cada esfera de governo (art. 5º, inciso I) e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (art. 5º, inciso III). Assim, a participação e o controle da política – também chamado de controle social – passam a ser questão de princípios, deveres constitucionais, e não apenas opção política de um ou outro governo e devem se dar por meio dos conselhos e das conferências de assistência social. Se as experiências de conselhos não eram novas no Brasil, a existência de conselhos como espaços regulamentares na gestão administrativa da assistência social foi introduzida com a CF/88 e a LOAS.

Nesse cenário, a gestão 2004/2006 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) assumiu o desafio de aprofundar, discutir e deliberar pontos que se constituíam dívidas históricas da área com a sociedade brasileira.

A primeira e importante dessas foi a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), tendo o CNAS sido protagonista nessa discussão proposta pelo MDS, cum-

prindo deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social.

Como uma “esfinge”, foi sendo decifrado o enigma das faltas de definições políticas, a ausência de regulamentações, falta de clareza no campo quanto à “afinação” dos instrumentos que constituem uma política pública de direitos.

A aprovação da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS), o maior instrumento de pactuação das três esferas de governo já acontecido com as instâncias de deliberação, também se constituiu em outro momento de grande euforia do conjunto de atores desse processo. Registra-se aqui a mudança de relação entre as Comissões Intergestores Tripartite (CIT) e o CNAS permitindo maior compreensão da complementaridade e diferença de funções entre esses entes.

Esse artigo será pequeno para o relato de todas as conquistas. Mas importante para prestar contas à sociedade dos caminhos abertos para efetivação de sua participação.

Definiu-se que as entidades e organizações de assistência social podem ser de atendimento e de assessoria, defesa e garantia de direitos. As duas modalidades têm em comum a forma *continuada, permanente e planejada* de realização de suas ações e o fato de serem dirigidas ao público da política de assistência social, conforme a LOAS, a PNAS/2004 e a NOB-SUAS.

As entidades e organizações de atendimento são aquelas que prestam serviços e executam programas, projetos e benefícios de proteção social básica ou especial voltados ao público da assistência social. As entidades e organizações de assessoramento, defesa e garantia de direitos são as que realizam serviços, programas e projetos voltados prioritariamen-

« A participação e o controle da política, também chamado de controle social, passam a ser questão de princípios, deveres constitucionais, e não apenas opção política de um ou outro governo. »»

te para a defesa, efetivação e construção de novos direitos, para a promoção da cidadania, o enfrentamento das desigualdades sociais, o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, a formação e capacitação de lideranças. Assim, as assessorias política, técnica, administrativa e financeira a movimentos sociais, organizações, grupos populares e de usuários, entre outras áreas de trabalho, foram incorporadas à Resolução.

Essa normatização, que regulamentou o artigo 3º da LOAS, ampliou o conceito de entidades de assistência social, que era genérico e permitia interpretações diferenciadas, e passa a orientar as escolhas dos representantes da sociedade civil nos conselhos.

Também foi definido e regulamentado o que se entende por *trabalhadores do setor*, ou seja, são aqueles que atuam institucionalmente no campo da formulação, execução e avaliação da política de assistência social, sendo consideradas legítimas todas as formas de sua organização. Tais organizações deverão ter em sua base segmentos de trabalhadores que atuam

na assistência social, bem como ter como proposição a defesa não só de seu segmento, mas dos direitos sociais dos cidadãos e usuários da política, não sendo representação patronal ou empresarial.

Uma outra regulamentação relevante foi a definição dos *usuários da política*, já que a efetiva incorporação deles nesse espaço é um desafio posto pela PNAS e sua ausência, na maioria dos conselhos, compromete o objetivo de tê-los como participantes ativos da definição da política e de seu controle. O protagonismo direto enquanto usuário foi a tônica da Resolução — pessoas ou grupos beneficiados pelos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS, organizados sob diversas formas. Também foram reconsideradas as organizações de usuários, preservando espaço para aquelas que, além da defesa de direitos, tenham participação dos usuários em seus órgãos diretivos.

Na legislação eleitoral, foram ainda incluídos itens que visam facilitar a participação dos usuários. Um deles se refere ao “caráter nacio-



nal”. Diferentemente dos outros segmentos, aqui se legislou que a representação em dois Estados da federação seja o suficiente para garantir esse caráter e um segundo ponto quanto à documentação exigida. Se movimentos e associações podem se inscrever, houve necessária flexibilização. Dispensa-se o CNPJ, acrescentando a certificação da existência do requerente por parte de outros movimentos locais, bem como em jornais, panfletos ou outros materiais que possam comprová-lo.

Outro grande momento do CNAS foi a realização da V Conferencia Nacional de Assistência Social, realizada de 5 a 8 de dezembro de 2005, com dois mil participantes e que contou com a presença do presidente da República, que reconheceu que “a assistência social ousa quando propõe um plano decenal de implantação da política no país, ultrapassando esse, o próximo e o próximo governo”. Transformando a política de assistência social em política de Estado.

