

DESENVOLVIMENTO  
SOCIAL E COMBATE  
À FOME NO BRASIL:  
**BALANÇO E DESAFIOS**

Luiz Inácio Lula da Silva  
PRESIDENTE DA REPÚBLICA

José Alencar Gomes da Silva  
VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Márcia Helena de Carvalho Lopes  
MINISTRA DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

Rômulo Paes de Sousa  
SECRETÁRIO EXECUTIVO

Onaur Ruano  
SECRETÁRIO EXECUTIVO ADJUNTO

Valdomiro Luis de Sousa  
CHEFE DE GABINETE DA MINISTRA

Luziele Tapajós  
SECRETÁRIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Maria Luiza Amaral Rizzotti  
SECRETÁRIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Lúcia Modesto  
SECRETÁRIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA

Crispim Moreira  
SECRETÁRIO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Ronaldo Coutinho Garcia  
SECRETÁRIO DE ARTICULAÇÃO PARA INCLUSÃO PRODUTIVA



DESENVOLVIMENTO  
SOCIAL E COMBATE  
À FOME NO BRASIL:  
**BALANÇO E DESAFIOS**

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Brasília-DF | 2010

## PUBLICAÇÃO DA SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

ORGANIZAÇÃO	Monica Rodrigues Adriana Aranha
COORDENAÇÃO EDITORIAL	Marcelo Rocha
PESQUISA E TEXTOS	Marco Acco Marco Weissheimer
EDIÇÃO DE TEXTOS	Monica Rodrigues
EQUIPE DEPARTAMENTO DE FORMAÇÃO E DISSEMINAÇÃO – SAGI	Carolina Freire Tatiane Dias Thaise dos Santos Tomás Nascimento
EQUIPE ACESSORIA FOME ZERO – GM	Bianca Lazarini Letícia Schwarz Manoela Carvalho
PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO	Kátia Ozório
REVISÃO	Thaise dos Santos
TIRAGEM	3.000 exemplares
IMPRESSÃO	Coronário Editora Gráfica LTDA
FOTOS	Alderon Costa, Bruno Magalhães, Fabrício Barreto, Leo Caldas, Leo Drumond, Ricardo Jagger, Tamires Kopp

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Desenvolvimento Social e Combate à Fome no Brasil: balanço e desafios. -- Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010. 216 p. ; 26,5.

ISBN: 978 - 85 - 60700 - 38 - 7

1. Desenvolvimento social, balanço, Brasil. 2. Políticas públicas, Brasil. 3. Assistência social, Brasil.

CDU 364(81)

© 2010 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.  
TODOS OS DIREITOS RESERVADOS.  
QUALQUER PARTE DESTA PUBLICAÇÃO PODE SER REPRODUZIDA, DESDE QUE CITADA A FONTE.  
SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO (SAGI)  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS | BLOCO A | SALA 340  
70054-906 | BRASÍLIA | DF  
TELEFONE: (61) 3433-1501  
WWW.MDS.GOV.BR  
FOME ZERO: 0800-707-2003  
SOLICITE EXEMPLARES DESTA PUBLICAÇÃO PELO E-MAIL: SAGI.DFD@MDS.GOV.BR

É com imensa satisfação que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome vem trazer a público o balanço do trabalho do MDS na consolidação das políticas sociais no Brasil nestes últimos 8 anos. Criado em 2004, o Ministério se constituiu a partir do compromisso do Governo Federal de combater a pobreza e investir, de forma igualitária, em todos brasileiros e brasileiras.

A vitória do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva sinalizou para o desejo da população por mudanças no país, que, desde a abertura democrática e da Constituição de 1988, não conseguia avançar de forma definitiva na solução de problemas sociais históricos, entre outros, a falta de alimento e água para milhões de pessoas.

Assim, no primeiro ano da gestão, em 2003, sob a égide do Fome Zero, foram criados o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), o Ministério da Assistência Social e o Programa Bolsa Família, primeiras iniciativas voltadas para o cumprimento dos compromissos do plano de governo, que previam: a inclusão social, a redução da desigualdade, o crescimento com geração de emprego e renda ambientalmente sustentável – redutor das desigualdades regionais –, promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

A presente publicação busca organizar as informações sobre o processo de formação do MDS, desde as iniciativas que o precederam até os dias atuais, se constituindo como um importante registro histórico dos avanços das políticas sociais no Brasil, além de ser um instrumento de transparência e de subsídios para os desafios que se colocam para o próximo período.

Ao assumir o compromisso de combater a exclusão, a pobreza e a desigualdade, o MDS atuou na constituição de políticas estruturantes e ações integradas por meio da gestão de sistemas: o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Integrado de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Buscou-se, assim, alterar a visão tradicional e dominante que até então considerava iniciativas de caráter social como um custo econômico e não um investimento no Brasil e nos brasileiros.

Para dar conta da complexidade do fenômeno da pobreza, o MDS se estruturou a partir de cinco secretarias nacionais, que atuavam em temáticas específicas, mas não isoladas, pelo contrário, inter-relacionadas.

A primeira área temática seria a segurança alimentar e nutricional, visando a erradicação da fome e a qualidade da alimentação da po-

## APRESENTAÇÃO

Márcia Helena de Carvalho Lopes  
MINISTRA DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL  
E COMBATE À FOME

pulação, com a interface fundamental da geração de renda no campo por meio da agricultura familiar, que produz alimentos para todo o território nacional. Criou-se, assim, a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN).

Mas não bastaria o alimento na mesa dos brasileiros, seria necessário reduzir a desigualdade e criar mecanismos para que os pobres pudessem ter acesso à renda e ao consumo, e assim, criou-se a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), que passou a ser responsável pela gestão do Programa Bolsa Família e pelo Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Além disso, uma vez que as famílias pobres vivem vulnerabilidades específicas decorrentes de contextos de pobreza, seriam necessários serviços e benefícios que atendessem a diferentes públicos – idosos, crianças, pessoas com deficiência, jovens, mulheres, população em situação de rua, entre outros –, constituindo uma rede de proteção e promoção social. Assim, foi estruturada a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), que passou a retomar as pautas da 1ª Conferência Nacional por meio de conferências bianuais, resultando na consolidação do SUAS.

Entendendo que a proteção social bem como as ações emergenciais de combate à fome e à pobreza deveriam vir associadas a uma perspectiva de autonomia das famílias, foi estruturada a Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva (SAIP), que atua na inserção das famílias em atividades de geração de renda.

Com a preocupação de garantir a funcionalidade dessas secretarias, objetivando a transparência dos recursos públicos e efetividade nos resultados aos beneficiários, foi implementada a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), responsável por monitorar e avaliar todas as ações do Ministério, produzindo subsídios para o aperfeiçoamento dos programas.

A seguir, será exposto o contexto em que esta construção foi possível, a partir de escolhas políticas que pudessem refletir os mais avançados debates sobre estas temáticas, seja no âmbito dos movimentos sociais ou da academia, com foco na gestão de qualidade e no alcance de resultados efetivos. Assim, a primeira parte do balanço trata das diretrizes políticas fundamentais deste Governo, um Brasil para todos os brasilei-

ros, com crescimento econômico associado ao desenvolvimento social. A segunda parte visa expor a construção institucional da política de desenvolvimento social, de acordo com cada área de atuação do Ministério, demonstrando a evolução dos programas em termos de concepção e expansão. A terceira parte traz as informações de como a sociedade pôde participar desta construção, por meio de conferências e fortalecimento dos conselhos. Por fim, serão disponibilizados os principais resultados de programas e os (novos) desafios a serem enfrentados nos próximos anos.

O sucesso das políticas e programas do MDS é fruto de um trabalho diligente de servidores públicos e colaboradores do Ministério, liderados inicialmente pelo Ministro Patrus Ananias, que honrosamente transferiu a mim a continuidade dessa missão. Destaco que participaram da concepção e direção deste audacioso projeto Ana Fonseca, Arlete Sampaio e Rômulo Paes de Sousa, profissionais comprometidos com a área social. Não poderíamos deixar de lembrar de José Domingos Fassarella e Rosani Cunha, que já não estão entre nós, mas que contribuíram decisivamente para a consolidação da política de desenvolvimento social brasileira.

A este trabalho somaram-se esforços de estados e municípios, que por meio da corresponsabilidade na gestão tornaram os programas sociais uma realidade na vida dos beneficiários. Também integraram esta rede de construção da política de desenvolvimento social os Ministérios parceiros, como SPM<sup>1</sup>, SEDH<sup>2</sup>, SEPIR<sup>3</sup>, MDA<sup>4</sup>, MMA<sup>5</sup>, MTE<sup>6</sup> entre outros, além de órgãos como a FUNAI<sup>7</sup>, a Fundação Cultural Palmares e a FUNASA<sup>8</sup>, os conselhos nacionais, especialmente o CNAS<sup>9</sup> e o CONSEA<sup>10</sup>, e os movimentos sociais do campo e da cidade.

Esperamos que este balanço demonstre como o Governo Federal atuou nos últimos anos em prol da garantia dos direitos sociais da população brasileira, com atenção aos mais pobres, causando efeitos, inclusive na economia, que são positivos para a sociedade de modo geral. São milhões de mulheres, homens e crianças beneficiados, além de milhares de indígenas, quilombolas, idosos, jovens, pessoas com deficiência e em situação de rua, que tiveram suas vidas melhoradas a partir de políticas que compreendem a proteção social como um direito.

- 1 SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES
- 2 SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS
- 3 SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL
- 4 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
- 5 MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
- 6 MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO
- 7 FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO
- 8 FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE
- 9 CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
- 10 CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

<b>1.</b>	<b>A CONSTRUÇÃO POLÍTICA</b>	<b>12</b>
	ANTECEDENTES E PRIMEIROS PASSOS	13
	MDS: UMA EXPERIÊNCIA INOVADORA, POR PATRUS ANANIAS	19
	UM NOVO MODELO DE GESTÃO	28
<b>2.</b>	<b>A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL</b>	<b>32</b>
	INTEGRAÇÃO REFLETIDA EM UMA NOVA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	33
	SECRETARIAS DO MDS	36
	ÓRGÃOS COLEGIADOS	41
	POLÍTICA DE RENDA DE CIDADANIA	43
	POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	59
	POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	88
	POLÍTICA DE ARTICULAÇÃO, PARCERIA E INCLUSÃO PRODUTIVA	113
	POLÍTICA DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO	127
<b>3.</b>	<b>A CONSTRUÇÃO SOCIAL</b>	<b>146</b>
	PARTICIPAÇÃO SOCIAL: AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS E A CONSOLIDAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL	147
	CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL REALIZADAS NO GOVERNO LULA	148
	CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL REALIZADAS NO GOVERNO LULA	161
<b>4.</b>	<b>CONQUISTAS E DESAFIOS PARA O FUTURO</b>	<b>172</b>
	CONTEXTO SOCIAL E ALGUNS RESULTADOS	173
	TRANSFORMAÇÕES GERADAS PELO BOLSA FAMÍLIA	176
	O FORTALECIMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	182
	O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	187
	CONQUISTAS INTERNAS EM PROL DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MDS	190
	OS DESAFIOS DO MDS PARA O FUTURO	191
<b>5.</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>196</b>
<b>6.</b>	<b>RETRATOS DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL</b>	<b>203</b>



# 1 A CONSTRUÇÃO POLÍTICA

## 1. A CONSTRUÇÃO POLÍTICA

### Antecedentes e primeiros passos

O que significa para o Brasil ter um Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome? A resposta a essa pergunta é menos simples do que pode parecer à primeira vista. Em primeiro lugar, o governo reconheceu que criar tal Ministério era algo estratégico para o país. O nome da pasta já indica o que está na base dessa decisão, a saber, a compreensão de que o termo “desenvolvimento” não se encerra em uma dimensão econômica, especialmente em um país com as desigualdades sociais históricas que o Brasil apresenta. Dito de outro modo: ou falamos de um “desenvolvimento social” ou não falamos de desenvolvimento algum, pelo menos do ponto de vista da melhoria da qualidade de vida da população. Essas decisões e escolhas, como veremos, foram fundamentais para o trabalho do MDS.

Durante muito tempo o Brasil viveu a dicotomia: desenvolvimento econômico *versus* políticas de inclusão e justiça social. Como se o desenvolvimento econômico fosse incompatível com as políticas de distribuição de renda e de melhoria efetiva das condições de vida dos conjuntos mais empobrecidos da população. E como se as políticas de combate às desigualdades sociais estivessem condenadas a um eterno assistencialismo, dissociado da vida produtiva do país. Por muito tempo a sociedade brasileira viveu esse mito desagregador. O país cresceu muito no século XX, mas não garantiu a sustentabilidade social e ambiental desse crescimento exatamente porque não integrou os pobres nesse desenvolvimento. Não garantiu, portanto, a inclusão dos pobres.

Um caminho oposto começou a ser trilhado no Brasil nos últimos anos, baseado em uma ideia fundamental: o crescimento econômico é condição para distribuição de renda, porém não suficiente. Neste debate, a relação entre política econômica e políticas sociais ocupa um lugar central e estabelece algumas reflexões. Há uma relação de subordinação entre elas? É possível pensar em políticas sociais que não sejam meramente programas emergenciais de assistência em um cenário econômico em que não se obtenha um nível sustentável de desenvolvimento? E qual pode ser o papel de uma política social agressiva como mecanismo indutor de desenvolvimento? A instituição do MDS como uma decisão política e de gestão do Governo Federal foi uma resposta ousada e generosa a essas questões, aliando mecanismos de distribuição de renda, estruturando sistemas que apontam para uma rede nacional de proteção e promoção social, abrindo novas oportunidades de emprego e renda para milhões de pessoas.

## O BRASIL NO INÍCIO DE 2003

Cabe lembrar aqui qual era o cenário econômico do país quando essas decisões foram tomadas. Em 2002, 75,9 milhões de brasileiros viviam em situação de pobreza – com meio salário mínimo *per capita*. Desse contingente, 36,4 milhões viviam com menos de ¼ de salário mínimo, na condição de extrema pobreza. Os 10% mais ricos se apropriavam de 50% do total da renda e os 50% mais pobres possuíam cerca de 10% da renda. O 1% mais rico detinha parcela de renda superior à apropriada por metade de toda a população brasileira. Apesar de estar entre as 10 maiores economias mundiais, o país era uma das quatro nações com pior distribuição de renda (o Coeficiente de Gini era de 0,589 em 2002, o terceiro mais alto entre 110 países listados pelo Banco Mundial).

O Brasil encontrado pelo atual governo, no início de 2003, refletia uma ruptura com princípios da Constituição de 1988, ruptura esta materializada em um significativo desmonte das estruturas públicas, mesmo as de seguridade social, fruto de um perverso consenso norteado pela privatização dos serviços públicos e o enxugamento do Estado. O combate à pobreza era visto então como uma função externa às políticas sociais. Fundos específicos e estruturas institucionais precárias foram criados adotando como método a solidariedade e a filantropia, com o papel de encobrir a função do dever do Estado neste campo. A estratégia escolhida era a desresponsabilização do Estado em relação aos problemas da pobreza e da fome. A filantropia era a base para a organização da área social. As políticas públicas caracterizavam-se pela seletividade ao acesso aos bens e serviços sociais e por uma frágil estrutura institucional.

O Programa Comunidade Solidária, marca desse modelo de política social filantrópica, criado com o propósito de combater a fome e a pobreza, tinha formas institucionais de interlocução que confundiam os papéis da sociedade e do Estado com relação aos graves problemas sociais e tinha efeitos limitados sobre a redução da pobreza. O país convivia, assim, com grandes contingentes populacionais sem condições de acessar bens e serviços, fragilidade de estratégias de combate à fome e à pobreza e uma agenda social fragmentada.

### PRIORIDADE DE COMBATER A FOME: O PROGRAMA FOME ZERO

O Programa de Governo da Coligação Lula Presidente, em 2002, já defendia a necessidade de “romper com as ações fragmentadas e disper-

sas, os feudos e loteamentos temáticos” da política social brasileira. Esse era, com efeito, o quadro encontrado na área social no Brasil de então. Um novo contrato social foi assumido como missão de governo priorizando outra dinâmica de desenvolvimento: a reversão da pobreza e da desigualdade na distribuição da renda e riqueza, por meio de ações e políticas que enfrentassem a exclusão social e o desemprego.

Em janeiro de 2003, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva destacou em seu discurso de posse o compromisso de priorizar o combate à fome e à pobreza:

“Se ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão da minha vida”.

Iniciou-se aí a construção de uma nova agenda social para atacar o problema da fome no país com a criação do Programa Fome Zero, envolvendo um conjunto de ações emergenciais e estruturantes que intensificou o enfrentamento da pobreza e a ampliação do acesso a direitos fundamentais como saúde, educação, assistência social e à alimentação saudável e adequada às famílias mais pobres e vulneráveis de nosso país. O Fome Zero previa também a construção de parcerias, com apoio às experiências e programas criados por iniciativa dos governos estaduais, municipais e da sociedade civil organizada para combater a fome, por meio de restaurantes populares, bancos de alimentos, modernização do abastecimento, incentivo à agricultura urbana e apoio ao autoconsumo alimentar.

A concepção embutida neste programa estava baseada em uma estratégia abrangente envolvendo diversas iniciativas para promover a segurança alimentar e nutricional e assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Tal estratégia buscou a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome. Assumiu como princípios a transversalidade e a intersectorialidade das ações estatais nas três esferas de governo; no desenvolvimento de ações conjuntas entre o Estado e a sociedade; na superação das desigualdades econômicas, sociais, de gênero e raça; na articulação entre orçamento e gestão e de medidas emergenciais com ações estruturantes e emancipatórias. O quadro de pobreza e o problema da fome no país começaram a ser tratados pelo fortalecimento institucional e participação da sociedade por meio de políticas integradas a este objetivo. O Fome Zero, formado por um conjunto de programas

de diversos órgãos do governo, tinha por objetivo a inclusão social das famílias brasileiras articulando programas e ações organizados integralmente por vários Ministérios e órgãos em torno do eixo fundamental do combate à fome.

A agenda do Fome Zero era composta pelo apoio efetivo à agricultura familiar; o direito à previdência social; o direito à complementação de renda para que todas as crianças das famílias pobres pudessem ter formação educacional adequada; a ampliação da merenda escolar, atingindo todas as crianças que frequentassem escolas públicas, inclusive creches; o apoio aos inúmeros programas criados por governos estaduais, municipais e pela sociedade civil organizada que buscavam combater a fome por meio de restaurantes populares, bancos de alimentos, modernização do abastecimento, incentivo à agricultura urbana, apoio ao autoconsumo alimentar.

O Governo Lula deu, assim, a largada para materializar o compromisso mais expressivo com os pobres na história do país, com a certeza de que o combate à fome exigia radicalidade e racionalidade da ação pública. Esse compromisso, hoje tornado realidade, projetou e cumpriu com as metas de erradicação da fome, da garantia da segurança alimentar e nutricional, do alívio da miséria, da redução da desigualdade com distribuição de renda. O combate à fome e à pobreza e a diminuição das desigualdades tornaram-se, assim, o centro da agenda social que o Brasil passou a executar desde 2003.

## A INTEGRAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Em outubro de 2003, a MP nº 132 criou o Bolsa Família, um programa de transferência condicionada de renda, dirigido às famílias pobres e extremamente pobres do Brasil, que associa o benefício financeiro ao acesso a direitos sociais básicos como educação, saúde, alimentação e assistência social unificando os programas com a mesma natureza existentes. Neste processo, um grande desafio de ruptura com o paradigma de proteção social vigente até então se materializou.

Cabe lembrar aqui, rapidamente, em que contexto esse programa foi criado. Os dois últimos anos do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso foram marcados pela instituição de diversos programas federais de transferência de renda. Em 2002, havia sete programas desse tipo em funcionamento: o Programa Bolsa Escola, o Programa Bolsa Alimentação,

o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o Programa Bolsa Renda, o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Local e Humano, a Bolsa Qualificação e o Auxílio Gás.

Feito sem precedentes na história da assistência social no Brasil, o Programa Bolsa Família unificou o público-alvo, os critérios de elegibilidade e a estrutura de gestão de diversos programas de transferência de renda, bem como se propôs a atender o universo da população em condição de pobreza. Outro diferencial do programa foi a adoção de um modelo de gestão intersetorial, descentralizado e com controle social. Sua execução envolveu diretamente três importantes Ministérios: o MDS, o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Saúde (MS). Essas instâncias trabalham em conjunto para viabilizar o acompanhamento da frequência escolar e do cumprimento da agenda de saúde básica pelas famílias beneficiárias.

Neste contexto, o uso do Cadastro Único para Programas Sociais, implementado em 2001, consistiu em importante diferencial do atual governo com o investimento na ampliação e qualificação do instrumento.

Em discurso proferido no lançamento do Bolsa Família, no dia 20 de outubro de 2003, a então secretária-executiva do programa, Ana Fonseca, destacou que a criação desta nova política só era possível graças à experiência acumulada ao longo da história em torno de programas de transferência de renda. Ela lembrou o projeto do Senador Eduardo Suplicy (PT-SP), de 1991, para a instituição de um programa de renda mínima. Segundo Fonseca, aí estaria “a origem de tantos programas espalhados pelos estados, municípios e pelo Distrito Federal”. Outros nomes foram lembrados como protagonistas desta experiência acumulada: o lançamento dos primeiros programas, em 1995, no Distrito Federal, com o então Governador Cristovam Buarque, em Campinas, com José Roberto Magalhães Teixeira, e em Ribeirão Preto, com Antônio Palocci. O Bolsa Família e um conjunto de outras iniciativas no campo das políticas sociais começaram a colocar o Brasil em novo patamar em termos de combate à fome e à pobreza.

A agenda social que começou a ser implementada, diferentemente do que vinha sendo feito até então, conciliava as dimensões econômicas e sociais na condução das políticas públicas e reativava a capacidade produtiva brasileira para a democratização de oportunidades e para a redução de todos os tipos de desigualdades: sociais, regionais, raciais, de gênero, entre outras. O conjunto de ações estruturadas nas políticas sociais para ga-

rantir os direitos e combater a fome e a pobreza – somado a outros fatores como o crescimento da economia, a política de aumento real do salário mínimo e a geração de empregos – possibilitou, já em 2005, reduzir pela metade a população pobre no país.

A constituição do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e do Ministério da Assistência Social (MAS) foram os primeiros movimentos para a priorização desse compromisso. Posteriormente, com o objetivo de racionalizar e integrar as políticas de proteção e promoção social, o governo decidiu, em 2004, reunir as políticas de assistência social, de segurança alimentar e nutricional e de renda de cidadania em um único órgão, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), extinguindo o MESA e o MAS.