A V Conferencia Nacional de Assistência Social teve seu tema definido quase um ano antes. Foi sendo firmada a compreensão de que, aprovada a PNAS e a NOB-SUAS, o passo seguinte na efetivação da política seria sua institucionalização em um Plano Nacional que pudesse expressar o momento político da gestão, do financiamento, do controle social, bem como a busca da afirmação do campo específico dos direitos socioassistenciais. Nesse contexto, um plano de metas, uma agenda nacional de lutas pela sua efetivação, pactuada com a sociedade.

Dessa forma, os passos iniciais foram dados com reunião com representação dos Estados e do conjunto do CNAS. De cada Estado, três representações: usuários, sociedade civil e governo. Definição de terminologias e a suces-

são de fotografias. Diagnóstico nacional.

Assim, foram realizadas conferências municipais em 84,16% dos municípios brasileiros, em todos os Estados da federação e no DF. As deliberações estão sendo estudadas e analisadas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para transformação no Plano Decenal.

Todos esses ganhos na esfera política por si só já consistiriam grandes avanços. No entanto, existia outra dívida com a sociedade. É esse órgão que concede o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, docu-

mento condicionador à isenção da cota patronal de contribuição à Previdência Social. Quando essa gestão assumiu a direção do CNAS, em agosto de 2004, existiam 9.448 processos aguardando análise. Até o final do ano de 2004, esses já atingiam cerca de 10 mil. Como o sistema era deficitário, quer em equipamentos ou pessoal, foi necessário um esforço para fazer um primeiro diagnóstico,

que, por melhor que fosse realizado, só poderia ser aproximado, o que só foi possível de ser visualizado mais ao final do processo.

O MDS viabilizou técnicos para análise dos dados a fim de elaborar um pré-diagnóstico, tendo posteriormente contratado pessoal de apoio administrativo, num total de 36 selecionados e preparados para a tarefa pelo CNAS. O MDS adquiriu também 44 computadores e uma máquina xérox copiadora.

O chamado processo “estoque zero” se constituiu num esforço coletivo interno, dos servidores, dos contratados para o apoio administrativo, dos conselheiros e, como já se viu, acima do próprio MDS.

A busca do máximo de simplificação possível dentro dos limites da legalidade. Para isso, uma série de medidas foi adotada por meio ou

« A assistência social ousa quando propõe um plano decenal de implantação da política no país, ultrapassando esse, o próximo e o próximo governo. »»



de Resoluções ou de Ordens de Serviços para obtenção de resultados.

Assim, se conquistou nesse esforço coletivo os seguintes resultados até maio de 2006: 14 mil procedimentos técnicos, 7.480 processos julgados, estoque zero da digitação das fichas de andamento dos processos, estoque zero de Registro de Entidades, estoque zero de concessão de certificados e estoque zero de processos de importação.

Acaba de ser viabilizado o encontro dos endereços com os todos os conselhos via *online*, através do SUAS-WEB. O cadastramento dos mesmos era precário, uma vez que o órgão gestor pouco participava do custeio das ações dos conselhos, chegando, muitas vezes, a desconhecê-los. O resgate do papel dos conselhos, como elemento fundamental no processo de constituição de uma política pública, foi possível com o órgão gestor federal assumindo o seu papel constitucional de repasse de recursos públicos para as outras instâncias de governo condicionado a aprovação pelos Conselhos do Plano de Ação e demonstrativo físico-financeiro.

Na verdade, esse registro histórico que aqui se faz demonstra que hoje, assim como a Política de Assistência Social assume sua maioridade, os Conselhos de Assistência Social adquirem condições de seu desenvolvimento para assegurar a participação da população na formulação e controle da política de assistência social, conforme preceito constitucional conquistado em 1988.

Os desafios políticos que se colocam hoje para o CNAS, aprovados na V Conferência Nacional de Assistência Social, configuram a nova pauta para que esse órgão de controle social continue assumindo o compromisso de consolidar o SUAS como política de Estado. São eles:

- Assistência social defendendo o protagonismo e o alcance da autonomia de todos que a ela acorrem para o reconhecimento e

exercício de sua cidadania;

- Divulgação e apropriação do campo dos direitos socioassistenciais, definidos na V Conferência Nacional de Assistência Social;

- Identidade desses direitos no âmbito da Seguridade Social Brasileira;

- Integração com demais políticas públicas, explicitando a política de assistência social para as demais;

- Universalização da Proteção Básica no Brasil com implantação de CRAS em todos os municípios brasileiros, conforme definido na V Conferência Nacional;

- Consolidação da proteção social especial na perspectiva de redução dos riscos, das violações na perspectiva da desinstitucionalização;

- Defesa do direito a convivência familiar e comunitária e a provisão de meios para que as famílias cumpram seu papel de proteção social;

- Consolidar a estruturação dos conselhos de assistência social com equipamentos e recursos, garantindo seu papel constitucional: controle social efetivo a partir dos sistemas de informação;

- Articulação dos conselhos de políticas com os conselhos de direitos em todos os níveis;

- Ampliar a participação no âmbito da política de assistência social, por meio da incorporação de outros segmentos e atores sociais, garantidos pela Resolução CNAS nº 191/2005;

- Garantir a participação efetiva dos usuários na política, contribuindo para seu empoderamento, conforme definido pela Resolução nº 24/2006.

Márcia Maria Biondi Pinheiro é doutoranda na PUC-SP - Assistência Social/Movimentos Sociais/ Políticas Públicas, assessora na Secretaria Nacional de Assistência Social no MDS.

Presidente do CNAS na gestão 2004/2006

As políticas públicas para crianças e adolescentes

MÁRIO VOLPI



O conjunto de serviços, programas, benefícios e ações públicas destinadas a assegurar os direitos de crianças e adolescentes são, comumente, chamados de políticas públicas para a infância. A forma plural da expressão é importante, pois, de fato, trata-se de diversas políticas, cujas ações têm repercussão imediata nesse público.

Essa visão de que as políticas públicas são ações garantidoras de direitos marcou a concepção que fundamenta o Estatuto da Criança e do Adolescente e originou-se de uma visão empírica dos educadores, especialmente daqueles que, no final da década de 80, afirmavam categoricamente: “Criança não precisa de polícia. Precisa de Políticas”.

Com o avanço da estruturação das políticas setoriais de saúde, educação e assistência e seus respectivos sistemas, observou-se um rigoroso processo de normatização, que assegura diretrizes, linhas de ação e programas concentrados em assegurar o acesso universal. Indicadores sociais, como exclusão escolar, trabalho infantil, adolescentes vivendo com o HIV/AIDS — apenas para dar um exemplo de cada área —, funcionam como referências para metas quantitativas e o avanço na sua redução constitui-se no objetivo máximo da ação pública.

Não há dúvidas de que, da década de 80 até hoje, houve uma melhoria significativa nas políticas públicas para a infância. Entretanto,

o que chama muita atenção é que o universo daqueles que continuam excluídos é marcado por cor, sexo, região geográfica, vulnerabilidades específicas e um conjunto de fatores que demandam uma atenção especial.

Observa-se uma incapacidade das políticas públicas em assegurar direitos universais a públicos distintos. Há uma tradição de linearidade na estruturação dos programas, benefícios e ações públicas, que acabam por constituírem-se em dificuldades para a inclusão social.

Se observarmos as políticas de educação, por exemplo, percebemos que toda ação do ensino fundamental está planejada para o universo das aprendizagens e experiências de uma criança com idade entre seis e 14 anos. Sabe-se que apenas 35% dos adolescentes de 15 a 18 anos estão no ensino médio e que somente 11,2% dos adolescentes de 14 e 15 anos concluíram o ensino fundamental. Percebe-se logo que a idade no ensino fundamental vai muito além dos 15 anos. Entretanto, não há política que considere esse aspecto.

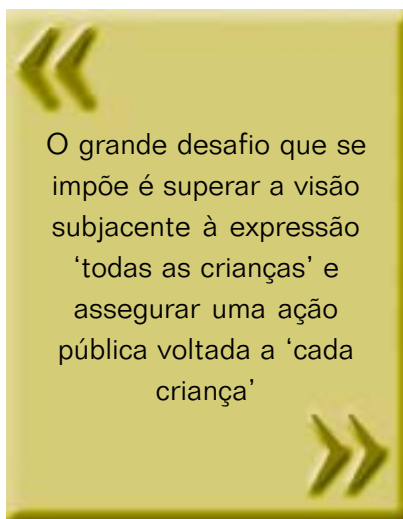
Sabe-se também que os adolescentes negros têm menos sucesso na aprendizagem quando estão em escolas de modelos pedagógicos euro-centrados, pois a linguagem, os recursos didáticos, a estética e a referência histórica negam-lhes a identidade e negligenciam seus valores e cultura.

As crianças e adolescentes portadores de alguma deficiência só foram recentemente aceitos na escola regular. Em vez de admitir a incapacidade da escola em lidar com a diversidade, imputou-se aos próprios sujeitos uma incapacidade inexistente. Os processos de inclusão escolar das pessoas com deficiência demonstraram que tanto a escola pode se capacitar para trabalhar com as diferenças quanto os

diferentes têm capacidades cognitivas e de aprendizagem.

O problema da linearidade das políticas públicas reside numa visão das crianças e adolescentes como um público homogêneo. A expectativa de lidar com grandes números, em produzir estatísticas de alta visibilidade e certa necessidade de unificar critérios de concessão de benefícios públicos resultam de uma falta de percepção do universo das diversidades que compõem a sociedade brasileira.

O grande desafio que se impõe é superar a visão subjacente à expressão “todas as crianças” e assegurar uma ação pública voltada a “cada criança”. Mais que um exercício de retórica, essa mudança implica numa estruturação de políticas que sofisticuem a ação para compreender os diferentes componentes da exclusão social em cada criança, para, a partir de sua condição peculiar, promover sua participação social com respeito a sua subjetividade.