## A CONSTRUÇÃO DO MDS

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome resultou da decisão estratégica de integrar a política de combate à fome com as políticas de transferência de renda e de assistência social. Os desafios para a nova gestão consistiam em estruturar programas, benefícios e serviços em uma rede de proteção e promoção social que convergissem para o mesmo objetivo, além de construir um arcabouço institucional até então inexistente para transformar em realidade a integração dessas políticas.

O MDS também recebeu do Governo Federal a incumbência de cuidar da articulação entre as políticas e os programas federais de desenvolvimento social com as iniciativas dos governos estaduais e municipais, assim como a integração com as iniciativas da sociedade civil. Para dar conta dessas tarefas, o Ministério organizou-se nas seguintes áreas: Secretaria Nacional de Assistência Social, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva<sup>1</sup> e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

Com isso, o Governo Federal procurou não só assegurar a inclusão social de milhões de famílias brasileiras, associada ao redirecionamento econômico voltado para um desenvolvimento sustentável, mas também estabelecer a garantia da segurança alimentar e nutricional, tendo o Fome Zero como estratégia central de atuação.

O objetivo maior que estava posto era de construir outro modelo de desenvolvimento e de implementar uma nova geração de políticas públicas

<sup>1</sup> A SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL E PARCERIAS PASSOU A SER DENOMINADA DE SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO PARA INCLUSÃO PRODUTIVA POR MEIO DO DECRETO Nº 7.079, DE 2010.

de inclusão social. Destacam-se a nova Política Nacional de Assistência Social que institui o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a integração dos programas de transferência, na perspectiva do direito social, com a criação do Programa Bolsa Família, e a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional que constitui as bases do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

O arcabouço institucional estabelecido exigiu outras inovações:

- ARTICULAÇÃO COM O SETOR PÚBLICO E COM A INICIATIVA PRIVADA PARA GERENCIAR AS OFERTAS E DEMANDAS SOCIAIS, PARA ESTABELECE PARCERIAS COM A SOCIEDADE CIVIL E O SETOR EMPRESARIAL, PARA IMPLANTAR AÇÕES DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA PARA O PÚBLICO BENEFICIÁRIO DOS PROGRAMAS SOCIAIS E AÇÕES PARA COMUNIDADES TRADICIONAIS E ESPECÍFICAS;
- COOPERAÇÃO PARA INCLUSÃO PRODUTIVA IMPLEMENTADA NO ÂMBITO DO COMPROMISSO NACIONAL PELO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E GERAÇÃO DE RENDA COM SUSTENTABILIDADE;
- APERFEIÇOAMENTO E USO COMPARTILHADO PELAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO DO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS;
- INTRODUÇÃO DE MODERNAS TECNOLOGIAS DE GESTÃO PÚBLICA AGREGADAS À GESTÃO DA INFORMAÇÃO COM MONITORAMENTO CONTÍNUO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS E PROGRAMAS INTRODUZIDOS COMO ELEMENTOS INSTITUCIONAIS;

A materialização da rede de proteção e promoção social afirmou-se por meio de ações de grande magnitude para a cidadania e inclusão social, como a universalização do Programa Bolsa Família a todas as famílias consideradas pobres, a consolidação do SUAS e do SISAN.

## MDS: uma experiência inovadora, por Patrus Ananias<sup>2</sup>

A construção do MDS foi marcada por um forte desejo de concretizar o compromisso histórico com a erradicação da fome, da desnutrição e com a redução vigorosa da pobreza. Não foi um processo fácil. Houve um equívoco inicial que foi não constituir um Ministério com a estrutura necessária aos desafios e responsabilidades que estavam colocados para a pasta. O MDS iniciou suas atividades com um corpo muito reduzido de funcionários, e sua criação foi resultado de um processo muito rápido que se deu após um ano do Governo Lula. Isso trouxe, dentre outros problemas, dificuldades para a montagem da equipe, pois muitos quadros qualificados já

<sup>2</sup> ESSE TEXTO FOI ELABORADO A PARTIR DA EDIÇÃO E ADAPTAÇÃO DE DUAS ENTREVISTAS CONCEDIDAS PELO EX-MINISTRO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, PATRUS ANANIAS, NOS MESES DE MARÇO E ABRIL DE 2010 AOS CONSULTORES MARCO ACCO E MARCO WEISSHEIMER, RESPONSÁVEIS PELA PESQUISA, SISTEMATIZAÇÃO E PRODUÇÃO DOS TEXTOS DO PRESENTE LIVRO.

estavam atuando em outros Ministérios. Todos esses fatores fizeram com que fosse constituído um Ministério muito enxuto.

Essa marca inicial, em certo sentido, acompanha até hoje o funcionamento do órgão. Sete anos depois de sua criação, o MDS tem hoje pouco mais de 1.600 funcionários. No início, o Ministério foi composto basicamente por servidores públicos cedidos por outros órgãos, por terceirizados e por um número muito reduzido de cargos de confiança. Havia uma decisão muito forte de fazer as coisas acontecerem, mas não havia uma clareza muito grande sobre como fazer isso. Ao longo do processo os erros foram sendo corrigidos e as limitações superadas. O primeiro ano foi muito difícil, com deficiências gravíssimas a serem enfrentadas. O Cadastro Único apresentava muitos problemas, era muito frágil, tendo em vista que era uma junção dos cadastros preexistentes.

A prioridade inicial perseguiu um objetivo bem definido: unificar os programas federais de transferência de renda, como Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, até então espalhados por vários ministérios. Essa unificação buscou pôr fim a algumas discrepâncias causadas por programas paralelos, que tinham as mesmas finalidades, mas adotavam critérios diferentes para beneficiar a população mais pobre.

Havia, por exemplo, municípios com programas sociais no âmbito da Secretaria de Assistência Social e outros no âmbito da Secretaria de Educação. Com isso, em um mesmo município havia famílias recebendo R\$ 200,00 e outras ganhando R\$ 30,00, embora apresentassem as mesmas necessidades. Às vezes eram famílias vizinhas, atendidas por programas diferentes. A unificação buscou também instituir uma cultura em que União, estados e municípios passassem a atuar de forma associada e não mais competindo entre si.

Existiam programas distintos, portanto, com cadastros próprios que, por sua vez, eram oriundos de outros cadastros muito fragilizados do passado, como o de frentes de trabalho no Nordeste. Essa fragilidade foi muito explorada por setores da imprensa que destacaram algumas irregularidades no pagamento de benefícios para pessoas que não se enquadravam nos critérios do Programa Bolsa Família. Ainda que as críticas vindas da imprensa tenham sido muitas vezes rigorosas e injustas, elas ajudaram a agilizar a correção dos problemas.

A área de assistência social também apresentava problemas e deficiências graves. Foi preciso consolidar a rede de proteção e promoção social e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Reconhecer a assistência social como um direito regulamentado pode parecer óbvio porque isso é uma determinação da Constituição de 1988 que a instituiu como direito da seguridade social ao lado da saúde e da previdência social. Mas a consolidação desse direito só foi possível a partir da concretização do SUAS, instrumento que passou a integrar as políticas de assistência social, concedeu-lhes exequibilidade e estabeleceu padrões de atendimento e de qualidade dos serviços prestados em todos os municípios do Brasil, com transferência automática e regular de recursos fundo a fundo.

Outra fragilidade estava na área da segurança alimentar, em que os programas estavam no início de sua estruturação e necessitavam do estabelecimento de seu marco legal e fortalecimento da gestão. A experiência de Belo Horizonte desempenhou um papel muito importante nesse contexto, com políticas como os restaurantes populares, a relação direta entre produtor e consumidor, os programas Safra, Direto da Roça e Comboio do Trabalhador.

Procurou-se dar uma atenção especial também ao Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, que vinha sendo implementado pelo MESA. Mas até então não havia nenhuma legislação específica nessa área. Apenas em 2006, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) foi conquistada. A LOSAN foi aprovada no Congresso Nacional em oito meses, em um ano eleitoral. Isso foi um claro sinal de que o Brasil queria de fato acabar com a fome. Parlamentares da oposição foram relatores do projeto, mas, mesmo assim, se construiu um consenso em torno dele. Na época, o presidente da Comissão e Constituição e Justiça era o Senador Antônio Carlos Magalhães (DEM), um ferrenho opositor do Governo Federal.

Muitos dos órgãos de imprensa que criticavam o Programa Bolsa Família em seu princípio, o faziam por razões políticas e ideológicas, conforme eles mesmos admitiam. Afirmavam que o governo estava gastando muito na área social e o que resolveria o social era estimular a atividade econômica. Um destacado empresário brasileiro chegou a escrever um artigo naquele período afirmando que, se colocassem o dinheiro em suas mãos, o resultado seria melhor. A oposição entre econômico e social era muito forte; a ideia do milagre brasileiro, de que o crescimento econômico por si só produziria uma sociedade mais justa, o que é uma concepção profundamente equivocada, conforme ficou evidenciado nos últimos anos, ainda vigorava. Após um início com dificuldades, o MDS começou a virar o jogo a seu favor a partir do final de 2004.

A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), mais diretamente responsável pela implementação do Bolsa Família, começou a ganhar mais consistência. O Cadastro Único passou a se fortalecer também, tornando-se um instrumento estratégico para a saída da invisibilidade dos pobres e para a distribuição de renda, com a garantia de que o dinheiro chegasse a quem realmente precisava. Ele passou a ser o principal mecanismo de identificação das famílias de baixa renda no Brasil e a conhecer a situação socioeconômica dessas famílias em todos os municípios brasileiros.

O principal objetivo do Cadastro Único foi integrar os mecanismos de identificação de beneficiários de programas federais de transferência de renda. É importante salientar que é somente por meio da inscrição no Cadastro que as famílias acessam o Programa Bolsa Família.

Outra decisão que ajudou a fortalecer o Bolsa Família foi a de firmar algumas parcerias na sociedade, que envolveram uma boa dose de ousadia. Este foi o caso, por exemplo, da parceria com a Pastoral da Criança, com os vicentinos, com o Conselho Nacional de Igrejas Cristãs e com outras entidades ligadas à Igreja Católica e também a igrejas evangélicas.

A partir do final de 2004, o Bolsa Família começou a ganhar maior visibilidade no país. Paradoxalmente, as críticas feitas por alguns setores da imprensa ajudaram a tornar o Programa conhecido nacionalmente. O Brasil inteiro ficou sabendo que existia o Bolsa Família e que se tratava de uma iniciativa do Governo Federal. O Programa acabou virando tema de discussão em mesa de bar, com as pessoas debatendo se era correto ou não, se devia ter condicionalidades ou não, se era justo ou não. O fato é que ele passou a ser discutido por amplos setores da sociedade. Neste sentido, os meios de comunicação acabaram desempenhando um papel importante na consolidação do Programa. Houve um momento em particular, por outro lado, que poderia ter causado um prejuízo muito grande nesta caminhada.

Uma rede de televisão exibiu, em um domingo à noite, uma extensa reportagem cujo gancho era uma menina no Maranhão que não estaria recebendo o Bolsa Família. A matéria apresentou alguns casos de pessoas que estavam recebendo o benefício e não precisavam (por problemas no cadastro) e comparou com a situação dessa menina muito pobre que vivia com a avó. No dia seguinte, levaram essa menina do Maranhão ao Rio de Janeiro para que ela participasse de outro programa de TV da mesma emissora. Durante vários dias, chamadas especiais anunciavam a participação dela neste programa. Enquanto isso, foi feita uma verificação no sis-

tema e se descobriu que havia um pequeno problema na grafia do nome da menina que recebia, sim, o Bolsa Família. A ideia da matéria era mesmo desconstituir o Programa.

Foi em meio a esse contexto que a equipe do MDS começou a reverter um quadro de muita adversidade. Prevaleceu dentro do MDS a concepção de que o caminho das condicionalidades era melhor do que conceder uma renda básica para todos, pois o regime das condicionalidades expressa fundamentalmente a garantia de direitos constitucionais: garantir a presença das crianças na escola e os cuidados básicos com a saúde representam deveres da família e do Estado, são obrigações constitucionais. Na medida em que se exige da família a presença das crianças na escola e a manutenção de cuidados básicos com a saúde, possibilita-se que as famílias pobres reivindiquem escolas públicas e serviços públicos de saúde de boa qualidade. O objetivo é garantir uma cobertura a mais ampliada possível, priorizando os mais pobres.

Prevaleceu, portanto, essa ideia de tratar desigualmente os desiguais e de priorizar os mais pobres. A proposta da Política de Renda Mínima, por sua vez, envolveria pagar menos para os mais pobres, de modo a garantir uma renda básica para toda a população. Como o processo de criação e implantação do Ministério foi muito rápido, não houve tempo para acentos doutrinários e programáticos. E, após as mudanças do final de 2004, o Bolsa Família começa a se impor em 2005. Surgem artigos, pesquisas e publicações apontando resultados positivos do programa. E também as primeiras pesquisas do próprio Ministério.

A construção de uma cultura de avaliação de resultados foi uma exigência para possibilitar o aprimoramento dessas políticas, a verificação do cumprimento de suas metas e da aplicação dos recursos públicos e um atendimento de qualidade aos usuários. A criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) como setor estratégico do MDS foi um passo decisivo nessa direção, pois inovou em dois aspectos: institucionalizou as funções de avaliação e monitoramento como partes do processo de gestão dos programas e estabeleceu o compromisso de prestar contas à sociedade.

O Ministério começou a realizar as suas próprias pesquisas e levantamentos, reunindo e organizando dados que mostravam que as suas políticas estavam dando resultados positivos que se traduziam na melhoria da qualidade de vida da população beneficiada. Melhorias fundamentais como a redução da mortalidade infantil e da fome, por exemplo.

A postura de enfrentar os problemas com transparência e “não varrê-los para debaixo do tapete”, aproveitando as críticas veiculadas na imprensa para corrigir os erros, foi fundamental para o êxito das políticas implementadas pelo MDS. Quando os resultados começaram a surgir, isso ficou muito claro. Cabe registrar ainda uma importante ajuda que o Banco Mundial prestou neste processo.

Entre 2004 e 2005, o Egito pediu ao Banco Mundial uma indicação de política de distribuição de renda que estivesse sendo executada com sucesso no mundo. O Banco Mundial indicou então o México e o Brasil para participar de um encontro organizado pela instituição para discutir esse tema no país árabe. No dia 19 de fevereiro de 2005, o Bolsa Família e o Programa Oportunidades, do México, foram apresentados neste encontro. O diretor do Banco Mundial no Brasil, Vinod Thomas, afirmou na época que a maior efetividade dos programas do Brasil e do México devia-se ao fato de eles promoverem a transferência de renda diretamente para os pobres, em vez de empregarem mecanismos indiretos de subsídios de preço, como estava fazendo, sem sucesso, o Egito.

Segundo o diretor do Banco Mundial, as transferências diretas de renda estavam garantindo um melhor direcionamento dos benefícios aos pobres e um menor custo para o programa quando comparado a modelos como o dos subsídios de preços para produtos. Outra vantagem, na avaliação de Thomas, estava na vinculação das transferências de renda ao cumprimento de certas condicionalidades pelas famílias beneficiadas, como a frequência escolar e cuidados de saúde, como vacinação, orientação nutricional e acompanhamento pré-natal. “Essas condicionalidades”, destacou, “se traduzem em investimentos em capital humano, tornando bem maior o retorno desse tipo de apoio à população pobre do que o obtido com transferências incondicionais”.

O reconhecimento pelo Banco Mundial do trabalho que vinha sendo desenvolvido no MDS foi de grande ajuda para a consolidação e ampliação das políticas sociais do Governo Federal.

Uma medida tomada no início de 2005 teve um papel decisivo na consolidação da credibilidade das políticas sociais do Governo Federal. O MDS constituiu uma Rede Pública de Fiscalização do Bolsa Família, a partir de convênios firmados com o Ministério Público e com todos os MPs estaduais para fiscalização e controle dos Programas Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC). Além disso, estabeleceu também um termo de cooperação com o Tribunal de Contas da União (TCU) e com a Contro-

ladoria-Geral da União (CGU) na mesma direção. Essa iniciativa foi muito importante, pois promotores de Justiça passaram a apoiar a fiscalização desses programas em todo o país.

A Rede Pública apresentou ótimos resultados no controle de pagamento de benefícios. Esse trabalho vem sendo feito em consonância com os instrumentos de controle social e com os mecanismos de controle próprio criados pelo Ministério.

Ao mesmo tempo, o Ministério tem apoiado os gestores do Bolsa Família para implantação dos programas complementares e para controle das condicionalidades das famílias atendidas. Conforme definição das normas do programa, essas iniciativas são formas de cooperação básica dos municípios para fazer valer o pacto federativo e converter os benefícios do Bolsa Família em mudança na qualidade de vida de seus cidadãos, que é o objetivo mais importante do Programa.

Na medida em que os programas sociais ganharam força, foi ficando claro o compromisso com o pacto federativo, de trabalhar com os governos estaduais e municipais numa linha absolutamente republicana e suprapartidária, colocando a eficácia dos programas acima das diferenças. A partir de seus prefeitos e governadores, os partidos de oposição começaram a ver as políticas implementadas pelo MDS com um olhar diferente. E do mesmo modo, o Ministério recebeu deputados, governadores, prefeitos e senadores da oposição sem nenhuma discriminação. Esse tipo de prática foi fortalecendo a ideia de que o MDS era um Ministério que não discriminava e que trabalhava em conjunto com os demais entes federados, especialmente com os municípios.

Uma instância que ajudou muito nesta caminhada foi o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que, graças à sua interlocução com a sociedade civil, interagiu com o Ministério como um todo. Interagiu com o Bolsa Família, com a assistência social e ajudou a pensar o tema da intersectorialidade. Também deve ser registrado o papel do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), que serviu de interlocutor junto a setores mais à esquerda que também faziam críticas ao Bolsa Família. Esse debate com entidades e organizações da sociedade civil foi fundamental para o esclarecimento e a difusão dos resultados dos programas sociais e também para o seu aperfeiçoamento. Juntamente com o trabalho com estados e municípios, ajudou a construir uma efetiva rede de proteção social no país.

De 2006 em diante, a situação passa a ser outra. O Bolsa Família tem maior aceitação. Mais do que isso, os seus críticos de ontem passaram a disputar a paternidade do projeto. O Ministério como um todo atingiu uma situação de estabilidade e conseguiu avançar também no campo das políticas de segurança alimentar: os restaurantes populares, as cozinhas comunitárias, os bancos de alimentos. Todos esses equipamentos começaram a ser implantados de uma forma mais constante e com critérios mais bem definidos.

A partir de 2007, o MDS começou a discutir internamente algo que seria anunciado publicamente mais tarde pelo Presidente da República, a saber, o projeto para a Consolidação da Legislação Social, a regulamentação jurídica destes programas sociais.

Por outro lado, o Ministério enfrentou um problema importante na questão dos certificados de filantropia. Em um determinado momento houve uma sobrecarga de trabalho, pois o MDS estava encarregado de conceder esses certificados para escolas, colégios, faculdades, universidades particulares e hospitais, entre outras instituições. O Ministério da Previdência Social (MPS) foi um grande parceiro na resolução dessa questão. Os recursos relativos a essas atividades estavam todos na Previdência e o ministro à época, decidiu descentralizá-los, com a educação ficando com a parte dela, a saúde igualmente, e assim por diante. Em 2008, foi encaminhada uma Medida Provisória (MP) ao Congresso propondo a mudança das regras de concessão de certificados para as entidades beneficentes.

O objetivo da MP era distinguir as entidades corretas das ilegais. No caso das legais, o governo pretendia conceder com maior agilidade os certificados de filantropia, enquanto as demais seriam punidas com apoio do Ministério Público e da Polícia Federal. Pelas novas regras propostas pela MP, a concessão dos Certificados de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) seria transferida para os Ministérios da Educação, da Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, conforme a atividade exercida em cada entidade. Essa competência, até então, era do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

A nova lei entrou em vigor no dia 30 de novembro de 2009, constituindo-se em uma regulamentação de alta relevância econômica e social para o país, considerando a importância que as entidades filantrópicas têm, especialmente na assistência à saúde, seja por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), seja por meio do atendimento a pacientes cobertos por planos privados de saúde de operação própria do segmento filantrópico ou de outras operadoras. Portanto, inviabilizar o regime filantrópico

atingiria diretamente o sistema de saúde público brasileiro. E não menos importante, cabe assinalar ainda, é a atuação dessas entidades nos setores de ensino e de assistência social propriamente dita.

## A SUPERAÇÃO DE UMA FALSA DICOTOMIA

A experiência do Governo Lula mostrou que é possível superar a falsa dicotomia entre desenvolvimento econômico e justiça social. É preciso crescer, sim, para distribuir. O crescimento econômico é condição básica para distribuição de renda, porém não suficiente. É preciso, para distribuir renda, adotar, como estamos fazendo, vigorosas políticas sociais que devem ser cada vez mais institucionalizadas, colocadas no campo das políticas de estado, de direitos e deveres. Isso vem sendo demonstrado com a experiência concreta da rede nacional de proteção e promoção social, que estamos consolidando no Brasil, especialmente por meio de políticas públicas de transferência de renda de grande alcance, como o Programa Bolsa Família. Além da dimensão ética, humanitária, de assegurar direitos e integrar pessoas, famílias e comunidades mais pobres no projeto nacional, as políticas sociais têm ainda uma dimensão prática, econômica.

Os pobres estão recuperando a cidadania e também se tornando consumidores, aquecendo as economias locais. O comércio vende mais e, vendendo mais, também estimula a indústria. Isso gera mais possibilidade de trabalho, emprego e renda.

A implantação da rede de políticas sociais no Brasil enfrentou muitos preconceitos do tipo “ou”, “ou”. O principal exemplo é dado pela máxima “dar o peixe ou ensinar a pescar”. Geralmente essa é uma questão colocada por pessoas que “nunca deram o peixe e nunca ensinaram a pescar”. Quem convive com as comunidades pobres sabe que as duas coisas são indissociáveis. Uma pessoa que “não tenha comido bem o peixe antes não terá condições de pescar”. Portanto, a alimentação, que muitos veem como “dar o peixe”, não é uma questão assistencialista. É um direito básico da dignidade humana, do direito à vida, do desenvolvimento das potencialidades dos talentos pessoais, familiares e comunitários. Para que uma pessoa possa “pescar”, é necessário que ela tenha resguardadas as condições para isso.