O grande desafio que se impõe é superar a visão subjacente à expressão ‘todas as crianças’ e assegurar uma ação pública voltada a ‘cada criança’

Mário Volpi é formado em filosofia, mestre em políticas sociais e coordena o Programa Cidadania dos Adolescentes do Unicef no Brasil



Avanços e desafios

OSVALDO RUSSO



Ao historiarmos a trajetória de lutas e realizações da assistência social no Brasil, certamente um capítulo importante será dedicado aos anos recentes. Em 2003, por exemplo, foi realizada a 4ª Conferência Nacional de Assistência Social, que deliberou pela construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), dando início, dois anos depois, ao novo ciclo da assistência social enquanto política pública garantidora de direitos da cidadania.

Naquele ano, foi promulgado o Estatuto do Idoso, que, além de garantir maior atenção a

esse segmento, possibilitou que mais pessoas idosas tivessem acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) — não-contributivo —, que hoje atende, com um salário mínimo mensal, a cerca de 2,5 milhões de idosos (de 65 anos ou mais) ou pessoas com deficiência, cuja renda per capita familiar seja inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo. Nesse mesmo ano, foi iniciada a implantação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), também conhecidos hoje como Casas das Famílias.

Em 2004, foi elaborada, pelo Ministério



do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a nova Política Nacional de Assistência Social, definindo princípios, objetivos e diretrizes da assistência social e estabelecendo dois níveis de proteção social: proteção básica — preventiva — e proteção especial de média e alta complexidades — quando ocorre violação de direitos.

Em 2005, após amplo debate em todo o país, foi pactuada, de forma republicana, entre os entes da federação, a regulação e a implementação do SUAS de acordo com nova Norma Operacional Básica, concretizando a assistência social como política pública de Estado, a partir da reorganização da gestão e da forma de financiamento dos programas, serviços e benefícios socioassistenciais, rompendo com a trajetória improvisada, fragmentada, descontinuada, não-regulada e clientelista da assistência social.

Hoje, estão habilitados no SUAS 5.205 municípios em gestão inicial, básica ou plena. Na proteção social básica, o sistema já financia 2.244 CRAS, 112 mil adolescentes no Programa Agente Jovem e 10 projetos de CRAS Indígenas. Na proteção social especial, financia 1.104 serviços especializados de enfrentamento ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, serviços regionais e os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), que atenderão a todas as pessoas com direitos violados. Nessa proteção, integra-se o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ao Bolsa Família, hoje com 11,1 milhões de famílias, possibilitando a inclusão de 3 milhões de crianças e adolescentes em ações socioeducativas em turno alterado ao da escola.

Promoveu-se também a adequação admi-

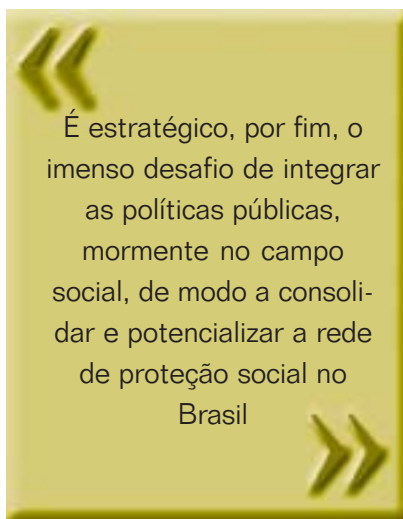
nistrativa, normativa e operacional do Fundo Nacional de Assistência Social à nova Política Nacional de Assistência Social e foi implantada a REDE SUAS, que modernizou e integrou as informações físicas e financeiras do sistema, agilizando e controlando os repasses de recursos a Estados e municípios.

Um marco histórico foi a realização, em 2005, da 5ª Conferência Nacional de Assistência Social, da qual participaram cerca de 400 mil representantes governamentais e não-

governamentais em todos os Estados, Distrito Federal e em 85% dos municípios, consolidando os avanços da assistência social e aprovando o Plano Decenal do SUAS. Outro marco foi a realização, em 2006, do 1º Encontro Nacional de Coordenadores dos CRAS, orientando padrões de atenção às famílias nos territórios de vulnerabilidade.

É preciso, no entanto, repactuar e ampliar o co-financiamento dos serviços socioassistenciais, a universalização da proteção social básica e a expansão da proteção especial, além de garantir recursos humanos permanentes. É estratégico, por fim, o imenso desafio de integrar as políticas públicas, mormente no campo social, de modo a consolidar e potencializar a rede de proteção social no Brasil e de gerar novas oportunidades de inserção produtiva para as famílias em situação de pobreza e de exclusão social.