Outro preconceito que precisa ser enfrentado é aquele expresso na oposição entre políticas sociais e acomodamento. Essa falsa dicotomia se apresenta como se garantir alimentação, garantir condições mínimas de vida, uma renda familiar básica acomodasse as pessoas. Nesse raciocínio, há

um preconceito forte contra os pobres, como se eles não tivessem desejo, como se os pais pobres não quisessem futuro para seus filhos, como se não quisessem progredir na vida.

O desenvolvimento pressupõe atendimento de necessidades básicas. O que acomoda as pessoas são a fome, a desnutrição, as doenças e enfermidades que daí decorrem. A história ensina que direitos respeitados com políticas sociais devidamente implementadas implicam novos direitos e também novos deveres e responsabilidades. A história do MDS mostra que é possível integrar desenvolvimento econômico com desenvolvimento social e ambiental. Trata-se de uma possibilidade que abre oportunidades entre gerações. Essa integração de políticas emancipatórias aponta, concretamente, para benefícios futuros em relação aos filhos, netos dessas pessoas e famílias que estão sendo atendidas hoje.

## Um novo modelo de gestão

A adoção de um modelo de gestão compartilhado com estados e municípios das políticas de combate à exclusão, à pobreza e à desigualdade foi a escolha feita pelos gestores da área. Os sistemas públicos de política social romperam com o modelo de gestão federal centralizado praticado por décadas, oportunizando a divisão de responsabilidades e uma melhor organização dessas políticas.

Nesta linha, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) rompeu com o modelo assistencialista e implantou o modelo socioassistencial no Brasil, organizando-se por níveis de complexidade de Proteção Social devida à população (Básica e Especial) e possuindo dois eixos estruturantes: a matricialidade sociofamiliar e a territorialização dos serviços. O SUAS alterou o modelo de oferta dos serviços, por meio de equipamentos públicos estatais (CRAS e CREAS) e ampliou o acesso ao BPC para idosos da mesma família. Além disso, integrou serviços e benefícios federais e outros programas e projetos dos estados e municípios, por meio de uma rede hierarquizada e complementar. Uma das mais importantes alterações, neste contexto foi a lógica de cofinanciamento regulada pelo SUAS, que atualmente pratica o repasse de recursos pactuados da União para estados e municípios pela modalidade de repasse fundo a fundo, extinguindo a conformação anterior à 2003.

No caso da assistência social, a pactuação da operacionalização dos serviços e benefícios passou a se dar por meio das Comissões Intergesto-

res Tripartite e Bipartite (CIT e CIB). A CIT é composta pelo MDS, pelos representantes dos estados (FONSEAS) e dos municípios (CONGEMAS). Nos estados, as CIBs são compostas por representantes dos estados e municípios. É um compromisso básico o fortalecimento destas instâncias mediante apoio técnico e financeiro.

A mesma parceria federativa deu suporte ao Bolsa Família. A implementação do Programa depende de acordos de cooperação vertical (entre esferas de governo) e cooperação horizontal (entre setores de atuação do Estado). O modelo de gestão descentralizada do PBF permitiu que União, estados, Distrito Federal e municípios passassem a compartilhar decisões sobre a operacionalização do Bolsa Família e do Cadastro Único, criando bases de colaboração para o combate à pobreza, à desigualdade e à exclusão social.

A operacionalização do Cadastro Único também passou a ser realizada por meio de uma parceria federativa e com o suporte da Caixa Econômica Federal. Nesse trabalho, os papéis de cada nível de governo são bem delimitados. Os municípios, em especial, desempenham papel fundamental, na medida em que cabe a eles identificar e inserir as famílias de baixa renda no Cadastro, bem como constituir e apoiar a Instância de Controle Social do Programa (ICS).

O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), por sua vez, possibilitou a gestão intersetorial e participativa, bem como a articulação entre os entes federados para a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A maior parte dos programas da área são descentralizados mediante transferências voluntárias a estados e municípios, mais especificamente pelo modelo convênio. Anualmente são publicados Editais de Seleção Pública, por meio dos quais são selecionados os projetos financiados.

## A FORÇA DO PACTO FEDERATIVO: PARCERIA E ARTICULAÇÃO

O modelo de gestão da assistência social no Brasil passou a ser apoiado, de uma maneira muito concreta, na ideia de Pacto Federativo. O MDS, como já foi dito, nasceu com uma estrutura inicial enxuta que recebeu a tarefa de organizar uma sólida rede de proteção social, de modo a incluir todas as pessoas pobres do país no direito social, na cidadania e no mundo do trabalho. A unificação de programas de assistência social, de segurança alimentar e de transferência de renda em uma única pasta teve o objetivo bem-sucedido de utilizar melhor as potencialidades

complementares de cada um deles. Essa rede de proteção social foi oferecida às prefeituras de todo o país, principais elos com as comunidades para tornar concreta a ação de todos os programas. As prefeituras, aliás, tiveram e vêm tendo um papel fundamental na implementação dessas políticas, tornando real o papel institucional inédito atribuído a elas pela Constituição de 1988.

O respeito ao Pacto Federativo e o compromisso com o fortalecimento dos municípios passaram a se traduzir em ações permanentes, nas quais as comunidades e suas lideranças são protagonistas ativos e não meros espectadores passivos. Uma prefeitura que adote o Programa Restaurantes Populares, por exemplo, pode realizar ações que estimulem a produção local de alimentos por meio do PAA ou de hortas comunitárias. A modalidade Leite do PAA é outro exemplo, pois tem a capacidade de se articular com as demais ações na área de saúde do município e pode servir também como ponto de apoio para uma política de educação alimentar nas escolas. Todas essas possibilidades tornaram-se reais para os municípios brasileiros.

## O BRASIL MUDOU

O compromisso do combate à exclusão, à pobreza e à desigualdade tornou-se, assim, realidade e o nosso país mudou para melhor. A vida de milhões de brasileiros transformou-se significativamente. As palavras “esperança” e “futuro” passaram a ter um sentido mais próximo da vida diária dessas pessoas. O que foi assumido pelo Governo Federal em 2003 ganhou contornos visíveis na realidade brasileira em 2010.

O Brasil alterou o paradigma de décadas na condução das políticas públicas, agora promovidas a uma concepção de desenvolvimento com distribuição de renda e sustentabilidade. As políticas sociais consolidaram-se rompendo com a falsa dicotomia entre o social e o econômico. Além da dimensão ética de proteção da vida, continuam demonstrando a efetiva possibilidade de dinamização das economias locais, com impacto no fortalecimento do mercado interno, o que foi um trunfo valioso para o Brasil no enfrentamento da última crise econômica mundial de 2008.

Assim, pode-se dizer que foi bem-sucedido o projeto de reunir e integrar ações e programas da área de desenvolvimento social em um único Ministério e ancorar essa atuação, somada a de outros ministérios, nos objetivos estratégicos de combate à fome e de inclusão social. A expe-

riência brasileira tem tido reconhecimento internacional, pela dimensão dos programas, pelo alcance e pelos resultados obtidos. Estamos demonstrando no Brasil que é possível garantir o acesso a uma alimentação adequada por meio de ações simples, acesso a outros direitos sociais básicos e acesso a bens e serviços, mas articulados num projeto de nação e com *status* de política pública. Ainda há muito por fazer, certamente. Muitos problemas a corrigir, muito caminho a avançar. Mas aquele caminho percorrido até aqui foi bem percorrido. Milhões de brasileiros são testemunhas e protagonistas desse sucesso.





## 2. A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL

### Integração refletida em uma nova estrutura organizacional

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi criado no ano de 2004 a partir da fusão do Ministério da Assistência Social, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e da Secretaria-Executiva do Bolsa Família (vinculada em sua origem à Presidência da República). Seu objetivo foi o de garantir maior adensamento institucional ao conjunto de políticas e programas para a área social no Brasil. Um importante passo era dado para a implementação dos preceitos estabelecidos na Constituição de 1988 que, pela primeira vez, lançava as bases para que as iniciativas na área social ganhassem a feição de direito de cidadania a ser garantido pelo Estado brasileiro.

O Brasil passava, enfim, a contar com uma referência institucional clara para a articulação das iniciativas, em seus diferentes níveis de governo, em termos de transferência de renda, segurança alimentar e nutricional, assistência social e de iniciativas orientadas para a inclusão social e produtiva. O MDS nascia, assim, com a missão de articular o amplo espectro de políticas, programas e ações orientadas ao desenvolvimento social no Brasil, sem olvidar da firme determinação em erradicar a fome no país.

A situação social marcada pela ausência de articulação e de coordenação institucional, tratamento marginal da agenda social em vez de sua consideração como política pública crucial para o desenvolvimento, combinadas com o baixo profissionalismo e o clientelismo manifestos na condução de iniciativas, em geral, fragmentadas e descontinuadas, eram a expressão no Estado brasileiro das condições de pobreza e fome que marcavam a vida do país. Esses fatores foram catalisadores do processo de constituição do novo Ministério.

Do ponto de vista formal, o MDS foi criado pela Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004, que alterou alguns itens da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e seus Ministérios.

A Exposição de Motivos que acompanhou o encaminhamento da lei ao Congresso Nacional (EM nº 1-CCIVIL/MP) justificou a alteração nos seguintes termos:

*C) NA ÁREA SOCIAL, COM O OBJETIVO DE TORNAR MAIS EFICAZ E SINÉRGICA A AÇÃO GOVERNAMENTAL, O MINISTÉRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL É TRANSFORMADO NO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. (...) OS PROGRAMAS SOCIAIS NAS ÁREAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL, SEGURANÇA ALIMENTAR E*

## 2 A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL

NUTRICIONAL, ASSISTÊNCIA SOCIAL, TRANSFERÊNCIA DE RENDA E RENDA DE CIDADANIA, PORÉM, PASSARÃO A TER UMA GESTÃO ÚNICA, CONCENTRANDO-SE A FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO NUM ÚNICO ÓRGÃO. ALÉM DE EVITAR-SE A SUPERPOSIÇÃO DE ESTRUTURAS E PERMITIR-SE A SIMPLIFICAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO, TORNANDO, AINDA, MAIS ÁGIL A IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES, A ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS E A FORMULAÇÃO DE DIRETRIZES PODERÁ SER FEITA DE FORMA MAIS INTEGRADA, ASSEGURADA A CONSISTÊNCIA E COMPATIBILIDADE COM AS DIRETRIZES EMANADAS DA CÂMARA DE POLÍTICAS SOCIAIS E APROVADAS POR VOSSA EXCELÊNCIA.

A Lei nº10.869, em sua Seção II do Capítulo I, estipula competências do MDS. A seguir são destacadas as mais significativas e abrangentes:

- A) POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL;
- B) POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL;
- C) POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL;
- D) POLÍTICA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA;
- E) ARTICULAÇÃO COM OS GOVERNOS FEDERAL, ESTADUAIS, DO DISTRITO FEDERAL E MUNICIPAIS E A SOCIEDADE CIVIL NO ESTABELECIMENTO DE DIRETRIZES PARA AS POLÍTICAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL, DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, DE RENDA DE CIDADANIA E DE ASSISTÊNCIA SOCIAL;
- (...)
- I) GESTÃO DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

Esse conjunto de competências constitui a espinha dorsal da organização interna do MDS que veio a ser detalhada no Decreto nº 5.550, de 22 de setembro de 2005, e posteriormente ampliada e reestruturada pelo Decreto nº 7.079, de 26 de janeiro de 2010.

### RECURSOS HUMANOS: AMPLIAÇÃO E RECONHECIMENTO

A nova configuração institucional empreendida pelo Governo Lula ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome representou a unificação num órgão de unidades administrativas anteriormente dispersas e a criação de novas unidades funcionais (como a SAIP e a SAGI). O MDS tornou-se uma instituição densa, com responsabilidades mais complexas e ampliadas.

A centralidade institucional da política social na agenda do país e o MDS como um dos ministérios de referência para a gestão da política de prote-

ção social brasileira vieram acompanhados do reconhecimento do papel dos trabalhadores da área social, ou seja, das pessoas que diariamente se dedicam a esta construção.

A política de recursos humanos desenvolvida pelo MDS tratou de articular quatro dimensões: ampliação quantitativa do número de trabalhadores e quadros gerenciais do MDS, qualificação dos servidores, reconhecimento funcional e profissional e motivação das equipes.

Algumas conquistas foram relevantes no período. A realização de dois concursos públicos para provimento do quadro geral do MDS nos anos de 2006 e 2009, respectivamente, para 295 cargos de nível superior e médio, e 70 para cargos de nível médio. Além da realização de dois processos seletivos simplificados em 2006 e 2008, para recrutamento, respectivamente de 60 e 110 servidores de nível superior para vagas temporárias. A aprovação da nova estrutura do MDS por meio do Decreto nº 7.079, 26 de janeiro de 2010, que ampliou em 164 os cargos de direção e assessoramento superiores. Destarte, a criação da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, uma antiga reivindicação do setor, consagrada na Lei nº 12.094, de 19 de novembro de 2009, com autorização para a criação de 2.400 cargos de Analista Técnico de Política Social, de nível superior.

### GESTÃO DO ORÇAMENTO DO MDS

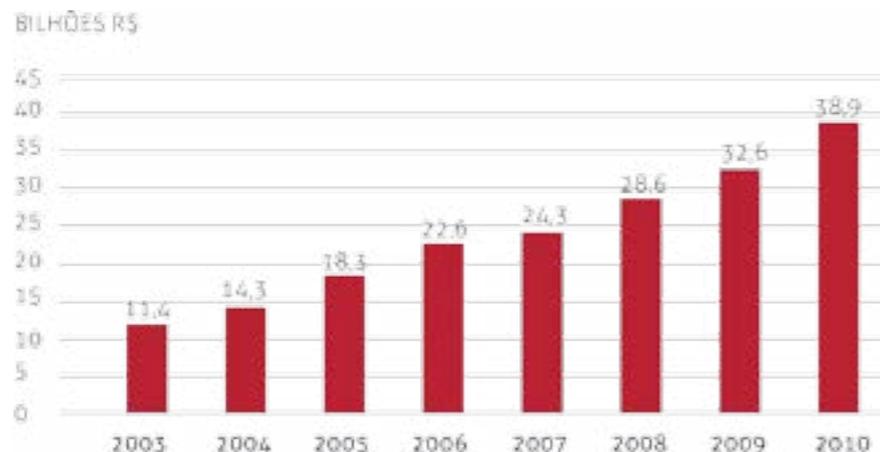
A incorporação da perspectiva da política social compatível a um desenvolvimento econômico e social que assegure direitos fundamentais previstos constitucionalmente encontra, claramente, a sua tradução na gestão orçamentária definida pelo Governo brasileiro e executada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Não apenas o volume de recursos cresceu consistentemente, saltando de R\$ 11,4 bilhões no ano de 2003 para R\$ 38,9 bilhões em 2010, mas a gestão orçamentária conduzida pelo Ministério teve que demonstrar agilidade e, principalmente, capacidade de efetivar a descentralização dos recursos e de ampliar a cobertura dos beneficiários no território brasileiro, afim de alcançar os níveis de execução orçamentária e financeira efetivando o investimento social.

O quadro a seguir apresenta a evolução do orçamento gerenciado pelo MDS ao longo do período 2003-2010<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> O ORÇAMENTO REFERENTE AO ANO DE 2003 REPRESENTA A SOMA DOS RECURSOS DESTINADOS AO MESA, MAS E SECRETARIA-EXECUTIVA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.

## Evolução do orçamento do MDS – 2003 a 2010



FONTE: SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO/MDS, 2010.

## Secretarias do MDS

Para cumprir sua missão institucional, o MDS foi constituído com cinco Secretarias, além do Gabinete do Ministro e da Secretaria-Executiva. Este Ministério não possui alguma organização vinculada na forma de autarquia ou fundação, nem representações nos estados, e todo o trabalho desenvolvido é executado diretamente por suas unidades internas, num exemplar esforço de articulação com os demais ministérios, estados, municípios e atores da sociedade civil para a formulação, execução e monitoramento das ações de desenvolvimento social e combate à fome.

O Gabinete do Ministro, além das atribuições tradicionais de assessorar o Ministro de Estado no conjunto de atividades de representação política e social, providenciar o atendimento às consultas do Congresso e a publicação oficial do Ministério, assumiu importantes tarefas na organização de informações das ações do Fome Zero, no assessoramento para a aprovação dos orçamentos das organizações do Sistema S, na coordenação da comunicação social, na gestão da agenda internacional do MDS, na assessoria jurídica e na realização do controle interno do ministério. Todas as atividades cresceram enormemente nos últimos anos em decorrência do reconhecimento da efetividade das políticas implementadas pelo Ministério.

A Secretaria-Executiva do MDS é responsável por auxiliar diretamente o Ministro na definição de diretrizes e programas, na implementação e coordenação do conjunto das ações de competência do Ministério, além

de coordenar as atividades de supervisão dos sistemas de planejamento, orçamento, administração financeira, tecnologia da informação, recursos humanos, serviços gerais e de organização e inovação institucional. São áreas vinculadas à Secretaria-Executiva: Subsecretaria de Assuntos Administrativos, Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, Diretoria de Projetos Internacionais, Diretoria de Tecnologia da Informação, Ouvidoria e Assessoria Especial de Controle Interno. O salto na escala das ações desenvolvidas pelas unidades do Ministério demandou a ação coordenada e integrada de todas as subunidades da Secretaria-Executiva.

## SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA

Planejar, normalizar e coordenar a implementação das ações estratégicas da Política Nacional de Renda de Cidadania, por sua vez, constituem as principais atribuições da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC).

Sua principal atribuição consiste em coordenar, implementar e acompanhar nacionalmente o Programa Bolsa Família, de forma articulada com os entes federados. Além de disponibilizar informações que subsidiem o desenvolvimento de estudos e análises estratégicas sobre renda de cidadania e de gerenciar o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, a SENARC atua na regulação e na definição de parâmetros para o acesso ao Programa Bolsa Família, cumprimento das condicionalidades e responsabilidades dos entes federados.

### Secretaria Nacional de Renda de Cidadania Programas, Benefícios, Serviços e Ações

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)  
CADASTRO ÚNICO

#### ESTRUTURA DE GESTÃO

**04 DEPARTAMENTOS**  
DEPARTAMENTO DE OPERAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE BENEFÍCIOS  
DEPARTAMENTO DO CADASTRO ÚNICO  
DEPARTAMENTO DE CONDICIONALIDADES  
**16 COORDENAÇÕES GERAIS**

#### RECURSOS HUMANOS

\*SERVIDORES EFETIVOS: 43  
\*SERVIDORES REQUISITADOS E EM EXERCÍCIO  
DESCENTRALIZADO DE CARREIRA (EDC): 41  
COMISSIONADOS SEM VÍNCULO: 22  
TERCEIRIZADOS: 50  
TEMPORÁRIOS: 26  
ESTAGIÁRIOS: 03

**Total: 185 servidores**

Fonte: CGRH/MDS nov./2010 \* 48 destes servidores exercem funções comissionadas e/ou cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS)

## SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) é a unidade responsável pela gestão da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social, observando as propostas das conferências nacionais e as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social. Sua meta primordial é o cumprimento da tarefa de consolidar o direito à assistência social em todo o território nacional.

A SNAS atua na coordenação da gestão de uma série de políticas e programas, tais como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) e a implantação da rede de Proteção Social Básica e Especial, dentre outros programas detalhados adiante. Assume expressivo papel no financiamento e acompanhamento da Política Nacional de Assistência Nacional, bem como na gestão do Fundo Nacional de Assistência Social, ao mesmo tempo em que apoia os estados, o Distrito Federal e os municípios na gestão do Sistema Único de Assistência Social.

Outra atribuição consiste em regular as relações entre os entes públicos federados, entidades e organizações não governamentais na prestação de serviços socioassistenciais.

### Secretaria Nacional de Assistência Social Programas, Benefícios, Serviços e Ações

PROGRAMA DE ATENÇÃO INTEGRAL ÀS FAMÍLIAS (PAIF)  
PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL (PETI)  
PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS (PROJOVEM ADOLESCENTE)  
BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)  
SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS DE ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL E SUAS FAMÍLIAS  
SERVIÇO DE PROTEÇÃO ESPECIAL A PESSOAS COM DEFICIÊNCIA VÍTIMAS DE VIOLAÇÃO DE DIREITOS  
SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL AOS ADOLESCENTES E JOVENS EM CUMPRIMENTO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DE LIBERDADE ASSISTIDA (LA) E DE PROTEÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE (PSC)

#### ESTRUTURA DE GESTÃO

##### 05 DEPARTAMENTOS E 01 DIRETORIA

DEPARTAMENTO DE GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
DEPARTAMENTO DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS  
DEPARTAMENTO DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA  
DEPARTAMENTO DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL  
DEPARTAMENTO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL PRIVADA DO SUAS  
DIRETORIA-EXECUTIVA DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

#### 23 COORDENAÇÕES GERAIS

#### RECURSOS HUMANOS

\*SERVIDORES EFETIVOS: 71  
\*SERVIDORES REQUISITADOS E EM EXERCÍCIO DESCENTRALIZADO DE CARREIRA (EDC): 61  
COMISSIONADOS SEM VÍNCULO: 40  
TERCEIRIZADOS: 153  
TEMPORÁRIOS: 33  
ESTAGIÁRIOS: 22

#### TOTAL: 380 SERVIDORES

FONTE: CGRH/MDS - NOV./2010 \*62 DESTES SERVIDORES EXERCEM FUNÇÕES COMISSIONADAS E/OU CARGOS DE DIREÇÃO E ACESSORAMENTO SUPERIOR (DAS)

## SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) foi incumbida com as competências precípua de planejar, implementar e supervisionar os programas e ações de segurança alimentar e nutricional e de combate à fome no nível federal nos termos da Lei nº11.346/2006. Também é responsável pela articulação com os estados, municípios e DF, em conformidade com as decisões da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

Outro papel da Secretaria é a articulação político-institucional para a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), o assessoramento da CAISAN e o acompanhamento do CONSEA e das Conferências de SAN.

A construção do sistema regulatório e normativo do sistema de segurança alimentar e nutricional no Brasil pode ser destacada na atuação da SESAN, que obteve a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, e a Emenda Constitucional nº 64, publicada em 4 de fevereiro de 2010, que modificou o art. 6º da CF de 1998 para incluir o direito à alimentação na relação dos direitos sociais.

### Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Programas, Benefícios, Serviços e Ações

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DE AGRICULTURA FAMILIAR (PAA)  
PROGRAMA DO LEITE (PAA LEITE)  
PROGRAMA RESTAURANTES POPULARES  
PROGRAMA BANCOS DE ALIMENTOS  
PROGRAMA COZINHAS COMUNITÁRIAS  
PROGRAMA DE AGRICULTURA URBANA  
PROGRAMA CISTERNAS  
PROGRAMA DE FEIRAS E MERCADOS POPULARES

#### ESTRUTURA DE GESTÃO

##### 03 DEPARTAMENTOS

DEPARTAMENTO DE SISTEMAS DESCENTRALIZADOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL  
DEPARTAMENTO DE APOIO À PRODUÇÃO FAMILIAR E AO ACESSO À ALIMENTAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE PROMOÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

#### 10 COORDENAÇÕES GERAIS

#### RECURSOS HUMANOS

\*SERVIDORES EFETIVOS: 17  
\*SERVIDORES REQUISITADOS E EM EXERCÍCIO DESCENTRALIZADO DE CARREIRA (EDC): 10  
COMISSIONADOS SEM VÍNCULO: 47  
TERCEIRIZADOS: 18  
TEMPORÁRIOS: 21  
ESTAGIÁRIOS: 10

#### TOTAL: 123 SERVIDORES

FONTE: CGRH/MDS - NOV./2010. \*10 DESTES SERVIDORES EXERCEM FUNÇÕES COMISSIONADAS E/OU CARGOS DE DIREÇÃO E ACESSORAMENTO SUPERIOR (DAS).

## SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO PARA INCLUSÃO PRODUTIVA

A Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva (SAIP) foi a única unidade que teve sua missão reorientada de forma mais substantiva pelo recente Decreto nº 7.079 de Reestruturação do MDS. A SAIP se dedica a desenvolver e a executar, em estreita conexão com as demais secretarias do MDS, estratégias para a inclusão produtiva das famílias do Cadastro Único para Programas Sociais e também de produtores independentes, unidades produtivas familiares e empreendimentos solidários, integrando-as ao mundo do trabalho. Para isso, por meio de convênios e parcerias com órgãos públicos e privados, a Secretaria implementa projetos de formação de mão de obra e qualificação profissional para diversos setores de produção.

A SAIP também gerencia as doações ao Fome Zero, que apoiam o desenvolvimento sustentável em todo o Brasil, além de assistir e acompanhar a implementação e consolidação de projetos de inclusão produtiva, no âmbito do Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social, estabelecido pelo Decreto nº 6.393, de 12 de março de 2008.

Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva Programas, Benefícios, Serviços e Ações	
PROGRAMA PRÓXIMO PASSO PROGRAMA DE COLETA SELETIVA SOLIDÁRIA COMPROMISSO NACIONAL PELO DESENVOLVIMENTO SOCIAL	
ESTRUTURA DE GESTÃO	RECURSOS HUMANOS
<b>03 DEPARTAMENTOS</b> DEPARTAMENTO DE PROJETOS DEPARTAMENTO DE ARTICULAÇÃO E PARCERIAS DEPARTAMENTO DE PROSPECÇÃO PARA INCLUSÃO PRODUTIVA	*SERVIDORES EFETIVOS: 05 *SERVIDORES REQUISITADOS E EM EXERCÍCIO DESCENTRALIZADO DE CARREIRA (EDC): 13 COMISSIONADOS SEM VÍNCULO: 13 TERCEIRIZADOS: 19 TEMPORÁRIOS: 12
<b>08 COORDENAÇÕES GERAIS</b>	<b>TOTAL: 62 SERVIDORES</b>
FONTE: CGRH/MDS - NOV./2010. *14 DESTES SERVIDORES EXERCEM FUNÇÕES COMISSONADAS E/OU CARGOS DE DIREÇÃO E ACESSORAMENTO SUPERIOR (DAS).	

## SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) representa uma inovação institucional na gestão das políticas e programas executados pelo Ministério.

Esta Secretaria tem o compromisso com o monitoramento e avaliação da política de desenvolvimento social, considerados como ferramentas es-

tratégicas para aferir e aperfeiçoar a eficácia, a efetividade e a eficiência das iniciativas, assim como contribui com a transparência ao prestar informações consistentes à sociedade. Deste modo, avalia e monitora as políticas, programas, projetos e serviços executados pelo MDS. Suas atividades são realizadas por meio do Sistema de Avaliação e Monitoramento, que envolve a produção de indicadores e a análise dessas informações, convertidas em bases estruturadas de informação como a Matriz de Informação Social e o Atlas Social.

As competências de capacitar agentes públicos e disseminar o conhecimento produzido a partir dos estudos e ações de monitoramento também estão sob a responsabilidade da Secretaria. Desta forma, atua na gestão do conhecimento por meio da edição de publicações, sistematização de conteúdos sobre as políticas do MDS em materiais didáticos aplicados nos cursos oferecidos e também no formato de cooperação técnica em gestão pública, articulada com entidades e esferas de governo, inclusive de outros países.

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação Programas, Benefícios, Serviços e Ações	
PROGRAMA GESTÃO SOCIAL COM QUALIDADE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO FORMAÇÃO E DISSEMINAÇÃO GESTÃO DA INFORMAÇÃO	
ESTRUTURA DE GESTÃO	RECURSOS HUMANOS
<b>04 DEPARTAMENTOS</b> DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO DEPARTAMENTO DE FORMAÇÃO E DISSEMINAÇÃO DEPARTAMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO	*SERVIDORES EFETIVOS: 09 *SERVIDORES REQUISITADOS E EM EXERCÍCIO DESCENTRALIZADO DE CARREIRA (EDC): 11 COMISSIONADOS SEM VÍNCULO: 23 TERCEIRIZADOS: 06 TEMPORÁRIOS: 12 ESTAGIÁRIOS: 05
<b>09 COORDENAÇÕES GERAIS</b>	<b>TOTAL: 66 SERVIDORES</b>
FONTE: CGRH/MDS - NOV./2010. *13 DESTES SERVIDORES EXERCEM FUNÇÕES COMISSONADAS E/OU CARGOS DE DIREÇÃO E ACESSORAMENTO SUPERIOR (DAS).	

## Órgãos colegiados

Atuando de forma articulada e transversal, tanto com entidades dos três níveis de governo quanto com representantes da sociedade civil, o MDS participa ativamente de conselhos, comissões, comitês e outros fóruns.

Esses órgãos colegiados são canais de diálogo, debate e proposição de ações e políticas públicas, assim como de fiscalização. Tratando de assuntos específicos, eles desenvolvem mecanismos, critérios, estratégias e diretrizes para ações relacionadas a temas como assistência social, renda de cidadania, segurança alimentar e inclusão produtiva.

Entre os órgãos colegiados que contam com maior participação do Ministério estão o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) e o Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores de Materiais Recicláveis (CIISC).

Em termos sintéticos, os dois principais conselhos que se relacionam diretamente com as políticas sob a responsabilidade do MDS são:

### CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, como órgão superior de deliberação colegiada, o CNAS é vinculado ao órgão responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social – atualmente, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. É formado por 18 membros e respectivos suplentes, nomeados pelo Presidente da República, para exercerem um mandato de dois anos. Sua composição, paritária, consta de nove representantes governamentais, incluindo um representante dos estados e um dos municípios e nove representantes da sociedade civil, entre usuários ou organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio, sob a fiscalização do Ministério Público Federal.

No segundo semestre de 2010, foi realizada Consulta Pública, cumprindo as deliberações da VII Conferência Nacional de Assistência Social, para ampliar a democracia e participação, bem como aperfeiçoar o processo de eleição dos representantes da sociedade civil ao CNAS.

As principais competências do Conselho Nacional de Assistência Social consistem em aprovar a Política Nacional de Assistência Social; normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; zelar pela efetivação do sistema

descentralizado e participativo de assistência social; convocar ordinariamente a Conferência Nacional de Assistência Social; apreciar e aprovar a proposta orçamentária da assistência social a ser encaminhada pelo MDS; divulgar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos.

O MDS exerce, ainda, a função de Secretaria-Executiva do CNAS, tendo equipe definida em sua estrutura para apoiar o funcionamento deste importante órgão.

### CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

É importante ressaltar que o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) integra a Presidência da República e figura como um dos órgãos de assessoramento imediato ao Presidente. O CONSEA tem como Secretário-Executivo o Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, conforme estabelece o Decreto nº 6.272/2007. O Secretário-Executivo do CONSEA, por sua vez, preside a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN).

### Política de Renda de Cidadania

O debate sobre a pertinência de uma política de renda de cidadania para que todos os cidadãos possam usufruir das condições básicas para uma vida digna certamente é um debate mundial. Este tema ganhou relevância redobrada a partir da constatação perturbadora, apresentada por inúmeras análises, de que vivemos o declínio do número de empregos formais em diversos setores econômicos, especialmente na indústria. Essa tendência foi ampliada, sobretudo pela onda de inovações científicas e tecnológicas vividas ao longo das últimas décadas em boa parte das regiões e países do mundo, em ritmo e intensidade que, ao que tudo indica, devem perdurar nos próximos anos, com impactos para as populações com menor acesso à educação e qualificação profissional<sup>2</sup>.

Além disso, a discussão sobre as formas concretas e efetivas de enfrentamento e superação dos aviltantes indicadores e condições de desigualdade social e econômica vividos em nosso país, certamente figura como a referência crucial para a construção e implementação de uma política de renda de cidadania brasileira.

<sup>2</sup> ESTE ASSUNTO TEM UMA LITERATURA VASTÍSSIMA. CONSULTAR, POR EXEMPLO, ENTRE AUTORES BRASILEIROS, POCHMANN, M. O TRABALHO SOB FOGO CRUZADO: EXCLUSÃO, DESEMPREGO E PRECARIZAÇÃO NO FINAL DO SÉCULO. 3. ED. SÃO PAULO: CONTEXTO, 2002, E SINGER, P. GLOBALIZAÇÃO E DESEMPREGO: DIAGNÓSTICOS E ALTERNATIVAS. SÃO PAULO: CONTEXTO, 1998.

Como em todo o campo das políticas sociais, também no que tange à renda de cidadania – qualquer que seja a sua tradução em iniciativa prática – implica a superação de uma leitura conjuntural que atribui a responsabilidade das condições de vida das pessoas à boa sorte dos indivíduos, aos seus esforços ou fracassos individuais, à sua vontade de perseverar, como se o que tivéssemos no mundo em termos de desigualdade fosse o mero resultado de milhões de fracassados em suas iniciativas de melhorar de vida.

A necessidade de uma política de renda de cidadania origina-se do reconhecimento de que as pessoas nascem em contextos – nacionais, econômicos, políticos, culturais, religiosos, educacionais, linguísticos, territoriais etc. – que, em diferentes modos, os constituem. Contextos estes muitas vezes hostis, que oprimem parcelas da população e lhes condicionam a péssimas condições de vida, mantidas ao longo de gerações. Origina-se, portanto, do entendimento de que o Estado, ou o setor público, tem atribuições que lhes são inescapáveis no sentido da reversão do quadro de desigualdade social e econômica e de construção de uma sociedade mais justa e com oportunidades para todos.

No Brasil, a Lei nº 10.835/2004, que institui a renda básica de cidadania, e a Lei nº 10.836/2004, que cria o Programa Bolsa Família, traduzem em termos político-institucionais e de política pública esse tema em nosso país.

Dentre as três principais concepções de programas de renda de cidadania em disputa na agenda política internacional, o Programa Bolsa Família integra o grupo que preconiza que as políticas para a redução da pobreza e redução das desigualdades pressupõem uma opção do poder público em dar atenção especial aos mais pobres. Segundo essa orientação, embora defenda políticas universais, os mais pobres devem ter um atendimento preferencial, considerando as urgências e as inúmeras dificuldades vividas por estas populações. Como escreveu Rosani Cunha, ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania:

Para privilegiar os mais pobres, também enfatiza critérios de acesso e, assim, trabalham com mecanismos de focalização, mas não numa concepção residual, de selecionar apenas os extremamente pobres. Focalização entendida como a aplicação de critérios de priorização, em especial para enfatizar a garantia de direitos e a inclusão daqueles que historicamente estiveram à margem das políticas públicas. O Programa Bolsa Família adota essa concepção. (CUNHA, 2009, p. 334)<sup>3</sup>

**3** QUANDO FOI LANÇADO EM 2004, O PBF UTILIZAVA COMO REFERÊNCIA OS VALORES DE R\$ 60,00 MENSAIS PER CAPITA COMO LINHA PARA DEFINIR A EXTREMA POBREZA, E DE R\$ 120,00 MENSAIS PER CAPITA COMO O VALOR PARA ESTABELECEER A LINHA DA POBREZA.

## PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Historicamente, o Bolsa Família beneficiou-se das experiências de programas de transferência condicionada de renda que ocorreram em escala municipal (Campinas e Belo Horizonte) e no Distrito Federal na segunda metade dos anos 1990. E também das experiências desenvolvidas pelo Governo Federal, dispersas em quatro Ministérios: o Programa Bolsa Escola, operacionalizado pelo Ministério da Educação, que concedia R\$ 15/mês por filho na escola com idade entre 6 e 15 anos (máximo de três filhos); o Bolsa Alimentação, administrado pelo Ministério da Saúde, que atendia com R\$ 15/mês famílias pobres que tinham filhos de até 6 anos (no limite de três); o Auxílio Gás, coordenado pelo Ministério de Minas e Energia, que destinava R\$ 15/a cada dois meses para complementar a compra de botijão de gás e o Cartão Alimentação, administrado pelo extinto Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome, que pagava R\$ 50/mês para famílias pobres.

Os programas de transferência de renda, de âmbito nacional, além de estarem dispersos em diferentes Ministérios, tinham critérios de concessão e cadastros próprios, aspectos que propiciavam falhas no processo de gestão (como o duplo beneficiamento para alguns), assim como tinham escalas de atendimento bastante reduzidas diante dos desafios que se colocavam. O Programa Bolsa Família (PBF), criado pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, é um Programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de extrema pobreza (com renda mensal *per capita* de até R\$ 70,00) e de pobreza (com renda mensal *per capita* na faixa de R\$ 70,00 a R\$ 140,00)<sup>4</sup>. As famílias com renda mensal entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00 podem ingressar no Programa desde que apresentem em sua composição crianças e adolescentes até 17 anos, gestantes ou mães que estejam amamentando.

O PBF está, portanto, fundado em conceitos de pobreza e extrema pobreza, definidos pela renda mensal *per capita*, no princípio da transferência de renda diretamente ao beneficiário, e da observação de condicionalidades orientadas para reverter o longo ciclo de pobreza e falta de perspectivas aos mais pobres. O conceito de família também é fundamental, e foi compreendida como a “unidade nuclear, eventualmente ampliada por pessoas que com ela possuem laços de parentesco ou afinidade, que forma um grupo doméstico e viva sob o mesmo teto, mantendo-se pela contribuição dos membros” (Art 2º § 1º, inciso I, da Lei nº 10.836/2004).

**4** VALORES VIGENTES EM NOVEMBRO DE 2010. ESSES VALORES FORAM REAJUSTADOS PELO DECRETO Nº 6.491, DE 26 DE JUNHO DE 2008. AS DIFERENTES COMBINAÇÕES CONSTITUEM UMA TABELA DE VALORES A SER PAGO AOS BENEFICIÁRIOS RESPONSÁVEIS PELA UNIDADE FAMILIAR.

## CRITÉRIOS E BENEFÍCIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Bolsa Família atende a famílias com renda *per capita* de até R\$ 140,00/mês. A renda é calculada a partir da soma dos recursos de todas as pessoas da casa e dividida pelo número de moradores. Se a renda *per capita* for de até R\$ 70,00 mensais, ela é considerada extremamente pobre e recebe o Benefício Básico (BB) de R\$ 68,00 mais os Benefícios Variáveis (BV). Se for entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00, é considerada pobre e recebe somente os benefícios variáveis.

Há dois tipos de Benefício Variável:

- FAMÍLIAS COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES DE ATÉ 15 ANOS RECEBEM R\$ 22,00 POR PESSOA NESTA IDADE (ATÉ O LIMITE DE TRÊS).
- FAMÍLIAS COM JOVENS DE 16 E 17 ANOS FREQUENTANDO A ESCOLA RECEBEM R\$ 33,00 POR PESSOA NESTA IDADE (ATÉ O LIMITE DE DOIS). ESSE É O BENEFÍCIO VARIÁVEL VINCULADO AO ADOLESCENTE OU DENOMINADO DE BENEFÍCIO VARIÁVEL JOVEM (BVJ).

O benefício variável de acordo com as características socioeconômicas da família é pago diretamente às famílias, preferencialmente às mulheres, por meio de cartão magnético. Para serem incluídas no Programa, as famílias devem estar inscritas no Cadastro Único, além de cumprirem as condicionalidades em educação, saúde e assistência social. O PBF pauta-se pela articulação de três objetivos essenciais à superação da fome e da pobreza:

- PROMOVER O ALÍVIO IMEDIATO DA POBREZA, POR MEIO DA TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA À FAMÍLIA;
- REFORÇAR O EXERCÍCIO DE DIREITOS SOCIAIS BÁSICOS NAS ÁREAS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO, POR MEIO DO CUMPRIMENTOS DAS CONDICIONALIDADES, O QUE CONTRIBUI PARA QUE AS FAMÍLIAS CONSIGAM ROMPER O CICLO DA POBREZA ENTRE GERAÇÕES;
- PROMOVER O OFERECIMENTO DE PROGRAMAS COMPLEMENTARES, VISANDO CRIAR OPORTUNIDADES PARA QUE AS FAMÍLIAS SUPEREM A SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE.

Dentre essas dimensões, aquela do alívio imediato da pobreza tem sido, desde o seu início, o resultado mais perceptível.

Foi o que demonstrou, por exemplo, a pesquisa de opinião com 3 mil famílias beneficiárias do PBF, realizada em 2006 pelo DataUFF e pela UFBA. Este estudo – que tinha por objetivo avaliar o impacto do Bolsa Família com relação à segurança alimentar e nutricional – apresentou resultados bastante positivos, entre os quais, aumento da quantidade e melhora da

qualidade da alimentação das famílias beneficiárias após a concessão do benefício (85,6% das famílias consideraram que a alimentação familiar melhorou ou melhorou muito, enquanto 73,3% das famílias beneficiárias relataram que a variedade dos alimentos da dieta melhorou muito).

Esta pesquisa captou também o impacto do Programa sobre se os beneficiários estão fazendo três refeições por dia, indicando que após o PBF 93% das crianças menores de 5 anos e 85% dos jovens e adultos já as faziam regularmente.

## AS CONDICIONALIDADES DO BOLSA FAMÍLIA

Constituídas com o objetivo de ampliar o acesso a direitos sociais, as condicionalidades são os compromissos nas áreas da educação, saúde e assistência social assumidos, de um lado, pelas famílias – que precisam cumprir certas condições para que continuem a receber o benefício do Bolsa Família – e, de outro, pelos poderes públicos, que devem garantir a oferta de serviços e monitorar o alcance desses compromissos, identificando os motivos do não cumprimento das condicionalidades, assim como implementar políticas públicas de acompanhamento para essas famílias.

As condicionalidades do Programa Bolsa Família, conforme definidas no Decreto nº 5.209/2004, são as seguintes:

- **EDUCAÇÃO:** FREQUÊNCIA ESCOLAR MÍNIMA DE 85% PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES ENTRE 6 E 15 ANOS E MÍNIMA DE 75% PARA ADOLESCENTES ENTRE 16 E 17 ANOS.
- **SAÚDE:** ACOMPANHAMENTO DO CALENDÁRIO DE VACINAS DO CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO PARA CRIANÇAS MENORES DE 7 ANOS; PRÉ-NATAL DAS GESTANTES E ACOMPANHAMENTO DAS NUTRIZES NA FAIXA ETÁRIA DE 14 A 44 ANOS.
- **ASSISTÊNCIA SOCIAL:** FREQUÊNCIA MÍNIMA DE 85% DA CARGA HORÁRIA RELATIVA AOS SERVIÇOS SOCIOEDUCATIVOS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES DE ATÉ 15 ANOS EM RISCO OU RETIRADAS DO TRABALHO INFANTIL.

Caso essas condicionalidades não sejam cumpridas, a família pode ser advertida (no primeiro registro), ter o benefício bloqueado por 30 dias (no segundo registro), ter o benefício suspenso por 60 dias (no terceiro registro, podendo sacar o valor suspenso no mês seguinte), ter o benefício suspenso por 60 dias (no quarto registro, sem o pagamento do período) ou, finalmente, ter o benefício cancelado (no quinto registro de descumprimento).

Muito além de uma medida que prevê sanções, o estabelecimento das condicionalidades, sobretudo, assegura o direito ao acesso às condições básicas para a ruptura dos padrões históricos de exclusão. O objetivo geral é associar a renda ao acesso das crianças e adolescentes à educação básica, à sua permanência na escola e ao acesso dos grupos familiares à rede pública de saúde e de assistência social.

As condicionalidades devem ser interpretadas como um contrato mantido entre a unidade familiar e o setor público brasileiro, em que cada um e todos contribuem para a melhoria das condições de vida e das comunidades em que vivem. Como ressaltou Cunha, as condicionalidades do PBF:

devem ser entendidas como reforço de direitos de cidadania, reforço do direito de acesso já previsto na CF. É por este motivo que o compromisso da família só pode ser exigido se houver oferta de serviços e garantia de acesso. Mais do que isso, é uma forma de responsabilizar o poder público pela busca ativa dos mais excluídos, se porventura não for identificada busca espontânea de serviços. (CUNHA, 2009, P. 340).

## CONDICIONALIDADE DE EDUCAÇÃO

O acompanhamento da condicionalidade de educação acontece cinco vezes ao ano e tem três objetivos primordiais: (1) monitorar a frequência escolar; (2) responsabilizar o poder público pela oferta de serviços; (3) identificar famílias em descumprimento.

A média de descumprimento da condicionalidade educacional tem se mantido relativamente baixa desde o início de seu monitoramento em 2006, na faixa de 2% ao ano. Em caso de diagnóstico de baixa frequência escolar, as escolas informam os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), desencadeando uma série de iniciativas de acompanhamento familiar, tais como a localização do domicílio, reuniões em grupos, reuniões com os pais e com as crianças e adolescentes. Os resultados aparecem em famílias muito mais conscientes sobre a importância da educação.