Oswaldo Russo é secretário nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome



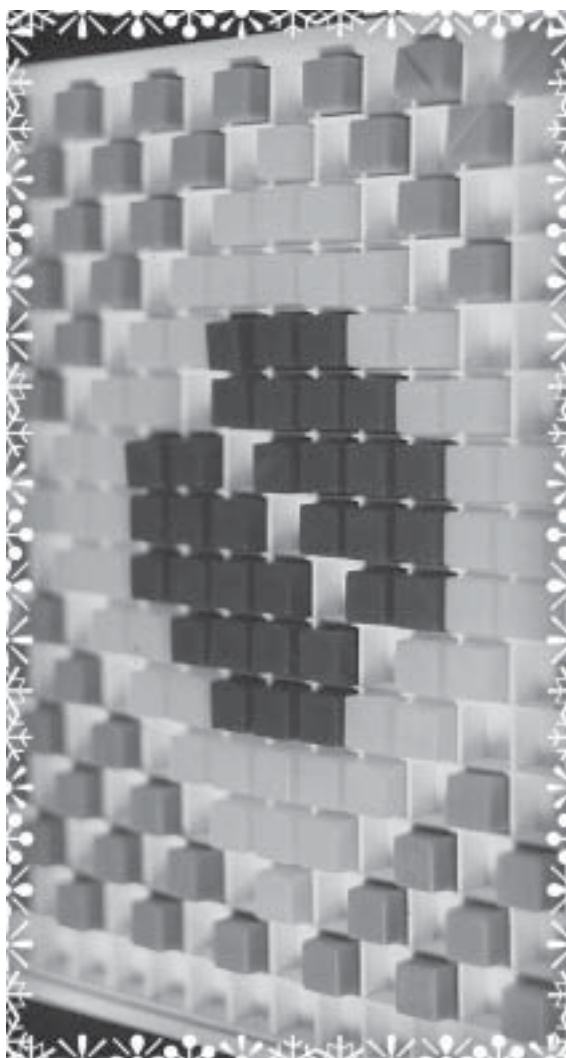
É estratégico, por fim, o imenso desafio de integrar as políticas públicas, mormente no campo social, de modo a consolidar e potencializar a rede de proteção social no Brasil

O desafio ético de promover os pobres

PATRUS ANANIAS

Quando nos propomos a discutir os investimentos em política social no atual governo, muitas vezes a discussão é direcionada para a questão da segurança alimentar, o que, em certa medida, é motivado pela centralidade da questão tratada na esfera governamental. A defesa do direito sagrado e elementar da alimentação não encerra todas as ações sociais, mas tem servido como elemento articulador que tem permitido estruturar e direcionar políticas sociais. Por isso, é razoável enfatizar esse trabalho com a proposta de fazer uma breve análise das políticas para o setor. Este artigo, que assume um oportuno papel de prestação de contas, tem o objetivo de oferecer um panorama do novo quadro de investimentos sociais que estamos implementando no país.

A garantia de pleno acesso à alimentação, com qualidade e regularidade a toda população é um desafio ético, moral e político que se impõe à nossa geração. É também a base de sustentação para elaboração de um projeto nacional, no qual prevaleça a noção de pertencimento. Isso significa que todos os brasileiros precisam estar acolhidos no rol de direitos elementares constitutivos da cidadania. Parafraseando São Tomás de Aquino, costumo dizer que a “prática das virtudes cívicas e republicanas pressupõe o atendimento das necessidades materiais básicas”.



A área social registra hoje um dos mais significativos avanços na história do país, ocupando um espaço maior e mais qualificado entre as políticas de governo. Considerando



apenas ações específicas de desenvolvimento social (excluindo recursos destinados à previdência, saúde, educação, reforma agrária, trabalho e cultura), entre 2003 e 2005 foram investidos R\$ 43,2 bilhões e, contando com o orçamento de R\$ 21,3 bilhões para 2006, contabilizaremos R\$ 64,5 bilhões em quatro anos. São recursos que têm forte impacto nos Estados e municípios. Em Minas Gerais, por exemplo, o nosso ministério projeta um investimento R\$ 1,75 bilhão neste ano.

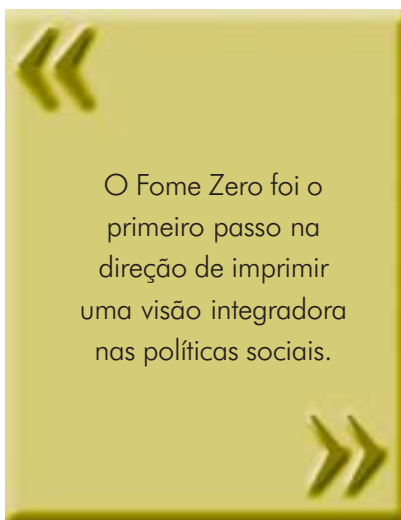
Mas esse avanço quantitativo se projeta também no salto qualitativo que está se imprimindo no planejamento e execução das políticas. O primeiro deles é a promoção das políticas da área de segurança alimentar, assistência social e garantia de renda básica ao campo das políticas públicas, normatizadas e regulamentadas por lei, dentro do mais rigoroso princípio republicano e suprapartidário; no mais profundo respeito ao interesse público, ao bem comum. Isso estabelece os parâmetros para o outro avanço, que é a concepção integrada dessas políticas. Trata-se de conciliar, de forma dinâmica e com determinação política, os direitos e garantias individuais com os direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais no quadro unificador dos direitos e deveres fundamentais. Trata-se também de implementar as políticas públicas emergenciais e estruturantes na perspectiva de sua integralidade e indivisibilidade. O direito à educação pressupõe a saúde física e emocional das crianças e dos jovens. Não há saúde sem alimentação adequada, saneamento básico, moradia decente sem horizontes que anunciem novas e melhores possibilidades. O Fome Zero foi o primeiro passo na direção de imprimir uma visão integradora nas políticas sociais.

O Fome Zero é uma estratégia de gover-

no que articula políticas voltadas para garantir o direito à vida partindo do primeiro degrau constitutivo da dignidade humana, o direito à alimentação, priorizando a população mais carente. Ele integra programas, projetos e ações de 11 ministérios e tem como carro-chefe, como programa coesivo, o Bolsa Família, nosso programa de transferência de renda com condicionalidades que, no chegou aos 11,1 milhões de lares pobres nos 5.564 municípios brasileiros.

A criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em janeiro de 2004, também é fruto dessa concepção de implementação transversal de políticas públicas, unificando, numa mesma pasta, programas de dois ministérios — Assistência Social e de Segurança Alimentar — e uma secretaria especial ligada à Presidência da República — Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família. Importante ressaltar que a unificação ultrapassa a questão burocrática, porque os programas se articulam e pedem um trabalho que seja feito numa perspectiva de sinergia, o que implica em ações políticas integradas transversalmente em torno do foco comum de promover o desenvolvimento social. Percebe-se aí a inauguração de um novo paradigma nas políticas sociais e isso vem fazendo a diferença. Por causa disso, é possível afirmar, com convicção, que estamos juntos — governo e sociedade —, numa ação integrada entre os entes federados, construindo e consolidando as condições materiais para acabar com a fome, a desnutrição e a miséria num horizonte histórico possível para nossa geração.

Certamente não partimos do zero, pois muitas das conquistas dos movimentos sociais resultaram em políticas importantes. Entretanto, atuavam separadamente, havia uma série



de políticas fragmentadas e pontuais. Além de incorporar essas políticas ao projeto nacional, ampliamos e avançamos com novos programas, estabelecendo a relação e rede, numa perspectiva emancipatória.

A implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) dá um passo decisivo na qualificação dos programas da área. Ele resgata a assistência social do campo do clientelismo para as esferas superiores das políticas públicas, em um modelo calcado na cooperação da União com Estados e municípios, dentro dos princípios constitucionais do pacto federativo e com a participação da sociedade civil. Na condição de um sistema republicano e suprapartidário, os Estados e municípios têm, portanto, de cumprir com sua responsabilidade para erradicar a fome e a pobreza. O governo federal faz sua parte com o devido repasse de verba para desenvolvimento dos programas na área social e também estabelecendo políticas públicas claras normatizadas em lei e que, sem perder a orientação geral e unificadora, respeitam as diversidades regionais.

Dentro do SUAS, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), conhecidos

como Casas das Famílias, funcionam como espaços integradores de nossas políticas. Esses centros são unidades que oferecem acompanhamento às famílias, com orientação social e psicológica, identificando as demandas de cada localidade e articulando as possíveis soluções. Hoje, temos 1,03 milhão de famílias atendidas em 1978 unidades. Elas têm desempenhado um papel decisivo na implementação de políticas complementares de capacitação e de geração de trabalho e renda para famílias beneficiárias do Bolsa Família, orientando a reinserção delas numa perspectiva emancipadora.

O SUAS ainda se encontra em processo de construção e, por isso mesmo, pede nosso esforço no sentido de acompanhar e promover avaliações constantes que orientem aperfeiçoamentos necessários. Mas, por seu princípio, já demonstrou o quanto é fundamental para consolidação da rede de políticas públicas. Também queremos levar a mesma lógica para a área de Segurança Alimentar, implantando o Sistema Único de Segurança Alimentar.

Nessa área, há experiências exitosas, principalmente no incentivo à agricultura familiar.



No Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar cresceu 309% nos últimos quatro anos, com 1,7 milhão de operações de financiamento realizadas diretamente com pequenos agricultores. O total de investimento do Plano Safra atual é da ordem dos R\$ 9 bilhões. No Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, atuando numa ação complementar ao Pronaf, temos o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que reúne em uma mesma estratégia, o estímulo à agricultura familiar, por meio de compra governamental direta, e a distribuição de alimentos adquiridos dessa forma a famílias carentes. Desde 2003, esse programa investiu R\$ 344 milhões, atendendo 164 mil produtores e beneficiando 5,5 milhões de pessoas. Como uma categoria do PAA, o Programa do Leite é responsável ainda pelo investimento de mais R\$ 315 milhões, comprando a produção de pequenos produtores de leite e distribuindo o produto diariamente para 717 mil famílias na região Nordeste do país e no Norte de Minas e no Vale do Jequitinhonha.

O Restaurante Popular, em sua face mais conhecida, é um importante equipamento de promoção de segurança alimentar em grandes centros, fornecendo alimentação balanceada e de qualidade a baixo custo. De 2004 para cá, foram inaugurados dez restaurantes populares no país (novos ou reformados) e outros 93 estão em construção em 81 municípios. Mas está diretamente articulado com os programas da agricultura familiar porque pode absorver a produção dos pequenos agricultores ao mesmo tempo em que se integra às ações de educação alimentar. Na mesma linha estão as cozinhas comunitárias, hortas, lavouras e pomares comunitários.