Atualmente, estão na escola 15,7 milhões de crianças e adolescentes de famílias beneficiadas pelo Bolsa Família. E os sinais de melhora aparecem a cada ano: a parcela de crianças entre 6 e 14 anos fora do ensino regular declinou de 3% em 2007 para 2,5% em 2008. Na faixa etária entre 15 e 17 anos, o índice diminuiu de 18,8% para 15,9% no mesmo período, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/2009), do IBGE.

## Acompanhamento da condicionalidade de educação

6 A 15 ANOS	16 E 17 ANOS
<b>14 MILHÕES DE ALUNOS ACOMPANHADOS EM 2009</b>	<b>1,7 MILHÃO DE ALUNOS ACOMPANHADOS EM 2009</b>
ÍNDICE DE ACOMPANHAMENTO ESCOLAR	ÍNDICE DE ACOMPANHAMENTO ESCOLAR
2006: 62,8%    2007: 84,7%	2008: 78,4%    2009: 79,5%
2008: 84,8%    2009: 89,6%	
EM 2009, A TAXA DE ALUNOS DE 6 A 15 ANOS COM BAIXA FREQUÊNCIA FOI DE 2,5% (346 MIL), E A TAXA DE ALUNOS SEM INFORMAÇÃO PELO MEC FOI DE 10,4% (O EQUIVALENTE A 1,6 MILHÃO)	EM 2009, A TAXA DE ALUNOS DE 16 E 17 ANOS COM BAIXA FREQUÊNCIA FOI DE 5,4% (92 MIL), E A TAXA DE ALUNOS SEM INFORMAÇÃO PELO MEC FOI DE 20,5% (O EQUIVALENTE A 441 MIL)
FONTE: SENARC/MDS, 2009.	

## CONDICIONALIDADE DE SAÚDE

As condicionalidades com que as famílias atendidas pelo Programa se comprometem a cumprir em termos de saúde consistem basicamente em levar os filhos de até 7 anos de idade a fazer o acompanhamento de peso e altura; as mulheres grávidas devem fazer o pré-natal e depois de ter o bebê, os cuidados com o pós-parto devem ser cumpridos. O cartão de vacinação também deve estar em dia.

De acordo com a II Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família realizada em 2010, 95% das crianças de 0 a 1 ano de idade das famílias beneficiárias ou não do Programa Bolsa Família foram amamentadas, até 2009. No entanto, as crianças de famílias beneficiárias do Programa recebem o leite materno como único alimento até os 6 meses de vida, em proporção maior (62%) do que aquelas de famílias não beneficiárias (54%).

A participação no PBF impacta positivamente as gestações, significando menor quantidade de partos prematuros entre as famílias beneficiárias. A quantidade de crianças nascidas a termo, ou seja, após um período de gestação entre 37 e 41 semanas, foi 14,1 pontos percentuais maior nas famílias beneficiárias, em comparação com as famílias não beneficiárias (Fonte: AIBF II, 2010).

## A FAMÍLIA COMO FOCO DE ATENÇÃO

Diferentemente das alternativas de programas de renda de cidadania que apresentam como foco somente os indivíduos, o PBF centra seu atendimento no núcleo familiar, tendo por base um conceito avançado de família que incorpora elementos de consanguinidade e de pertencimento

a um domicílio. Esta definição supera as visões fragmentadas e segmentadas de “atendimento” aos indivíduos desconectados de suas famílias e de seus lares, agrupados com base em critérios isolados (sexo, idade, frequência escolar etc.).

### PREFERÊNCIA PELA MULHER COMO TITULAR DO CARTÃO

Outro aspecto importante para reforçar a possibilidade de ruptura dos padrões de pobreza entre as gerações foi a opção em conferir a titularidade do cartão preferencialmente às mulheres. Esta preferência foi definida na Lei de criação do Bolsa Família (§13 do art. 2º da Lei nº10.836/2004). Por estarem reconhecidamente mais próximas aos filhos e dos cuidados com a casa, as mulheres tendem a aplicar os recursos obtidos majoritariamente com os filhos, assim como tendem a se sentir mais responsáveis pelo cumprimento de todas as condicionalidades, reforçando, deste modo, os benefícios presentes e futuros para a sua família. Atualmente, nada menos que 94% dos titulares dos cartões do Programa são mulheres.

### DINHEIRO NA CONTA DE QUEM PRECISA

Ninguém melhor que os próprios beneficiários para decidirem o destino dos recursos recebidos, se para esta ou aquela necessidade. A opção por transferir renda diretamente na conta do beneficiário, e não em distribuir produtos em espécie, nem determinar que tipos de produtos e serviços aquele recurso poderia dar acesso, foi uma das definições mais importantes na modelagem do PBF, com inúmeros impactos positivos.

De um lado, tornou a logística mais simples e descentralizada, já que não envolve o deslocamento físico de alimentos e outros produtos, nem de esquemas complexos e ineficientes para o controle da destinação dos recursos somente nos produtos, serviços ou tipos de estabelecimentos autorizados. A família sabe muito mais das suas necessidades do que o governo.

Além disso, ter em mãos o dinheiro amplia a autonomia decisória das famílias mais vulneráveis. As pessoas fazem os cálculos, escolhem os produtos e serviços, alteram as contas para encaixar no seu orçamento exatamente aquilo que mais necessitam, em prol da família como um todo. Ademais, o dinheiro recebido do Bolsa Família é garantido e os comerciantes e prestadores de serviços sabem disso e confiam nos beneficiários, aumentando o crédito, a confiança e as vendas.

Mais ainda, a linguagem da moeda e do crédito, estes facilitadores de negociações essenciais para a vida cotidiana, passam a ser acessíveis à população de baixa renda. Afinal, comprar e vender, entrar em estabelecimentos comerciais, fazer contas, ter crédito para fazer prestações, pagar as prestações, fazer poupança, entrar numa agência bancária, conversar com gerente do banco, compartilhar uma fila de banco, enfim, andar de cabeça erguida e sonhar com dias melhores, se constituem em operações de relações econômicas até então inconcebíveis para uma parcela enorme da população brasileira. Eis aqui uma das maiores transformações proporcionadas pelo Bolsa Família que remetem às novas agendas, a exemplo da educação financeira.

A transferência de renda diretamente ao beneficiário via cartão eletrônico simplificou a execução do Programa e facilitou a ampliação de sua escala. Com esta opção e com um agente financeiro oficial (a Caixa Econômica Federal), o Programa incorporou uma rede de atendimento consolidada e capilarizada em todo o território nacional.

### COOPERAÇÃO FEDERATIVA COMO BASE DE FUNCIONAMENTO

A implementação do Programa Bolsa Família encontrou uma série de desafios desde sua criação. Como colocar em funcionamento um programa com a atribuição de operar a transferência de renda a um grande número de famílias pobres em lugares remotos e inacessíveis do país? Como identificar, cadastrar e acompanhar os beneficiários? Qual o papel dos entes federativos na condução deste programa?

Alguns componentes foram essenciais para superação desses desafios:

- **INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS REGRAS E PROCEDIMENTOS:** UMA SÉRIE DE PROCEDIMENTOS EM TODO O CICLO DE GESTÃO DO PROGRAMA, TAIS COMO AS CONDIÇÕES PARA ADEÇÃO AO PROGRAMA, AS REGRAS E O SISTEMA PARA CADASTRAMENTO DOS BENEFICIÁRIOS, OS PROCEDIMENTOS PARA ASSEGURAR A CONSISTÊNCIA DAS INFORMAÇÕES, AS REGRAS PARA O ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES FORAM AO LONGO DO TEMPO INSTITUCIONALIZADOS E INCORPORADOS AOS REGULAMENTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA. EM UM TEMPO SURPREENDENTEMENTE CURTO, O PBF JÁ DISPUNHA DE TODO O SEU ARCABOUÇO INSTITUCIONAL E DE GESTÃO DEVIDAMENTE DELINEADO EM LEIS, DECRETOS, PORTARIAS, MANUAIS, FORMULÁRIOS, CURSOS DE FORMAÇÃO E OUTROS INSTRUMENTOS ADEQUADOS, COMO SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E BANCOS DE DADOS. O CADASTRO ÚNICO E O NÚMERO DE IDENTIFICAÇÃO SOCIAL (NIS), APRESENTADOS ADIANTE, SÃO EXEMPLOS DESSAS INOVAÇÕES EM TERMOS DE PROCEDIMENTOS DE GESTÃO IMPLEMENTADOS E DIFUNDIDOS PELO PBF.

— **DESCENTRALIZAÇÃO E RELAÇÃO FEDERATIVA:** A CONSTITUIÇÃO FEDERAL CRIA AS BASES PARA QUE A UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS ASSUMAM A RESPONSABILIDADE COMUM E COLABORATIVA PARA O COMBATE À POBREZA, À DESIGUALDADE E À EXCLUSÃO SOCIAL, ASSIM COMO PARA A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS (ART. 3º, INCISO III). ESTABELECE TAMBÉM COMO COMPETÊNCIA COMUM AOS ENTES FEDERATIVOS COMBATER AS CAUSAS DA POBREZA E OS FATORES DE MARGINALIZAÇÃO, PROMOVEDO A INTEGRAÇÃO SOCIAL DOS SETORES DESFAVORECIDOS. (ART. 23, INCISO X).

Por outro lado, embora a Constituição atribua a competência de enfrentamento dos temas urgentes da agenda social a todos os entes federativos, o Programa Bolsa Família não estava assegurado constitucionalmente, sendo sua criação efetuada por lei ordinária infraconstitucional. Com isso, a construção do arranjo federativo necessário à adequada implementação, monitoramento e avaliação do Programa teve que ser feita com base em procedimentos e regras de participação pactuadas com os demais entes federados.

Com o intuito de promover este processo de descentralização pactuada (CUNHA, op. cit), o MDS disponibilizou dois principais mecanismos para efetivá-la. O primeiro deles, a pactuação formal entre o PBF e os entes federativos para a integração de iniciativas de transferência de renda já existentes (modalidade que alcançou pouco mais de 20 acordos com estados e municípios e que possibilita, em geral, uma suplementação dos valores dos benefícios pagos naqueles territórios).

O segundo mecanismo ocorre por meio de um processo de adesão voluntária dos entes federativos ao Programa, que se comprometem a desenvolver ações previamente formalizadas para apoiar a implementação do PBF em seu território. Dentre essas atribuições assumidas estão a identificação e inserção das famílias no Cadastro Único; a promoção da ação intersetorial de outras áreas de políticas públicas como educação, saúde, assistência social e geração de emprego com foco nas famílias beneficiárias; a promoção do acompanhamento das condicionalidades, com o estabelecimento de estratégias diferenciadas para as populações mais vulneráveis e articulação de ações complementares.

O processo de adesão foi formalizado em maio de 2005, por meio da publicação de Portaria do MDS, que definiu as responsabilidades do Governo Federal e aquelas que deveriam, por ato voluntário, ser assumidas pelos demais entes federativos. Atualmente, praticamente todos os municípios brasileiros firmaram termo de adesão ao PBF.

## APOIO À GESTÃO DESCENTRALIZADA

O principal mecanismo constituído para apoiar a gestão compartilhada do Programa Bolsa Família ocorreu com a institucionalização do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), com a publicação da Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009, que o consolida como instrumento de aferição da qualidade da gestão do PBF e do Cadastro Único nos municípios.

Os indicadores eleitos refletem os esforços dos gestores no acompanhamento das condicionalidades e na atualização do cadastro das famílias vulneráveis e são captados em quatro variáveis: qualidade e integridade das informações constantes no Cadastro Único (taxa de cobertura de cadastros); atualização da base de dados do Cadastro Único (taxa de atualização de cadastros); informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de educação (taxa de crianças com informações de frequência escolar); informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de saúde (taxa de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde).

O índice calculado (que varia de 0 a 1) é multiplicado pelo número de famílias do PBF em cada município e, em seguida, multiplicado por R\$ 2,50. Os recursos, então, são repassados mensalmente aos municípios.

Em 2006, foram transferidos aos municípios, por meio do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), R\$ 161,4 milhões. Em 2007, foram R\$ 230,7 milhões; em 2008, R\$ 256,7 milhões; em 2009, R\$ 253,0 milhões e, em 2010, até o mês de maio, foram transferidos R\$ 121,8 milhões. Finalmente, ressalta-se que, em 2010, R\$ 2,8 milhões foram transferidos aos estados por meio do Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E). Os recursos do IGD são investidos em atividades voltadas à melhoria da gestão do Programa Bolsa Família.

## TRANSPARÊNCIA COMO MARCA

A transparência na execução do Programa foi expressa, entre outras formas, com a obrigatoriedade da publicização da relação dos beneficiários do Programa, conforme o art. 13 da Lei nº 10.836/2004. Na mesma direção, a lei de criação do Programa assegura que o controle e a participação social do PBF serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou comitê instalado pelo poder público municipal. De modo a coibir a inclusão de informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas no Cadastro Único, a referida lei também responsabiliza civil, penal e administrativa-mente indivíduos por estas práticas.

## DIVERSIDADE SOCIOCULTURAL E COMBATE À POBREZA

O MDS assumiu na condução de suas políticas e programas um profundo respeito às tradições culturais, à legislação vigente e aos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Com base na observância desses fundamentos, vários segmentos sociais passaram a ser contemplados com a transferência de renda condicionada, entre os quais, por exemplo, as pessoas em situação de rua, os assentados da reforma agrária, os povos indígenas e as comunidades quilombolas. Para alcançar estas populações em seus locais, certamente entre os mais remotos do país, o Bolsa Família mobilizou as localidades por meio de amplas campanhas de divulgação das regras do Programa e de promoção do acesso à documentação civil básica. No caso da população indígena, o MDS promoveu uma forte articulação com a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), prefeituras municipais, governos dos estados, universidades e lideranças indígenas. Tudo isso observando a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que em seu art. 2º determina que nenhuma ação governamental em território indígena pode ser desenvolvida sem o conhecimento e a aceitação dessa população. Outro componente desta estratégia foi a mobilização da FUNAI para a expedição da Certidão Administrativa de Nascimento para os indígenas sem documentação civil.

Um aspecto importante para possibilitar que estes dois grupos acessassem o PBF e a rede de programas sociais foi a flexibilização dos documentos necessários para a inscrição no Cadastro Único, com a aceitação de apenas um documento (certidão de nascimento ou de casamento), dispensando-se a apresentação do CPF ou do Título de Eleitor.

Dentre a população indígena, em dezembro de 2009, o Bolsa Família beneficiou 64 mil famílias, das quais aproximadamente 95% têm renda mensal de até R\$ 70,00 *per capita*. Além disso, 3 em cada 4 famílias indígenas beneficiadas encontram-se na zona rural.

No caso das populações quilombolas, em dezembro de 2009, o Bolsa Família atendeu 25 mil famílias, das quais aproximadamente 95% têm renda mensal de até R\$ 70,00 *per capita*, e 85% delas vivem em áreas rurais.

## ALCANCE E QUALIDADE NA EXECUÇÃO: RESULTADOS E RECONHECIMENTO INTERNACIONAL

Em 2010, o Bolsa Família atendeu 12,7 milhões de famílias, o equivalente a 50 milhões de pessoas em todos os 5.565 municípios brasileiros. Com

repasso médio por família de R\$ 95,00 mensais, o desembolso será de aproximadamente R\$ 13,4 bilhões, o equivalente a 0,4% do PIB brasileiro. A renda *per capita* dos beneficiários aumentou na ordem de 47,4% com os recursos proporcionados pelo Bolsa Família. Números como estes o transformaram no maior programa de transferência de renda condicionada em execução no mundo.

### Programa Bolsa Família em números

ANO	Número de famílias atendidas	Valores (R\$)
2003*	3.615.596	570.144.695,00
2004	6.571.839	3.791.785.038,00
2005	8.700.445	5.691.667.041,00
2006	10.965.810	7.524.661.322,00
2007	11.043.076	8.965.499.608,00
2008	10.557.996	10.606.500.193,00
2009	12.370.915	12.454.702.501,00
2010**	12.740.644	9.434.933.865,00

FONTE (2004-2010): MATRIZ DE INFORMAÇÃO SOCIAL

\*DADOS DE PLANILHA DE ACOMPANHAMENTO DA SENARC/MDS

\*\*OS DADOS REFEREM-SE AO ACUMULADO ATÉ AGOSTO. A PROJEÇÃO DE VALORES PARA 2010 É DE R\$ 13,4 BILHÕES

Mas não foram apenas estes grandes números que tornaram o Bolsa Família reconhecido como exemplar por diversos países em todos os continentes, e por organismos internacionais diretamente envolvidos com o tema do desenvolvimento social como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Todo o arcabouço político, institucional e administrativo envolvido na execução do Bolsa Família, assim como a qualidade desta execução e os impactos sociais e econômicos do Programa transformaram o PBF numa das principais referências internacionais, se não a principal, quando o assunto é a superação da pobreza e o alcance de níveis mínimos de dignidade humana para o conjunto da população.

Países como Índia, Filipinas, Paquistão, Colômbia, Guatemala, Paraguai, Peru, Chile, África do Sul, Angola, Moçambique, Gana, Guiné Bissau, Quênia, Namíbia, Nigéria, Zâmbia e Reino Unido – alguns com que o MDS desenvolve programas de cooperação internacional – se interessaram em conhecer essa experiência brasileira.

Entre os temas de maior interesse estão a gestão do Programa (descentralizada, compartilhada com entes federativos, operacionalização bancária do pagamento e controle social), o Cadastro Único para Programas Sociais

(como instrumento fundamental para integrar as políticas sociais em todos os níveis) e o Índice de Desenvolvimento das Famílias (para identificar as vulnerabilidades e o público-alvo das ações).

## ações complementares para a cidadania e outros impactos positivos do Bolsa Família

O Bolsa Família desenvolve uma série de iniciativas no sentido de potencializar a inclusão produtiva e social dos públicos beneficiários do Programa e do Cadastro Único. Dentre essas iniciativas, destacam-se:

— **MICROCRÉDITO: A PARCERIA FIRMADA COM O BANCO DO NORDESTE DO BRASIL (BNB) TEM TAMBÉM CONTRIBUÍDO PARA AMPLIAR O ACESSO DOS BENEFICIÁRIOS AO MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO. CONFORME DADOS DO BNB (NOVEMBRO DE 2009), METADE DA CARTEIRA DE CLIENTES DO PROGRAMA CREDIAMIGO (MICROCRÉDITO URBANO) É COMPOSTA POR BENEFICIÁRIOS DO PBF (51,5%), TOTALIZANDO 205 MIL EMPREENDEDORES DE BAIXA RENDA.**

— **INCLUSÃO BANCÁRIA: O PROJETO, REGULAMENTADO PELO DECRETO Nº 7.013/2009, FOI OFICIALMENTE LANÇADO EM NOVEMBRO DE 2009, É MAIS UMA IMPORTANTE MEDIDA PARA AMPLIAR A INCLUSÃO SOCIAL E PRODUTIVA DAS FAMÍLIAS ATENDIDAS PELO PROGRAMA, POIS VIABILIZA O ACESSO AO SISTEMA FINANCEIRO FORMAL E PODE GARANTIR A OFERTA DE INSTRUMENTOS FINANCEIROS À POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA, COMO POUPANÇA, MICROCRÉDITO E MICROSSEGUROS, ALÉM DE PROPORCIONAR FLEXIBILIDADE PARA A UTILIZAÇÃO DE SERVIÇOS BANCÁRIOS. DESDE O LANÇAMENTO DO PROJETO PILOTO, A INCLUSÃO BANCÁRIA JÁ ALCANÇOU CERCA DE 2 MILHÕES DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS, NÚMERO QUE REPRESENTA R\$ 169 MILHÕES TRANSFERIDOS MENSALMENTE. EM 2010, A META É CHEGAR A QUATRO MILHÕES DE FAMÍLIAS BENEFICIADAS COM ACESSO À CONTA BANCÁRIA.**

### Expansão da inclusão bancária entre os beneficiários do PBF por região e estado

<b>NORDESTE: 17,4%</b>	<b>NORTE: 11,5%</b>	<b>CENTRO-OESTE: 11,1%</b>
ALAGOAS: 12,5%	ACRE: 7,9%	DISTRITO FEDERAL: 2,5%
BAHIA: 15,5%	AMAPÁ: 6,4%	GOIÁS: 16,4%
CEARÁ: 25,1%	AMAZONAS: 9,3%	MATO GROSSO: 3,7%
MARANHÃO: 14,3%	RONDÔNIA: 7,3%	MATO GROSSO DO SUL: 13%
RIO GRANDE DO NORTE: 30,9%	RORAIMA: 15,1%	
PERNAMBUCO: 12,7%	PARÁ: 13,4%	
PIAUÍ: 17,0%	TOCANTINS: 12,1%	
SERGIPE: 13,4%		
PARAÍBA: 21,2%		
<b>SUL: 22,9%</b>	<b>SUDESTE: 12%</b>	
PARANÁ: 20,6%	ESPÍRITO SANTO: 12,6%	
RIO GRANDE DO SUL: 28,5%	MINAS GERAIS: 13,5%	
SANTA CATARINA: 13,3%	RIO DE JANEIRO: 11,2%	
	SÃO PAULO: 10,8%	

FONTE: CAIXA/JANEIRO 2010.

## MAIOR SEGURANÇA AO TRABALHADOR INFORMAL

As informações disponíveis no Cadastro Único comprovam que mesmo pessoas com renda fixa e trabalho formal com carteira de trabalho assinada podem estar em situação de vulnerabilidade. O cruzamento de informações do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego e do Cadastro Único revelou que 17% das famílias beneficiárias em todo o Brasil possuem algum membro que trabalha com carteira assinada ou no serviço público. Este número sobe para 20% no meio urbano. O cruzamento mostra a relação entre o trabalho formal e a vulnerabilidade e reforça o fato de que famílias com integrantes com carteira assinada também podem precisar dos benefícios da rede pública de proteção social.

Contudo, a realidade da maioria dos beneficiários do Bolsa Família é a informalidade, já que mais de 80% deles estão nesse mercado. Além de proporcionar o aumento de aproximadamente 47% da renda das famílias beneficiárias, o PBF possibilita a segurança e a continuidade de uma renda indispensável para melhorar a vida dos beneficiários, além de possibilitar o acesso a operações de microcrédito e parcelamento de compras de produtos e serviços que antes eram simplesmente inacessíveis.

## CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS

O Cadastro Único foi criado no ano de 2001, pelo Decreto nº 3.877, para identificação de todas as famílias em situação de pobreza no território brasileiro e como principal fonte de informações para articulação e integração das políticas sociais nos três níveis de governo. Podem ser cadastradas famílias com renda mensal de até meio salário mínimo *per capita* (R\$ 255,00 em dez/2010) e vinculadas a programas sociais que tenham como critério de elegibilidade a inclusão nessa base de dados.

No início, foram migrados para o Cadastro Único os registros de três programas de transferência de renda: o Auxílio Gás, o Bolsa Alimentação e o Bolsa Escola. Estas informações passaram por uma triagem com vistas a verificar a consistência e possíveis duplicidades.

Um passo importantíssimo para a consistência do Cadastro foi a incorporação dos municípios como agentes centrais no processo de identificação e cadastramento das famílias. Outro passo importante foi a utilização do Censo 2000 e das PNADs (2001, 2004, 2009) como referência estatística para estimar o número de famílias e indivíduos pobres no Brasil, em cada

um dos estados e municípios. Estas estimativas orientam os cadastradores municipais na identificação do público a ser inserido no sistema.

Após a devida identificação e cadastramento da família, o gestor municipal deve inserir os dados no Cadastro Único, utilizando o Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados (*off-line*). Ao ser cadastrada, cada pessoa da família recebe um Número de Identificação Social (NIS). Os principais dados do Cadastro são características do domicílio, composição familiar, identificação e documentação dos componentes da família, escolaridade, qualificação profissional, remuneração e despesas familiares.

Estas informações são, então, transmitidas pelo Aplicativo Conectividade Social (*on-line*), para a base nacional do Cadastro Único, hospedada na Caixa Econômica Federal. Nessa base nacional há uma série de regras de validação para cada registro recebido, que é aceito ou rejeitado. No caso dos registros recusados, as possíveis inconsistências são informadas ao gestor municipal por meio de notificação com os motivos da rejeição. No caso dos registros aceitos, são enviados ao gestor municipal os arquivos processados, já incorporando os respectivos Números de Identificação Social. Uma vez que os registros enviados pelos municípios tenham sido incorporados pela base nacional, essas informações passam a ser consideradas nos processos de seleção de beneficiários para o PBF e também para outros programas sociais do Governo Federal e dos estados e municípios que optarem fazer uso dessas informações.

Atualmente, o Cadastro Único está disciplinado pelo Decreto nº 6.135/2007 e pela Portaria nº 376/2008, que definem rotinas como o ingresso de informações, bloqueio, desbloqueio, suspensão, cancelamento e reversão de cancelamento.

Periodicamente são efetuadas verificações das informações declaradas no Cadastro Único. No ano de 2009, foi realizado o cruzamento de informações com a RAIS 2007 e com a Relação de Políticos Eleitos e Suplentes no Pleito de 2008, do Tribunal Superior Eleitoral.

Também em 2009, o MDS disponibilizou o Sistema de Monitoramento de Auditorias do Cadastro Único (SIMAC), por meio do qual os municípios passaram a complementar e atualizar as informações das famílias encontradas em auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). A partir dos resultados obtidos, foram abertas averiguações e tomadas as providências cabíveis, como o cancelamento do recebimento do benefício do Bolsa Família para as famílias que possuíam políticos eleitos ou suplentes em sua composição e o bloqueio de possível habilitação ao Programa.

Em setembro de 2003, havia cerca de 8,1 milhões de famílias inscritas no Cadastro Único. Esse número saltou, em junho de 2010, para 20,1 milhões de famílias, conforme demonstra o quadro com a evolução do Cadastro Único a seguir. Esta magnitude é ímpar em termos de identificação de famílias de baixa renda e de possibilidades de produção de insumos para diagnóstico e orientação de políticas públicas no Brasil.

#### Evolução do Cadastro Único

ANO	NÚMERO DE FAMÍLIAS CADASTRADAS (EM MILHÕES)
2003	8,1
2004	14,6
2005	14,7
2006	15,0
2007	17,0
2008	18,2
2009	19,4
2010	20,1

Fonte: SENARC/MDS, 2010.

#### ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA FAMÍLIA

Outro instrumento para um melhor acompanhamento das famílias inscritas no Cadastro Único é o Índice de Desenvolvimento das Famílias (IDF). Por meio deste indicador, os gestores locais podem reconhecer, dentre as famílias pobres moradoras do município, aquelas que apresentam baixo nível de desenvolvimento em algum dos atributos observados pelo IDF: vulnerabilidade, acesso ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais.

O IDF varia de 0 a 1, sendo melhor a condição da família quanto mais próxima de 1. Com o monitoramento deste indicador e seus atributos, é possível identificar o desenvolvimento socioeconômico das famílias e suas principais carências.

#### Política de Assistência Social

A Assistência Social conquistou um novo patamar político-institucional no Brasil ao ser incorporada pela Constituição Federal de 1988 como um dos três pilares da Seguridade Social. Ao lado da Saúde e da Previdência Social, a Assistência Social conquistou a sua institucionalização enquanto

um direito fundamental de cidadania, a ser assegurado pelo Estado brasileiro, em ações convergentes entre os três níveis de organização do setor público. Mais ainda, lançava as bases para que a Assistência Social no Brasil fosse implementada por meio de políticas públicas e seus diferentes meios e instrumentos de execução, na forma de leis, normas e regulamentações, sistemas, programas, serviços, benefícios e ações.

Potencialmente, a Constituição abriu a possibilidade para que a Assistência Social ultrapassasse características estruturais que a marcaram ao longo da nossa história, como a fragmentação, a descontinuidade, o clientelismo, a ausência de coordenação entre os agentes envolvidos e a não centralidade institucional do setor público na coordenação e execução das ações. Novas e promissoras perspectivas foram colocadas, como a participação de todas as esferas de governo e não apenas a federal na implementação da política, seu reconhecimento como dever de Estado, seu caráter de direito de cidadania e a sua organização sob o princípio da descentralização e da participação social.

Embora o abrigo constitucional tenha sido um passo importante, este respaldo não foi suficiente para garantir a realização da potencial transformação da Assistência Social no Brasil em política pública devidamente articulada, democrática e republicana, protegida contra procedimentos clientelistas, reconhecida pelos cidadãos como um direito indispensável, dotada de recursos orçamentários compatíveis e com clara definição do papel do Estado em sua execução.

No entanto, a ausência de uma proposta nacional que apontasse para o reordenamento institucional da Política de Assistência Social ensejou uma série de experiências nos âmbitos municipal, estadual e federal, nem sempre orientadas a perseguirem as novas diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal. Exemplo disso, a criação em 1989 do Ministério do Bem-Estar Social representou, na prática, o fortalecimento do antigo modelo prevalecente desde a criação da Legião Brasileira de Assistência<sup>5</sup> (LBA) em 1942, com acentuada gestão patrimonialista e de baixa institucionalização dos programas e serviços de assistência social. Ou seja, mesmo existindo um *locus* institucional, o sentido da política era bastante dissonante em relação aos princípios e à mobilização social exigidos para o período.

Posteriormente, uma conquista advinda da ampla mobilização social e dos municípios brasileiros resultou na construção e aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 9 de dezembro de 1993. Organizações

como a Frente Social dos Estados e Municípios, a Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência (ANASSELBA), órgãos representantes da categoria dos assistentes sociais, como o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Serviço Social, além de sindicatos, ONGs e movimentos sociais tiveram destacada participação neste processo.

A LOAS propiciou novos avanços ao estabelecer os objetivos, princípios e diretrizes da Política de Assistência Social. Já em seu artigo 1º define que a Assistência Social é um “direito do cidadão e dever do Estado”, sendo definida como “política de seguridade social não contributiva”, orientada a promover “os mínimos sociais”, e realizada por meio de um “conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

A nova Lei tratou ainda de temas relacionados à organização e funcionamento do “sistema descentralizado e participativo” da Assistência Social, conforme definido em seu art. 6º. Foi estabelecidas também as responsabilidades mínimas para cada um dos entes federados na execução da política, tornando-a explicitamente compartilhada e autônoma em cada nível.

Outro aspecto relevante da LOAS foi a regulamentação das instâncias deliberativas do sistema de assistência social, a criação do Conselho Nacional de Assistência Social e também do Fundo Nacional de Assistência Social, constituído em substituição ao Fundo Nacional de Ação Comunitária, existente desde 1985.

A Norma Operacional Básica (NOB) aprovada em 1997, por sua vez, regulou o sistema descentralizado e participativo de Assistência Social. A seguir, parte da justificativa em que é retratada a motivação desta Norma:

A [NOB/97] ampliou o âmbito das competências dos níveis de governo com a gestão da política, sem, entretanto, delimitá-las. Propôs a criação de uma Comissão Tripartite, de caráter consultivo, com representantes dos três níveis de governo, para discutir e pactuar acerca dos aspectos relativos à gestão da política. Dessa forma, o modelo de gestão foi fundado nas relações intergovernamentais, como estratégia capaz de revisar o papel do Estado no campo da assistência social. Foram propostos dois níveis de gestão da assistência social: 1) a gestão estadual, pela qual o Governo do Estado recebe os recursos da instância federal advindos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), com a função

5 A LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA (LBA) FOI UM ÓRGÃO BRASILEIRO FUNDADO PELA ENTÃO PRIMEIRA-DAMA DARCY VARGAS, COM O OBJETIVO DE AJUDAR AS FAMÍLIAS DOS SOLDADOS ENVIADOS À SEGUNDA GUERRA MUNDIAL. COM O FINAL DA GUERRA, SE TORNOU UM ÓRGÃO DE ASSISTÊNCIA A FAMÍLIAS NECESSITADAS EM GERAL.

de coordenar e apoiar técnica e financeiramente serviços, programas, projetos e benefícios, celebrar e gerenciar diretamente convênios com as entidades localizadas nos municípios que ainda não cumpriam os requisitos do artigo 30 da LOAS. A instância estadual também deveria executar programas e projetos de caráter regional e complementar; 2) quanto à gestão municipal, o município receberia diretamente recursos do nível federal, via repasse do FNAS para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Nesse nível, a gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios assistenciais estaria sob a competência da esfera municipal (BRASIL, 2005, p. 10).

Além disso, ressalta-se que, embora a NOB/1997 tivesse definido os níveis de gestão do futuro Sistema Único de Assistência Social (SUAS), os procedimentos do financiamento do Sistema foram definidos em documento próprio denominado Sistemática de Financiamento da Assistência Social, sendo importante ressaltar que reportava-se à Instrução Normativa (IN) nº 1/STN/97 como instrumento para viabilizar a operacionalidade ao estabelecimento de convênios para os serviços assistenciais. A sistemática de transferências fundo a fundo e mesmo a percepção de importantes entraves estabelecidos pela IN nº 1 ainda não se encontravam formulados.

Já a NOB/1998 ampliou as atribuições dos conselhos de Assistência Social, além de estabelecer espaços de pactuação como a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e a Comissão Intergestores Bipartite (CIB), que passaram a ter caráter deliberativo para operacionalização da política. É importante ressaltar que este instrumento normativo reforçou a compreensão da NOB como instrumento normatizador crucial “que expressa pactuações que resultam da efetiva negociação entre as esferas de governo para assumir a corresponsabilidade em relação à gestão da assistência social” (BRASIL, 2005, p.11).

## A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO LULA

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) levada adiante pelo governo do Presidente Lula é também resultante de uma ampla mobilização social e de gestores estaduais e municipais em diversas áreas da política social e da assistência social em particular. Antes mesmo da criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, esta mobiliza-

ção se fez presente na proposição e condução da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília-DF, no período de 7 a 10 de dezembro de 2003, e nas demais conferências nacionais de assistência social realizadas nos últimos 8 anos.

A estruturação do MDS no início de 2004 representou o reposicionamento e a integração institucional da agenda de Assistência Social no Brasil às Políticas de Renda de Cidadania, de Segurança Alimentar e Nutricional e de Inclusão Produtiva articuladas pelo Ministério. A Política de Assistência Social deixou de ser tratada de forma isolada, como no modelo institucional anterior e conquistava apoios e complementações para a sua maior efetividade. A intersectorialidade da Política de Assistência Social assumia novas e promissoras perspectivas com este novo desenho institucional.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), apresentou avanços expressivos, ao concretizar a construção coletiva do redesenho desta política no Brasil.

Resultado de intenso debate em todo o país, a PNAS apresenta como diretrizes:

- DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA, CABENDO A COORDENAÇÃO E AS NORMAS GERAIS À ESFERA FEDERAL E A COORDENAÇÃO E EXECUÇÃO DOS RESPECTIVOS PROGRAMAS ÀS ESFERAS ESTADUAL E MUNICIPAL BEM COMO ÀS ENTIDADES BENEFICENTES E DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, GARANTINDO O COMANDO ÚNICO DAS AÇÕES EM CADA ESFERA DE GOVERNO, RESPEITANDO AS DIFERENÇAS E AS CARACTERÍSTICAS SOCIAIS E TERRITORIAIS;
- PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO, POR MEIO DE ORGANIZAÇÕES REPRESENTATIVAS, NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS E NO CONTROLE DAS AÇÕES EM TODOS OS NÍVEIS;
- PRIMAZIA DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM CADA ESFERA DE GOVERNO;
- CENTRALIDADE DA FAMÍLIA NA CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS BENEFÍCIOS, PROGRAMAS E PROJETOS (BRASIL, 2004, p. 32-33).

Com forte preocupação em assegurar a afirmação das ações de Assistência Social como direito de cidadania, centrada no conceito de atendimento integral das famílias em situação de vulnerabilidade e dotada de uma forte orientação para alcançar essa população em todos os territórios possíveis (notadamente os mais remotos e periféricos), a PNAS foi claramente orientada para a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Desde a LOAS, a Política de Assistência Social já viesse sendo prevista enquanto uma política pública operada de forma sistêmica, embora os arranjos institucionais implementados haviam sido até então pouco efetivos, com baixa identificação e pactuação de responsabilidades.

A Política Nacional de Assistência Social se orienta pela descentralização dos processos; pela constituição da rede de serviços socioassistenciais; pela qualificação dos profissionais atuantes na assistência social; pela valorização da informação, monitoramento e avaliação como instrumentos estratégicos, assim como pelo estímulo e fortalecimento do controle social.

A PNAS também enfatiza que o financiamento da Política de Assistência Social nas três esferas de governo deve ser embasado em diagnóstico socioterritorial (regional, municipal, estadual) que norteia a programação orçamentária dos respectivos fundos. Ainda neste sentido, a PNAS estabelece a necessária correspondência entre o financiamento e o orçamento às deliberações dos conselhos e conferências de Assistência Social, assim como orienta também que as emendas parlamentares sejam integradas às prioridades detectadas para o setor e os mecanismos de gestão estabelecidos.

## O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEUS PRINCIPAIS MECANISMOS DE GESTÃO

O SUAS nasce com inúmeros desafios, dentre eles, o de lidar com a alta densidade populacional do país e, simultaneamente, com o alto grau de heterogeneidade e desigualdades sociais e territoriais presentes em cada um dos 5.565 municípios brasileiros.

Em termos operacionais, o SUAS foi organizado com base em dois níveis de Proteção Social, a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial, essa subdividida em Proteção Social Especial de Média e de Alta Complexidade.

### A PROTEÇÃO SOCIAL, BÁSICA E ESPECIAL

A Proteção Social foi definida como “o conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional”, diferenciada em termos de complexidade em:

— PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA: TEM COMO OBJETIVOS PREVENIR SITUAÇÕES DE RISCO POR MEIO DO DESENVOLVIMENTO DE POTENCIALIDADES E AQUISIÇÕES, E O FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS FAMILIARES E COMUNITÁRIOS. DESTINA-SE À PO-

PULAÇÃO QUE VIVE EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL DECORRENTE DA POBREZA, PRIVAÇÃO (AUSÊNCIA DE RENDA, PRECÁRIO OU NULO ACESSO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS, ENTRE OUTROS) E/OU, FRAGILIZAÇÃO DE VÍNCULOS AFETIVOS, RELACIONAIS E DE PERTENCIMENTO SOCIAL;

— PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL: TEM POR OBJETIVO PROVER ATENÇÕES SOCIOASSISTENCIAIS A FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS QUE SE ENCONTRAM EM SITUAÇÃO DE RISCO PESSOAL E SOCIAL, POR OCORRÊNCIA DE ABANDONO, MAUS TRATOS FÍSICOS E/OU, PSÍQUICOS, ABUSO SEXUAL, USO DE SUBSTÂNCIAS, PSICOATIVAS, CUMPRIMENTO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS, SITUAÇÃO DE RUA, SITUAÇÃO DE TRABALHO INFANTIL, ENTRE OUTRAS (BRASIL, 2005, NOB/SUAS).

## A NORMA OPERACIONAL BÁSICA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), Resolução CNAS nº 130, de 14 de julho de 2005, constitui o marco oficial de implantação do SUAS.

Fruto de intenso debate, a Norma Operacional Básica 2005 buscou cumprir o papel de norma geral de operacionalização do SUAS, abordando, entre outros, importantes temas como: o caráter do SUAS; as funções da Política de Assistência Social; a rede socioassistencial do SUAS; a gestão compartilhada dos serviços; os tipos e níveis de gestão do SUAS; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; as instâncias de articulação, pactuação e deliberação; o financiamento e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos, além das regras de transição para o novo modelo (BRASIL, 2005).

Enquanto uma construção coletiva, a NOB/SUAS/2005 reconhece como suas instâncias de pactuação a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), as 27 Comissões Intergestores Bipartite (CIBs), o Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS). No tocante ao aparato de governança e controle social do SUAS, destaca-se, ainda, o reconhecimento dos espaços de articulação (como conselhos; união de conselhos; fóruns estaduais, regionais ou municipais; associações comunitárias, entre outros), as instâncias de deliberação e de controle social, exercido pelos conselhos e conferências de Assistência Social.

A NOB/SUAS/2005 reafirma explicitamente que a Proteção Social de Assistência Social no Brasil passa a ser orientada para promover o desenvolvimento humano e social e os direitos de cidadania enquanto política pública de responsabilidade do Estado que envolve um conjunto inseparável de garantias: a segurança de acolhida; a segurança social de renda; a segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social; a segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social e a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais.

Uma das frentes que a NOB/SUAS/2005 mais avançou foi na estruturação dos mecanismos de financiamento da Política de Assistência Social, pois estabelece que cada esfera de governo deve contar com alocação de recursos próprios em seu orçamento para o financiamento das ações finalísticas da área. Dispor desses recursos alocados é um pré-requisito para o ingresso do ente federativo ao SUAS.

A pactuação do sistema de financiamento no novo contexto ocorre com base no Índice SUAS, composto por indicadores que “contribuem para o estabelecimento de critérios de priorização e escalonamento da distribuição de recursos para o cofinanciamento da Proteção Social Básica, de forma a priorizar aqueles municípios com maior proteção de população vulnerável (indicado pela taxa de pobreza), menor capacidade de investimento (indicado pela receita corrente líquida *per capita*) e menor investimento do Governo Federal na Proteção Social Básica (recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social para a Proteção Social Básica *per capita*)” (TAVARES, 2009, p.235).

Outro instrumento importante para o avanço da gestão do SUAS consiste no Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual e do DF<sup>6</sup>, um compromisso de reordenamento institucional e programático dos estados e de apoio técnico desses aos seus municípios na estruturação e funcionamento dos serviços socioassistenciais, com metas renovadas periodicamente. Aderir ao Pacto é um dos requisitos para a adesão ao SUAS.

## O ARCABOUÇO DO ATENDIMENTO DA REDE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA NOB/SUAS

Um dos elementos estruturantes do SUAS consiste em assegurar que o conjunto de sua Rede de Assistência Social preste integralmente os atendimentos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de Proteção Social Básica e Especial e ainda por níveis de complexidade. Trata-se de constituir um sistema articulado, de atendimento integral,

sob a coordenação e a responsabilidade do poder público, de forma universal, em todo o território nacional.

Assim, de acordo com a PNAS/2004 e com a LOAS, serviços, programas, projetos e benefícios são entendidos como:

- **SERVIÇOS:** ATIVIDADES CONTINUADAS, DEFINIDAS NO ARTIGO 23 DA LOAS, QUE VISAM A MELHORIA DA VIDA DA POPULAÇÃO E CUJAS AÇÕES ESTEJAM VOLTADAS PARA AS NECESSIDADES BÁSICAS DA POPULAÇÃO, OBSERVANDO OS OBJETIVOS, PRINCÍPIOS E DIRETRIZES ESTABELECIDOS NESTA LEI. A PNAS PREVÊ SEU ORDENAMENTO EM REDE, DE ACORDO COM OS NÍVEIS DE PROTEÇÃO SOCIAL.
- **PROGRAMAS:** COMPREENDEM AÇÕES INTEGRADAS E COMPLEMENTARES, TRATADAS NO ARTIGO 24 DA LOAS, COM OBJETIVOS, TEMPO E ÁREA DE ABRANGÊNCIA DEFINIDOS PARA QUALIFICAR, INCENTIVAR, POTENCIALIZAR E MELHORAR OS BENEFÍCIOS E OS SERVIÇOS ASSISTENCIAIS, NÃO SE CARACTERIZANDO COMO AÇÕES CONTINUADAS.
- **PROJETOS:** DEFINIDOS NOS ARTIGOS 25 E 26 DA LOAS, CARACTERIZAM-SE COMO INVESTIMENTOS ECONÔMICO-SOCIAIS NOS GRUPOS POPULACIONAIS EM SITUAÇÃO DE POBREZA, BUSCANDO SUBSIDIAR TÉCNICA E FINANCEIRAMENTE INICIATIVAS QUE LHEM GARANTAM MEIOS E CAPACIDADE PRODUTIVA E DE GESTÃO PARA A MELHORIA DAS CONDIÇÕES GERAIS DE SUBSISTÊNCIA, ELEVAÇÃO DO PADRÃO DE QUALIDADE DE VIDA, PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE E ORGANIZAÇÃO SOCIAL, ARTICULADAMENTE COM AS DEMAIS POLÍTICAS PÚBLICAS. DE ACORDO COM A PNAS, ESSES PROJETOS INTEGRAM PRIORITARIAMENTE O NÍVEL DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA.