O principal articulador das iniciativas nas áreas de assistência social e segurança alimentar é o Bolsa Família, que foi lançado em outubro de 2003 e hoje é o maior programa de transferência de renda com condicionalidades — para receber a bolsa de renda básica paga pelo programa, as famílias devem manter os filhos na escola e garantir o calendário de vacinação.

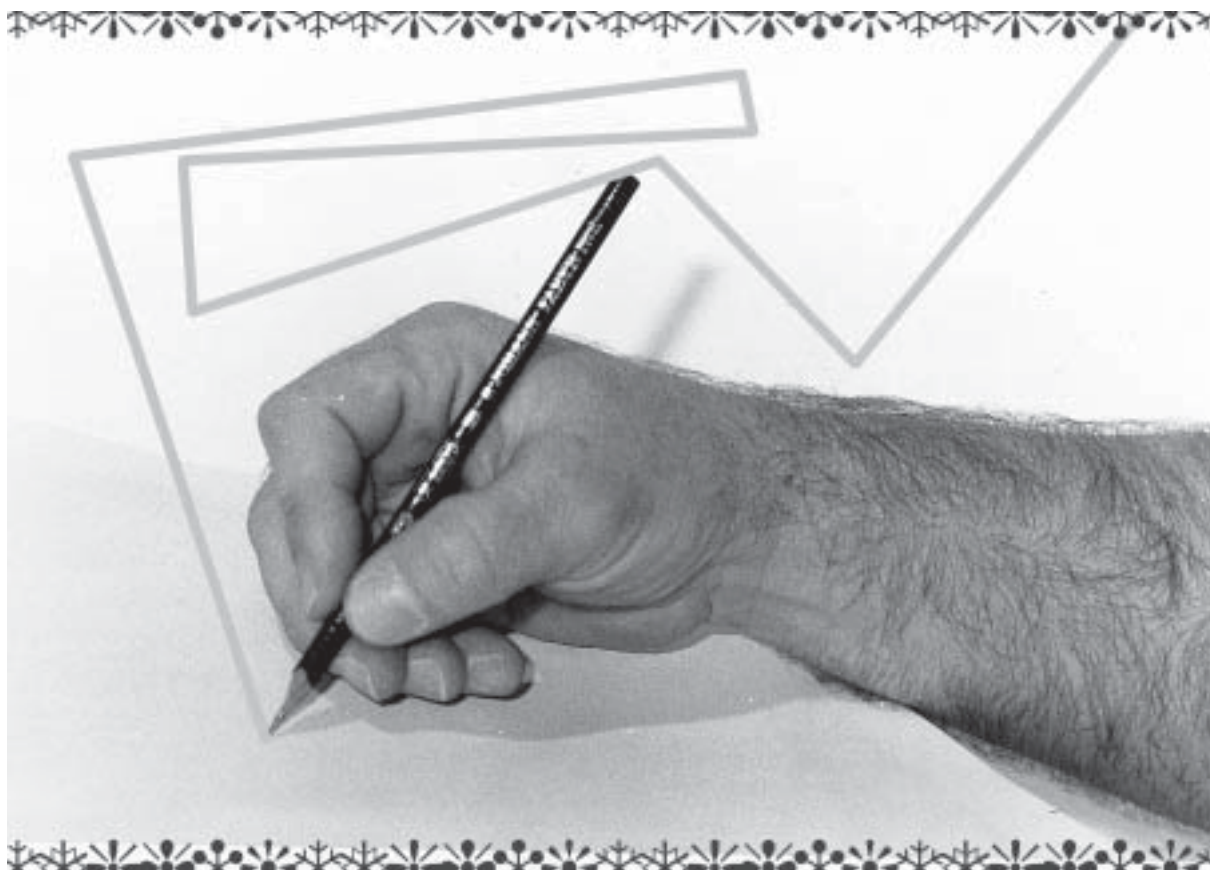
No esforço de promoção do trabalho intersetorial, está em curso a integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) ao Bolsa Família. O Peti atende hoje 1,1 milhão de crianças e adolescentes em situação de risco de trabalho infantil e atua em duas

« ...temos resultados a nos indicar de que o Brasil está no processo de resgate da dívida social, o que nos aproxima de alguns de nossos sonhos. »

frentes: paga um benefício financeiro às famílias e oferece atividades socioassistenciais por meio de financiamento de jornada ampliada nas escolas. Com a integração, o Bolsa Família cuidará da transferência de renda e os recursos do Peti serão destinados integralmente ao pagamento das jornadas ampliadas. Isso permite criar as condições de atingir todas as crianças em situação de risco de

trabalho infantil — cerca de 3 milhões. Na mesma linha, estamos construindo a possibilidade de integrar o Peti e o Bolsa Família também com o Sentinela, nosso programa de combate à violência e exploração sexual infanto-juvenil, que, para este ano, tem um orçamento previsto de R\$ 48,7 milhões, para tender 97 mil crianças e adolescentes.

Cumprimos a meta de incluir todas as famílias pobres no Bolsa Família e, com isso, estamos garantindo um mínimo de dignidade e melhorando as condições de vida. Agora, temos também o desafio de gerar, na escala necessária e com a agilidade possível, as alternativas para inserção social das famílias beneficiárias. Para isso, trabalhamos com os



programas de geração de trabalho e renda, inclusão produtiva, apoio ao microcrédito, ao cooperativismo etc. Isso compõe o rol das ações complementares, as chamadas portas de saída, que reforçam o caráter emancipador de nossas políticas.

Estamos cientes de que ainda não temos o país de nossos sonhos. Não só nossos sonhos são maiores; mas também porque o país que queremos não se faz da noite para o dia. Em maio deste ano, o IBGE divulgou o suplemento de Segurança Alimentar da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios de 2004 (PNAD) — o primeiro de sua história! —, que traça o tamanho do nosso desafio, com a ameaça da insegurança alimentar chegando, no período da coleta dos dados, em 13,9 milhões de lares brasileiros. Mas nossos programas estão chegando a essas pessoas necessitadas. Na época da coleta desses dados, entre setembro e outubro de 2004, o Bolsa Família, por exemplo, beneficiava 48% da po-

pulação pobre. Quando foi divulgada a pesquisa, o programa já chegava a 81%, com expectativa de universalizar o atendimento entre os mais pobres.

Ao mesmo tempo, temos resultados a nos indicar de que o Brasil está no processo de resgate da dívida social, o que nos aproxima de alguns de nossos sonhos. A mesma PNAD de 2004 revelou que 3 milhões de pessoas saíram da condição de extrema miséria. Ainda não alcançaram a emancipação desejada, mas já se encontram numa condição de vida melhor e que torna possível o retorno ao mundo do trabalho em condições mais dignas. Um grupo de pesquisadores do Ipea realizou uma análise dos dados da PNAD 2004 e constatou que nossos programas estão efetivamente reduzindo a desigualdade social principalmente porque o aumento de renda entre a população mais pobre está sendo acima da média nacional. A renda das famílias que se situam na faixa dos 10% mais pobres registrou, entre 2001



e 2004, um crescimento médio anual em torno de 7,5% o que, nas palavras do pesquisador Ricardo Paes de Barros, é como se essa população tivesse experimentado “um crescimento chinês”. No índice de redução da desigualdade registrado no período, o Bolsa Família é responsável por 27% e os programas indexados pelo salário mínimo, outros 10%. Entre esses programas, destaca-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC), pago a idosos e pessoas com deficiência que não tenham condições de se sustentarem. O Estatuto do Idoso ampliou o universo de beneficiários e hoje temos um orçamento de R\$ 9,3 bilhões que atende 2,2 milhões de pessoas – até o final de 2006 serão 2,9 milhões. A expectativa gerada pelo novo ciclo de desenvolvimento sustentável, dizem os pesquisadores do Ipea, está levando a criação de mais e melhores empregos na economia informal.

No semi-árido, estamos vencendo a luta contra a desnutrição. Desde 1996, quando o índice de desnutrição era de 17,9%, o Brasil não fazia uma chamada nutricional. No ano passado, fizemos o levantamento e o índice está em 6,6%, sendo que entre os beneficiários do Bolsa Família é ainda menor: 4,8%. Uma pesquisa feita em conjunto pelo DataUFF e pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), com beneficiários do Bolsa Família, constatou que 94,2% das crianças fazem três refeições diárias. De acordo com a mesma pesquisa, 85,6% das famílias entrevistadas disseram que a qualidade da alimentação melhorou ou melhorou muito depois que passaram a receber o benefício.

Esses números sobre segurança alimentar mostram a face humana dos programas sociais, seu caráter ético de proteção e promoção da vida. Mas as políticas sociais têm ainda um caráter prático: elas dinamizam as economias, porque, além de cidadãos, criamos também novos consumidores, novas oportunidades de trabalho. Num estudo que financiamos,

coordenado pela professora Rosa Marques, da PUC-SP, constatamos que o repasse dos recursos das políticas sociais representa, em média, 29% dos repasses federais aos municípios. Isso significa um reforço vigoroso no potencial de desenvolvimento regional.

Ao proteger e promover as famílias e comunidades pobres do Estado e do país, incentivamos o crescimento econômico com distribuição de renda, numa inversão da lógica perversa que prevaleceu no passado de nossa história e acentuou o quadro de desigualdade social. E estamos conseguindo alcançar nossos objetivos. Temos as condições materiais para acabar com o trabalho infantil; estamos quebrando o círculo vicioso da miséria; nossa geração tem grandes chances de vivenciar a erradicação da fome e da desnutrição; e é possível acreditar que nossos filhos terão a chance de viver num país mais igual, com justiça social, com mais e melhores condições de vida para todos. A esperança sobrevive entre nós.

Patrus Ananias, ministro do
Desenvolvimento Social e
Combate à Fome