Benefícios:

- **BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA:** PREVISTO NOS ARTIGOS 20 E 21 DA LOAS, CONSISTE NO REPASSE DE 1 (UM) SALÁRIO MÍNIMO MENSAL AO IDOSO (COM 65 ANOS OU MAIS) E À PESSOA COM DEFICIÊNCIA QUE COMPROVEM NÃO TER MEIOS PARA SUPRIR SUA SOBREVIVÊNCIA OU DE TÊ-LA SUPRIDA POR SUA FAMÍLIA. ESSE BENEFÍCIO COMPÕE O NÍVEL DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA, SENDO SEU REPASSE EFETUADO DIRETAMENTE AO BENEFICIÁRIO.
- **BENEFÍCIOS EVENTUAIS:** SÃO PREVISTOS NO ARTIGO 22 DA LOAS E VISAM O PAGAMENTO DE AUXÍLIO POR NATALIDADE OU MORTE, OU AINDA OUTROS QUE VISEM ATENDER AS NECESSIDADES ADVINDAS DE SITUAÇÕES DE VULNERABILIDADE TEMPORÁRIA, COM PRIORIDADE PARA A CRIANÇA, A FAMÍLIA, O IDOSO, A PESSOA COM DEFICIÊNCIA, A GESTANTE, A NUTRIZ E NOS CASOS DE CALAMIDADE PÚBLICA.
- **TRANSFERÊNCIA DE RENDA:** PROGRAMAS QUE VISAM O REPASSE DIRETO DE RECURSOS DOS FUNDOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL AOS BENEFICIÁRIOS COMO FORMA DE ACESSO À RENDA, VISANDO O COMBATE À FOME, À POBREZA E OUTRAS FORMAS DE PRIVAÇÃO DE DIREITOS QUE LEVEM À SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL, CRIANDO POSSIBILIDADES PARA A EMANCIPAÇÃO, O EXERCÍCIO DA AUTONOMIA DAS FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS ATENDIDOS E O DESENVOLVIMENTO LOCAL (BRASIL, 2005, NOB/SUAS).

6 CRIADO PELA PORTARIA MDS Nº 350, DE 03 DE OUTUBRO DE 2007.

Outra importante inovação definida pela NOB/SUAS/2005 foi a classificação dos municípios em três níveis de gestão (inicial, básica e plena), de acordo com a capacidade de gestão que cada cidade tem para executar e cofinanciar os serviços da assistência social. Esta categorização foi crucial para que estados, Distrito Federal e os municípios aderissem ao SUAS, em condições adequadas às suas necessidades e condições.

Dentre os principais resultados alcançados desde a implantação do SUAS em 2005, destaca-se que, até 2009, 5.498 municípios (98,8% do total) aderiram ao SUAS nos seus três níveis de gestão: 1.033 em gestão inicial, 4.082 em gestão básica e 383 em gestão plena. Em 2010, o percentual de adesão ao sistema atingiu 99,4% dos municípios brasileiros.

Articulação é a palavra-chave para a consolidação do SUAS. Articulando-se com outras iniciativas de política pública e, sobretudo, buscando integrar serviços e benefícios como o PAIF, PETI, Programa Bolsa Família, BPC e BPC na Escola e as ações de segurança alimentar e inclusão produtiva, o SUAS consagra uma nova modalidade de fazer valer o direito de cidadão. Mais ainda, essa integração coloca o SUAS na Agenda Social do Governo Federal, interagindo com iniciativas como o PRONASCI, os Territórios da Cidadania, o Programa Nacional de Economia Solidária e outras ações de enorme significado para a vida de tantos brasileiros.

### TIPIFICAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

No final de 2009, o Conselho Nacional de Assistência Social editou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais por meio da Resolução nº 109 do CNAS, de 11 de novembro de 2009. Fruto de debate, amplamente estimulado pelo MDS, este instrumento define com clareza o conjunto de serviços prestados nas diferentes unidades de atendimento da Assistência Social.

A Tipificação é um instrumento que explicita para os cidadãos as modalidades de serviços que deverão encontrar nos equipamentos públicos de assistência social, ao mesmo tempo em que cria parâmetros para o financiamento, o monitoramento e a avaliação dessas atividades. Em termos sintéticos, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais definiu os seguintes serviços a serem prestados nas unidades de Proteção Social Básica e Especial, de Média e Alta Complexidade:

#### 1. Serviços de Proteção Social Básica

- SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA (PAIF)
- SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS
- SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NO DOMICÍLIO PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E IDOSAS

#### 2. Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade

- SERVIÇO DE PROTEÇÃO DE ATENDIMENTO ESPECIALIZADO A FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS (PAEFI)
- SERVIÇO ESPECIALIZADO EM ABORDAGEM SOCIAL
- SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL A ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE LIBERDADE ASSISTIDA E DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE
- SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, IDOSAS E SUAS FAMÍLIAS
- SERVIÇO ESPECIALIZADO PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

#### 3. Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade

- SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL, NAS SEGUINTE MODALIDADES:
  - ABRIGO INSTITUCIONAL
  - CASA-LAR
  - CASA DE PASSAGEM
  - RESIDÊNCIA INCLUSIVA
  - SERVIÇO DE ACOLHIMENTO EM REPÚBLICA
  - SERVIÇO DE ACOLHIMENTO EM FAMÍLIA ACOLHEDORA
  - SERVIÇO DE PROTEÇÃO EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADES PÚBLICAS E DE EMERGÊNCIAS

### O CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

É por meio do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) que a Proteção Social se territorializa e se aproxima da população. Localizados em áreas de maior vulnerabilidade social, os CRAS são equipamentos que funcionam como unidades públicas estatais de base territorial. São os locais onde a Proteção Social Básica ganha concretude e os cidadãos têm sua porta de acolhimento e acesso ao conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios que compõem a assistência social brasileira.

Conforme relata o documento “Políticas Sociais – acompanhamento e análise, do IPEA”:

as mudanças efetuadas pela nova PNAS, visando reorganizar a política de assistência social a partir da priorização na família, da ação sobre o território e da instituição de uma porta única de entrada do beneficiário à política, garantindo a universalidade do acesso, levou à criação de um novo programa, o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF). O PAIF é o principal programa da Proteção Social Básica do SUAS e pretende superar uma intervenção assistencial fragmentada e centrada no “indivíduo-problema”, enfrentando a desarticulação e a dispersão que ainda hoje caracterizam a oferta e a prestação de ações e serviços de assistência social (IPEA, 2007, p. 100).

A existência do CRAS está, portanto, estritamente vinculada ao funcionamento do PAIF. Se o CRAS é o equipamento, a porta de entrada, o PAIF é o conteúdo do atendimento que as famílias e indivíduos encontrarão no CRAS.

### CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O primeiro passo para a organização da Proteção Básica é a implantação do CRAS, unidade pública de referência da Proteção Social Básica do SUAS, para um determinado número de famílias em situação de vulnerabilidade social que residem no seu território de abrangência.

O CRAS deve estar localizado próximo às moradias das famílias em situação de vulnerabilidade<sup>7</sup>. O Plano Municipal de Assistência Social, relevante instrumento de planejamento, deve prever o número de CRAS a serem instalados para que, conforme meta do Plano Decenal, a Proteção Básica seja universalizada. O número de famílias referenciadas a cada CRAS tem relação com o porte do município, conforme previsto na NOB/SUAS, sendo que cada CRAS referencia até 5.000 famílias.

Para monitorar esse equipamento público, o MDS produziu desde 2007 o Censo SUAS, levantando informações sobre a situação e a forma de funcionamento dos equipamentos. As informações coletadas foram utilizadas como subsídios para o cálculo do Indicador de Desenvolvimento do CRAS (IDCRAS), assim como para ajustes nos procedimentos, bloqueio de repasses e definição de critérios para a expansão dos serviços e da rede.

<sup>7</sup> O IMÓVEL PODE SER PRÓPRIO, FORMALMENTE CEDIDO PARA O MUNICÍPIO/DF OU ALUGADO. NÃO É PERMITIDA SUA INSTALAÇÃO EM ASSOCIAÇÕES, ONG'S OU EM QUALQUER OUTRO ESPAÇO NÃO ESTATAL. CONFORME: REGRAS DE ACEITE DO PAIF, MDS, 2005.

Desde a criação dos CRAS, em 2004, a expansão da rede em todo o território nacional tem sido expressiva: em 2004 eram 901 equipamentos e encerrou o ano de 2010 com aproximadamente 7.190 CRAS cofinanciados, ampliando sua cobertura para 24,5 milhões de famílias referenciadas.

### SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA

Constituído em 8 de abril de 2004 pela Portaria nº 78/MDS, o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) tem como foco o atendimento integral às famílias e indivíduos expostos às situações de vulnerabilidade social, preferencialmente os inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais, e se traduz num conjunto integrado de ações e serviços, conforme previsto na Portaria MDS nº 442/2005:

- **ACOLHIDA:** RECEPÇÃO NO CRAS, ENTREVISTA E VISITA DOMICILIAR
- **ACOMPANHAMENTO FAMILIAR:** SERVIÇOS SOCIOEDUCATIVOS PARA FAMÍLIAS E ATENDIMENTO ÀS FAMÍLIAS
- **ATIVIDADES COLETIVAS/COMUNITÁRIAS:** REUNIÕES DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVAS, PALESTRAS, CAMPANHAS SOCIOEDUCATIVAS E EVENTOS COMUNITÁRIOS
- **ENCAMINHAMENTOS:** COM ACOMPANHAMENTO PARA BENEFÍCIOS E SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS OU PARA AS DEMAIS POLÍTICAS SETORIAIS
- **ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL:** REUNIÕES COM A REDE LOCAL, ARTICULAÇÃO E FORTALECIMENTO DE GRUPOS SOCIAIS LOCAIS
- **BUSCA PRÓ-ATIVA:** DESLOCAMENTO DAS EQUIPES, CONVITE PARA PARTICIPAÇÃO EM AÇÕES DO PAIF, ARTICULAÇÃO COM PROFISSIONAIS DE OUTROS SERVIÇOS SETORIAIS, MOVIMENTOS SOCIAIS, UNIVERSIDADES E OUTRAS INSTÂNCIAS
- **PRODUÇÃO DE MATERIAL SOCIOEDUCATIVO**

O PAIF é baseado no respeito à heterogeneidade dos arranjos familiares, aos valores, crenças e identidades das famílias, por isso fundamenta-se no fortalecimento da cultura do diálogo, no combate a todas as formas de violência, de preconceito, de discriminação e de estigmatização nas relações familiares. O PAIF traduz o esforço do MDS e do campo da assistência social brasileira em romper com a fragmentação, a inexistência e/ou a multiplicidade de portas de acesso e a não uniformidade dos atendimentos de assistência social. As diferentes situações de vulnerabilidade ou exposição ao risco encontram no PAIF e no CRAS um local seguro para o atendimento ou encaminhamento orientado.

### SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS

Este serviço é realizado em grupos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social. É uma forma de intervenção social planejada que cria situações desafiadoras, estimula e orienta os usuários na construção e reconstrução de suas histórias, vivências individuais e coletivas, na família e no território. Prevê o desenvolvimento de ações intergeracionais e a heterogeneidade na composição dos grupos por sexo, presença de pessoas com deficiência, etnia, raça, entre outros. Possui articulação com o PAIF, de modo a promover o atendimento das famílias dos usuários destes serviços, garantindo a matricialidade sociofamiliar da Política de Assistência Social.

### SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NO DOMICÍLIO PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E IDOSAS

Este serviço tem por finalidade a prevenção de agravos que possam provocar o rompimento de vínculos familiares e sociais dos usuários. Visa a garantia de direitos, o desenvolvimento de mecanismos para a inclusão social, a equiparação de oportunidades, a participação e o desenvolvimento da autonomia das pessoas com deficiência e pessoas idosas, a partir de suas necessidades e potencialidades individuais e sociais, prevenindo situações de risco, exclusão e isolamento.

### CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Como unidade de referência e porta de entrada das famílias e indivíduos nas mais diferentes situações, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) deve articular os serviços de média complexidade e operar a sua integração com a rede de serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica, com as demais políticas públicas setoriais e demais órgãos do sistema de garantia de direitos.

O CREAS constitui-se numa unidade pública e estatal onde se ofertam serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos nas diversas situações de violação de direitos.

De acordo com o porte, nível de gestão e demanda dos municípios, o CREAS pode ser implantado com abrangência local/municipal ou regional, considerando também o grau de incidência e complexidade das situações de violação de direitos diagnosticadas no território.

O CREAS busca assegurar Proteção Social imediata e atendimento interdisciplinar às pessoas em situação de violência, visando assegurar a sua integridade física, mental e social; fortalecer os vínculos familiares e a capacidade protetora da família; fortalecer as redes sociais de apoio à família e aos indivíduos; processar a inclusão das famílias e indivíduos no Sistema de Proteção Social e nos serviços públicos; prestar reparação de danos e da incidência de violação de direitos, assim como prevenir a reincidência de violações de direitos.

Em 2010, o Governo Federal cofinanciou serviços em 2.028 CREAS, de um total de 2.036 existentes, distribuídos em 1.811 municípios por todas as unidades da federação.

### SERVIÇOS CONTINUADOS DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL

Tais serviços organizam-se em Continuados de Média Complexidade e Continuados de Alta Complexidade e destinam-se ao atendimento a indivíduos e famílias em situação de risco pessoal e social, violação de direitos ou contingência que necessitem de cuidados especializados, acompanhamento e orientação de forma continuada. Estes Serviços regem-se pelos princípios da territorialização do atendimento, da matricialidade sociofamiliar, da multisetorialidade do atendimento e da integração com programas, instituições e organizações de defesa de direitos.

### SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE

A Proteção Social Especial (PSE) de Média Complexidade oferta atendimento especializado a famílias e indivíduos que vivenciam situações de vulnerabilidade, com direitos violados, geralmente inseridos no núcleo familiar. São casos em que a convivência familiar está mantida, embora os vínculos possam estar fragilizados ou até mesmo ameaçados.

Estes serviços demandam maior especialização no acompanhamento familiar e maior flexibilidade nas soluções de proteção e recomposição dos vínculos familiares e sociais. Requerem, ainda, intensa articulação em rede para assegurar efetividade no atendimento às demandas da família e sua inserção em uma rede de proteção necessária para a superação da situação vivida.

Nessa direção, exigem uma gestão mais complexa e articulada com a rede de assistência social, das outras políticas públicas, com o Poder Judiciário, Ministério Público, Conselhos Tutelares e outros órgãos de defesa e garantia de direitos.

Atualmente, há cinco serviços de Média Complexidade, divididos por público.

### **SERVIÇO DE PROTEÇÃO DE ATENDIMENTO ESPECIALIZADO A FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS**

O principal serviço implementado no CREAS é o de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) com a oferta de apoio, orientação e acompanhamento especializado a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos. Nessa direção, o PAEFI atende indivíduos e famílias em diversas situações de violação de direitos, como violência (física, psicológica e negligência, abuso e/ou exploração sexual); afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção; tráfico de pessoas; situação de rua; mendicância; abandono; vivência de trabalho infantil; discriminação em decorrência da orientação sexual ou raça/etnia e outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações ou submissões.

### **SERVIÇO ESPECIALIZADO EM ABORDAGEM SOCIAL**

É um serviço ofertado de forma continuada e programada, com a finalidade de assegurar a identificação nos territórios de incidência de trabalho infantil, de exploração sexual de crianças e adolescentes, de situação de rua, entre outras. Nessa direção, o serviço oferta atendimento a crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam espaços públicos como forma de moradia e/ou sobrevivência.

Deve buscar a resolução de necessidades imediatas e promover o acesso do indivíduo ou família à rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas, na perspectiva da garantia dos direitos. Pode ser ofertado tanto no CREAS como em unidade específica a ele referenciada.

### **SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL A ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE LIBERDADE ASSISTIDA E DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE**

Tem como objetivo a oferta de atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente.

Ofertado obrigatoriamente no CREAS, os serviços tanto de LA como de PSC atendem adolescentes de 12 a 18 anos incompletos, ou jovens de 18 a 21 anos, em cumprimento de medida socioeducativa aplicada pelo juí-

zado da Infância e da Juventude. Busca-se, assim, contribuir para o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, redução da reincidência da prática do ato infracional e redução do ciclo da violência.

### **SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, IDOSAS E SUAS FAMÍLIAS**

Tem a finalidade de potencializar a autonomia, a independência e a inclusão social da pessoa com deficiência e da pessoa idosa, com vistas à melhoria de sua qualidade de vida. As ações buscam a ampliação das redes sociais de apoio e o acesso a benefícios, programas de transferência de renda, serviços socioassistenciais, políticas públicas setoriais e órgãos de defesa de direitos.

### **SERVIÇO ESPECIALIZADO PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA**

É ofertado para pessoas (jovens, adultos, idosos e famílias) que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Tem a finalidade de assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares para a construção de novos projetos de vida. Deve promover o acesso a espaços de guarda de pertences, de higiene pessoal, de alimentação e provisão de documentação civil. Proporciona endereço institucional para utilização, como referência, do usuário. Nesse serviço deve-se realizar a alimentação de sistema de registro dos dados de pessoas em situação de rua, permitindo a localização da/pela família, parentes e pessoas de referência, assim como um melhor acompanhamento do trabalho social.

### **SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE**

Garantem serviço de proteção integral, tais como acolhimento, alimentação, higienização, recuperação e trabalho protegido para indivíduos e famílias que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados do convívio familiar e/ou comunitário. Os Serviços de Alta Complexidade oferecem acolhimento provisório, fora de seu núcleo familiar de origem, funcionando como moradia transitória até que seja viabilizado o retorno à família de origem, o encaminhamento para família substituta (quando for o caso), ou o alcance da autonomia.

Atualmente, há quatro Serviços de Alta Complexidade, divididos por público.

### SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

É destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral. A organização do serviço deverá garantir privacidade, o respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de: ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual.

Este serviço deve funcionar em unidade inserida na comunidade com características residenciais, ambiente acolhedor e estrutura física adequada, visando o desenvolvimento de relações mais próximas do ambiente familiar. As edificações devem ser organizadas de forma a atender aos requisitos previstos nos regulamentos existentes e às necessidades dos usuários, oferecendo condições de habitabilidade, higiene, salubridade, segurança, acessibilidade e privacidade.

### SERVIÇO DE ACOLHIMENTO EM REPÚBLICA

Trabalha por meio da oferta de proteção, apoio e moradia a grupos de pessoas maiores de 18 anos em situação de abandono, vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e sem condições de moradia e autossustento. O atendimento deve apoiar a construção e o fortalecimento de vínculos comunitários, a integração e a participação social e o desenvolvimento da autonomia das pessoas atendidas. O serviço deve ser desenvolvido em sistema de autogestão ou cogestão, possibilitando gradual autonomia e independência de seus moradores.

### SERVIÇO DE ACOLHIMENTO EM FAMÍLIA ACOLHEDORA

Organiza o amparo de crianças e adolescentes afastados da família por medida de proteção em residência de famílias cadastradas. É previsto até que seja possível o retorno à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para a adoção. O serviço é responsável por selecionar, capacitar, cadastrar e acompanhar as famílias acolhedoras. O acompanhamento da equipe deve abranger a criança e/ou adolescente acolhido e também sua família de origem, com vistas à reintegração familiar.

Este serviço tem como usuários crianças e adolescentes, inclusive aqueles com deficiência, aos quais foi aplicada medida de proteção, por motivo de abandono ou violação de direitos, cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção.

### SERVIÇO DE PROTEÇÃO EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADES PÚBLICAS E DE EMERGÊNCIAS

Promove apoio e proteção à população com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas. Assegura a realização de articulações e a participação em ações conjuntas de caráter intersetorial para a minimização dos danos ocasionados e o provimento das necessidades verificadas.

Os usuários são famílias e indivíduos atingidos por situações de emergência e calamidade pública (incêndios, desabamentos, deslizamentos, alagamentos, entre outras) que tiveram perdas parciais ou totais de moradia, objetos ou utensílios pessoais, e se encontram temporária ou definitivamente desabrigados; removidos de áreas consideradas de risco, por prevenção ou determinação do Poder Judiciário.

### PROGRAMA PROJOVEM ADOLESCENTE

O ProJovem Adolescente, regulamentado em 2009, integra a Política Nacional de Juventude e substituiu o Projeto Agente Jovem. Possui caráter essencialmente preventivo, tendo por objetivos complementar a Proteção Social Básica à família, criando mecanismos para garantir a convivência familiar e comunitária além de promover condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional.

Dirige-se a jovens de 15 a 17 anos pertencentes a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, vinculados ou egressos de programas e serviços de Proteção Social Especial, bem como sob medidas de proteção ou socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, exceto aqueles em cumprimento de medida socioeducativa de internação. Cada grupo de 25 jovens constitui um coletivo, que deve ser acompanhado por um Orientador Social, além de outros profissionais que constituem a equipe do Programa.

Para implantar o ProJovem Adolescente, o município deve estar habilitado nos níveis de gestão básica ou plena do SUAS, possuir CRAS em funcionamento e cadastrado no Censo SUAS e apresentar demanda mínima de 40 jovens de 15 a 17 anos pertencentes a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Em 2009, o ProJovem Adolescente ganhou uma importante ferramenta de gestão com a implantação do Sistema de Acompanhamento e Gestão do ProJovem Adolescente – SISJOVEM<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> ESTE INSTRUMENTO FOI REGULAMENTADO PELO DECRETO Nº 6.629, DE 4 DE NOVEMBRO DE 2008, E PELA PORTARIA MDS Nº 171, DE 26 DE MAIO DE 2009.

Em parceria com o CONGEMAS e as Secretarias Estaduais de Assistência Social, o MDS realizou capacitações estaduais sobre o ProJovem Adolescente em todos os estados e no Distrito Federal, somando 3.216 municípios, com a qualificação de um total de 3.840 pessoas.

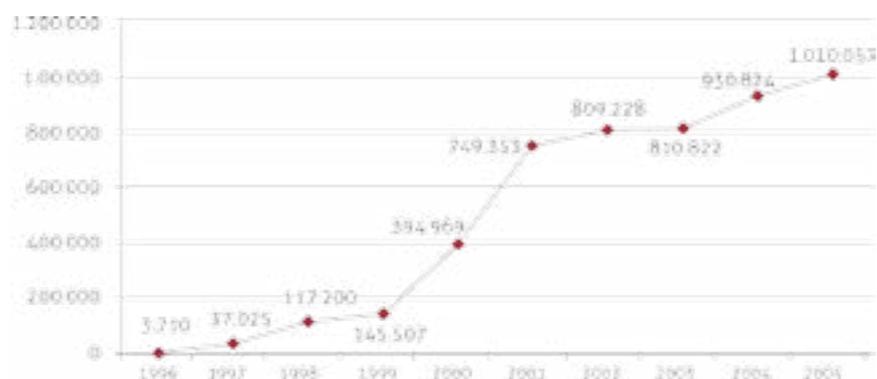
A execução e a gestão do ProJovem – do qual o ProJovem Adolescente é uma modalidade – são coordenadas pela Secretaria-Geral da Presidência da República, em conjugação com os Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e o MDS. No ano de sua implantação (2008), o ProJovem Adolescente quadruplicou o número de jovens atendidos em relação ao quantitativo do Projeto Agente Jovem no ano anterior (112 mil jovens). Em julho de 2010, já estavam inseridos no Serviço 656,8 mil jovens, em 3.634 municípios.

### PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

É um dos melhores exemplos do funcionamento da Política de Assistência Social enquanto sistema que articula e dá escala às experiências bem-sucedidas dos entes federados em benefício de todo o país. Constituído em 2000 pela Portaria nº 2.917, da antiga Secretaria de Assistência Social/MPAS, o PETI inspirou-se nas experiências implantadas, em 1996, em municípios do Mato Grosso do Sul, e posteriormente, em 1997, em Pernambuco, Bahia, Amazonas e Goiás, e, no ano seguinte, em regiões de Sergipe, Rondônia e Rio de Janeiro.

O PETI assistiu a um movimento de expansão ao longo desses dez anos, chegando, em 2005, a atender 1,01 milhão de crianças, como pode ser visto no gráfico abaixo.

Evolução de crianças atendidas pelo PETI no período de 1996 a 2005



FONTE: RELATÓRIO ANUAL DE AVALIAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL EXERCÍCIO 2006 (ANO BASE 2005) - ELABORAÇÃO: DISOC/ÍPEA

Em 2005, o escopo do PETI foi ampliado, conforme os termos da Portaria nº 385 do MDS, passando a abarcar qualquer tipo de trabalho realizado por crianças abaixo de 16 anos (exceto na condição de aprendiz).

O Programa possui três eixos de atuação: concessão de uma bolsa monetária mensal, cujo valor varia conforme a área de residência da família (R\$ 25/criança em área rural ou R\$ 40/criança em área urbana); execução da jornada ampliada na escola e ações de cunho educativo e de geração de emprego e renda junto às famílias.

Em 2005, a Portaria nº 666/2005 estabeleceu a integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ao Programa Bolsa Família, buscando racionalizar e aprimorar os processos de gestão dos programas, ampliar a cobertura do PETI, estender as ações socioeducativas e de convivência do PETI para as crianças e adolescentes do PBF em situação de trabalho infantil e universalizar o PBF para as famílias do PETI que atendem aos seus critérios de elegibilidade.

Atualmente, o PETI compreende a transferência de renda, o trabalho social com famílias e a oferta de serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes que se encontram em situação de trabalho, com o objetivo de contribuir para o enfrentamento e para a erradicação dessa situação.

Na perspectiva de aprimorar o PETI, o MDS concluiu o “Estudo Quantitativo para Avaliação do PETI” e o “Estudo Qualitativo para Avaliação do PETI”, que tiveram por objetivos caracterizar as famílias com crianças e adolescentes beneficiárias e os recursos físicos e humanos utilizados na prestação dos serviços, além de realizar o seu diagnóstico, para identificação de boas práticas ou de dificuldades na implementação.

O Sistema de Acompanhamento do Serviço Socioeducativo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (SISPETI) possui dados gerenciais que conferem maior transparência e efetividade ao Programa. Ademais, o controle social do Programa é realizado por meio das Comissões de Erradicação do Trabalho Infantil, dos Conselhos de Direitos da Criança, dos Conselhos de Assistência Social e dos Conselhos Tutelares.

É importante destacar que a PNAD/2008, divulgada em 2009, aponta a tendência de queda do trabalho infantil no Brasil, revelando a importância das ações do PETI para colaborar no enfrentamento deste fenômeno social.

Em agosto de 2010 foram registrados 838 mil crianças e adolescentes atendidos pelo Programa em 3.520 municípios e que frequentavam o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. A garantia de transferência de renda é efetivada em todos os casos em que haja a situação de trabalho infantil na família. Atualmente, 5% dos benefícios do PBF têm a identificação de trabalho infantil. Finalmente, o trabalho social com as famílias é desenvolvido pelas unidades de CRAS e CREAS, visando a superação definitiva do ciclo de violação de direitos.

### BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

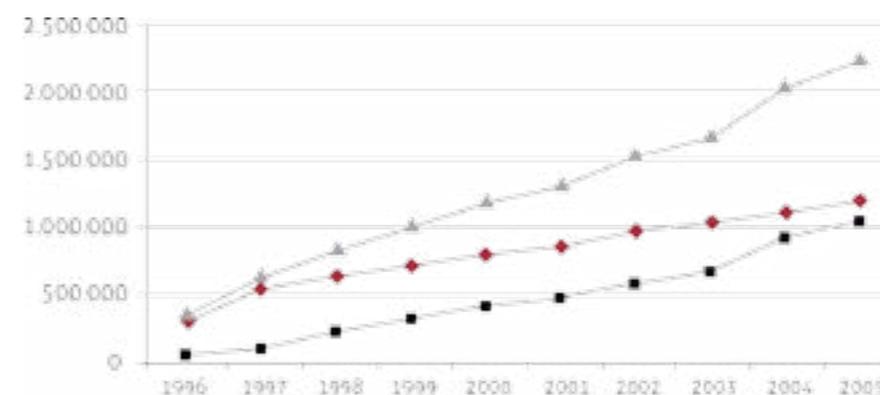
O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício assistencial, não contributivo, cuja concessão é desvinculada de contribuições prévias e da inserção anterior do beneficiário no mercado de trabalho. Este benefício está previsto na Constituição Federal e regulamentado pela LOAS. Como tal, garante segurança de renda continuada a todas as pessoas idosas (a partir de 65 anos de idade) e às pessoas com deficiência física ou mental, incapacitados para a vida independente e para o trabalho, em qualquer idade. Em ambos os casos, para ter acesso ao BPC, a renda *per capita* familiar deve ser inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo.

O beneficiário do BPC tem direito a um salário mínimo mensal e é pago via rede bancária com cartão magnético. Os recursos investidos no BPC são integralmente financiados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). A operacionalização do benefício é feita pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), enquanto sua gestão, acompanhamento e avaliação são responsabilidades da Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS.

O BPC, como um benefício da Política de Assistência Social, integrante do Sistema Único da Assistência Social, também encontra amparo legal na Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que institui o Estatuto do Idoso.

Embora o BPC seja um direito reconhecido pela Constituição de 1988, sua aplicação ainda era razoavelmente limitada antes da criação do MDS. O gráfico abaixo ilustra o comportamento ascendente da curva de beneficiários a partir de 2002.

Evolução de benefícios emitidos pelo BPC/LOAS no período de 1996 a 2005



FONTE: MDS - ELABORAÇÃO DISOC / IPEA

De um modo ainda mais evidente, a tabela a seguir apresenta o avanço rumo à universalização ao acesso desse benefício constitucional. A ampliação de aproximadamente 60% de novos beneficiários e a quase triplicação dos recursos repassados diretamente aos cidadãos beneficiários demonstram a consolidação do SUAS enquanto um sistema compartilhado e capilarizado no território, dotado de equipamentos e profissionais que prestam serviços e informações que proporcionam o acesso. Interessante destacar também o crescimento do dispêndio nominal *per capita*, que passa de aproximadamente R\$ 260 no ano de 2004 para R\$ 510 em 2010, acompanhando, desse modo, a política de valorização real do salário mínimo desenvolvida pelo Governo Federal nos últimos oito anos.

Benefício de Prestação Continuada – Beneficiários e Valores 2004 a 2010

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
TOTAL DE BENEFICIÁRIOS	2.061.013	2.277.365	2.477.485	2.680.823	2.934.472	3.166.845	3.354.816
IDOSOS	933.164	1.065.604	1.183.840	1.295.716	1.423.790	1.541.220	1.606.742
PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	1.127.849	1.211.761	1.293.645	1.385.107	1.510.682	1.625.625	1.748.074
RECURSOS REPASSADOS (BILHÕES DE REAIS)	5.814.283.017,97	7.523.861.443,90	9.718.787.631,32	11.548.344.924,86	13.785.788.691,16	16.859.412.605,74	20.238.096.734,00

FONTE: DEPARTAMENTO DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS/MDS/SNAS E DATAPREV/SÍNTESE, 2010. \*REFERENTE A OUTUBRO/2010.



A variação no número de benefícios sempre se mostra positiva, em razão do progressivo envelhecimento populacional e do aumento da expectativa de vida, suscitando o surgimento de novas necessidades que, associadas às instabilidades e precariedades relacionadas à situação de trabalho, podem incidir no quantitativo de requerentes ao BPC.

Quanto ao perfil dos beneficiários do BPC, destaca-se que 93,2% deles são domiciliados em zonas urbanas e que 96,3% encontram-se em domicílios particulares. A proporção de homens e mulheres é praticamente a mesma entre as pessoas com deficiência, ao passo que, para os idosos, as mulheres representam 60% dos beneficiários. A idade dos idosos concentra-se na faixa etária de 71 a 80 anos, enquanto as pessoas com deficiência física (PCDF) possuem distribuição etária mais dispersa, as pessoas com deficiência mental (PCDM) estão concentradas nas faixas etárias mais jovens. A maioria dos idosos (54%) é viúva e a maioria das pessoas com deficiência é solteira (82% das PCDFs e 93% das PCDMs). Apenas 1,7% dos beneficiários tem 11 ou mais anos de escolaridade, sendo mais da metade deles sem instrução ou com menos de 1 ano de escolaridade. Já 58,8% dos beneficiários nunca trabalharam (principalmente PCDFs e PCDMs), enquanto 38,8% já trabalharam, mas não trabalham mais e 2,4% ainda trabalham. Em relação ao impacto do benefício na vida dos beneficiários, 83,7% dos entrevistados numa pesquisa realizada pela Universidade Federal Fluminense afirmaram que o BPC contribuiu para a melhora na vida e para o aumento de sua autoestima (Cfe. Avaliação da implementação do BPC e dos resultados sobre os benefícios, Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate nº 5, p. 39-40).

### RENDA MENSAL VITALÍCIA (RMV) E O BPC

Foi criada em 1974 no âmbito da Previdência Social e extinta em janeiro de 1996 com a regulamentação do BPC. Este benefício era destinado às pessoas com 70 anos ou mais e às pessoas em situação de invalidez, que tivessem contribuído para a Previdência Social, no mínimo, por 12 meses ou tivessem exercido atividade remunerada anteriormente, não coberta pela Previdência Social, por cinco anos, no mínimo. A RMV deve ser mantida durante toda a vida dos beneficiários que recebam o benefício na data de sua extinção, com base no pressuposto do direito adquirido. Durante o exercício de 2009, a RMV por idade atendeu a 99.627 pessoas em janeiro e a 85.090 pessoas em dezembro, com uma execução financeira de R\$ 511,52 milhões, que corresponde a 100% do orçamento disponível para esta ação. A RMV por invalidez atendeu a 259.088 pessoas em janeiro e

a 237.307 pessoas em dezembro, com uma execução de R\$ 1,34 bilhão, correspondente a 96,78% do orçamento disponível para esta ação.

### PROGRAMA BPC NA ESCOLA

Constituído por meio da Portaria Normativa Interministerial nº 18, de 24 de abril de 2007, o BPC na Escola é uma ação articulada entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Saúde (MS) e a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR). O BPC na Escola é uma ação que visa contribuir para que crianças e adolescentes de até 18 anos de idade beneficiários do BPC tenham condições de acesso à escola e de permanência na rede de ensino.

A atuação do BPC na Escola está voltada para quatro eixos: (1) identificar entre os beneficiários do BPC até 18 anos aqueles que estão dentro ou fora da rede escolar; (2) identificar as principais barreiras das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC para o acesso e permanência na escola; (3) realizar estudos e desenvolver estratégias conjuntas para superação dessas barreiras e (4) realizar acompanhamento sistemático das ações e programas dos entes federados que aderirem ao Programa.

Os estados, o Distrito Federal e os municípios podem unir esforços aos do Governo Federal fazendo a adesão eletrônica ao Programa BPC na Escola. Com esta adesão, os entes federados se comprometem a contribuir para a promoção, o acesso e a permanência na escola das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC, articulando as ações das áreas de assistência social, educação, saúde e direitos humanos no âmbito de seus territórios.

O cruzamento de dados constantes no cadastro de beneficiários do BPC e no censo escolar realizado pelo MEC, até julho de 2007, registrou 1,3 milhão de pessoas com deficiência beneficiadas pelo BPC, dos quais cerca de 350 mil teriam até 18 anos de idade, e, desses, apenas 21%, ou seja, 75 mil estariam matriculados. O Programa visa, portanto, garantir que crianças e adolescentes com deficiência já matriculados permaneçam em melhores condições na escola, assim como fazer com que aqueles que estão fora da escola passem a ter condições de frequentar a rede regular de ensino e conviver com os demais alunos, exercendo o direito da diversidade humana e promovendo o fim do isolamento a que muitas dessas pessoas estão submetidas.

Para participar do BPC na Escola, é necessário que os entes federados constituam grupo gestor local ou estadual com representantes das áreas

da educação, saúde, assistência social e direitos humanos, além de designarem equipes técnicas para aplicação do questionário de identificação das barreiras de acesso e permanência na escola. Com base nos resultados desse questionário, são definidas estratégias adaptadas às diferentes realidades para que estas crianças e adolescentes tenham maiores possibilidades e condições de acesso à rede de ensino. Deste modo, o grupo gestor (local ou estadual) vai atuar no acompanhamento e desenvolvimento das políticas públicas definidas.

No período de dezembro de 2008 a maio de 2010, 2.523 municípios de 26 estados e o Distrito Federal cadastraram no aplicativo do Programa BPC na Escola o montante de 219 mil questionários, equivalente a mais de 93% do público-alvo dos municípios que aderiram ao Programa. Para a aplicação dos questionários, o MDS repassou a esses municípios um montante de R\$ 5,4 milhões.

Em 2010, foi criado o Módulo de Acompanhamento do Beneficiário e sua Família dentro do aplicativo BPC na Escola, onde os técnicos dos CRAS e CREAS deverão visualizar as situações diagnosticadas a partir das respostas do questionário, cadastrar o Plano de Acompanhamento do Beneficiário e acompanhar as atividades realizadas com o beneficiário. Faz parte também desse sistema informatizado o Módulo de Acompanhamento das Ações Intersetoriais, em que o Grupo Gestor Municipal deverá cadastrar e acompanhar as ações que envolvem mais de uma área para a superação de barreiras.

## CARTEIRA DO IDOSO

A instituição da Carteira do Idoso é uma das regulamentações do Estatuto do Idoso (art. 40 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003) e atende atualmente cerca de meio milhão de pessoas com 60 anos ou mais, entre aqueles que não possuem comprovante de renda e recebem até dois salários mínimos mensais. O documento garante gratuidade e desconto no valor das passagens interestaduais aos idosos nos transportes rodoviário, ferroviário e aquaviário.

A Carteira do Idoso foi regulamentada no contexto do SUAS pela Resolução nº 04 da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), de 18 de abril de 2007, instrumento que define a pactuação dos procedimentos a serem adotados para a sua emissão. Para ter direito ao documento, os idosos precisam estar inscritos no Cadastro Único pelas secretarias municipais e do DF, que emitem a Carteira do Idoso conforme modelo disponível no SUASweb<sup>9</sup>. O MDS mantém o telefone 0800 707 2003 para informações sobre esse serviço.

## OUTRAS INICIATIVAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

O MDS e o SUAS estão em constante inovação, buscando desenvolver novos instrumentos de gestão e de conhecimento da realidade que proporcionem o aperfeiçoamento dos programas, ações, serviços e benefícios prestados pela Política Nacional de Assistência Social. Destacamos algumas das inovações em curso.

### CERTIFICAÇÃO DE ENTIDADES BENEFICENTES

O processo de certificação de entidades beneficentes, instituído pela Lei nº 12.101/2009 e regulamentado pelo Decreto nº 7.237/2010, determina que os certificados sejam concedidos às entidades conforme três áreas de atuação: assistência social, saúde ou educação, sendo competência dos respectivos ministérios a responsabilidade por certificar as entidades.

Além da concessão e renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), o MDS acompanha e fiscaliza as entidades certificadas, implanta, gere e mantém atualizado o Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social, em articulação com conselhos e órgãos gestores da assistência social, e propõe parâmetros e procedimentos para a vinculação dessas entidades ao SUAS.

Desde a publicação da Lei nº 12.101/2009 até setembro de 2010, o MDS já deu entrada e/ou analisou mais de 2.200 processos de pedidos de todo o Brasil de concessão ou de renovação de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social.

### LEVANTAMENTO NACIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E FAMILIAR (REORDENAMENTO DA REDE DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES)

Lançado pelo MDS em 2009, objetivou identificar e caracterizar a rede de serviços de acolhimento existentes no país (abrigos e programas de famílias acolhedoras), bem como crianças e adolescentes neles atendidos.

Em parceria com a Fundação Oswaldo Cruz e com o apoio do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), a pesquisa pretende levantar informações e dados que possam qualificar o planejamento de ações dos órgãos governamentais no que se refere aos serviços de acolhimento institucional de crianças e adolescentes.

<sup>9</sup> O SUASWEB É UMA FERRAMENTA CRIADA PARA AGILIZAR A TRANSFERÊNCIA REGULAR E AUTOMÁTICA DE RECURSOS FINANCEIROS DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FNAS) PARA OS FUNDOS ESTADUAIS, MUNICIPAIS E DO DISTRITO FEDERAL. COMPREENDE INFORMAÇÕES SOBRE CONTAS- CORRENTES, SALDOS, REPASSES E CADASTROS. TRAZ, AINDA, OS PLANOS DE AÇÃO E OS DEMONSTRATIVOS SINTÉTICOS DE EXECUÇÃO FÍSICO-FINANCEIRA.

## **PESQUISA E POLÍTICA NACIONAL SOBRE A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

De cada cem pessoas em situação de rua, 71 trabalham e 52 têm pelo menos um parente na cidade onde vivem. Essa é uma das constatações da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua promovida pelo MDS em 2007/2008. O levantamento envolveu 71 municípios (23 capitais e 48 cidades com mais de 300 mil habitantes). Foram identificadas 31.992 pessoas com 18 anos ou mais de idade em situação de rua, o que equivale a 0,061% da população dessas localidades. Essa Pesquisa foi um dos subsídios mais relevantes para a formulação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, lançada em 2009 e consagrada pelo Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009.

## **LEVANTAMENTO NACIONAL SOBRE BENEFÍCIOS EVENTUAIS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Os benefícios eventuais estão previstos no art. 22 da LOAS, foram regulamentados pelo Decreto nº 6.307/2007, integram a Política de Assistência Social de caráter complementar e provisório e são prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. Esses benefícios são regulados no município por meio de resolução do Conselho Municipal de Assistência Social ou por iniciativa do gestor municipal da área.

O primeiro levantamento nacional foi realizado pelo MDS em 2009 para retratar as iniciativas de benefícios eventuais existentes, com o intuito de averiguar a situação da regulamentação dessas modalidades de benefícios no Brasil.

## **AS ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS NO BRASIL**

Sob encomenda e com recursos do MDS em 2006, pela primeira vez, o IBGE foi a campo realizar uma radiografia das entidades privadas de assistência social brasileiras. A Pesquisa das Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos (PEAS 2006) foi desenvolvida a partir dos dados contidos no Cadastro Central de Empresas (CEMPRE) do IBGE, em que foram identificadas as entidades relacionadas ao grupo Assistência Social. Desse universo, foram questionadas 16.089 entidades que prestavam os serviços abrangidos pela política pública de Assistência Social.

Os resultados trazem informações sobre a oferta desses serviços no Brasil, visando subsidiar a implantação do SUAS e possibilitando uma melhor orientação para os investimentos nessa área, que ocupa majoritariamente voluntários, dirige seu atendimento principalmente para os jovens e encontra financiamento sobretudo no setor privado.

## **PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS (MUNIC) – SUPLEMENTO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

O Suplemento de Assistência Social da MUNIC é resultado de uma bem-sucedida parceria entre o MDS e o IBGE sobre a consolidação do SUAS, investigando todas as 5.565 municipalidades existentes no país. A MUNIC que focalizou a Assistência Social já teve uma primeira edição realizada em 2005. No ano de 2009, a pesquisa se repetiu e obteve informações sobre a gestão da Assistência Social a partir da coleta de dados sobre uma dezena de temas, tais como: caracterização e infraestrutura do órgão gestor da Política de Assistência Social, recursos humanos, legislação e instrumentos de planejamento, conselhos municipais, recursos financeiros, convênios e serviços socioassistenciais.

## **NOVOS AVANÇOS NA GESTÃO DO SUAS**

Além da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o MDS tem contribuído para a consolidação de dois outros importantes instrumentos para a gestão do SUAS: o Plano Decenal, o Protocolo de Gestão Integrada e a Rede Nacional de Monitoramento da Assistência Social.

## **O PLANO DECENAL DO SUAS**

O Plano Decenal do SUAS é o instrumento de planejamento e de acompanhamento da implementação do Sistema Único de Assistência Social no Brasil e tem sido construído, aperfeiçoado e monitorado coletivamente nas Conferências Nacionais de Assistência Social. Este Plano apresenta metas e estratégias para o SUAS assumidas pelo Governo Federal no período de 2007 a 2016 que foram agrupadas em cinco grandes categorias: modelo socioassistencial; rede socioassistencial e intersetorialidade; investimento em assistência social; gestão do trabalho; democratização do controle social. Trata-se de um mecanismo para o planejamento e o monitoramento coletivo da implantação do SUAS.

## PROTOCOLO DE GESTÃO INTEGRADA DO SUAS

O Protocolo estabelece procedimentos necessários para garantir a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para as famílias do Programa Bolsa Família, do PETI e do BPC, especialmente das que apresentam sinais de maior vulnerabilidade. O Protocolo norteia o planejamento e a execução de ações orientadas pela perspectiva da Vigilância Social, uma vez que é a partir do processamento e da análise das informações que será feita a identificação destas famílias, assim como sua localização no território, viabilizando a busca ativa e a inserção destas nos serviços socioassistenciais do SUAS. Sua finalidade primordial é gerir a integração entre os serviços, benefícios e programas de transferências de renda do Governo Federal que compõem a Política Nacional de Assistência Social.

Dentre as ferramentas que ajudam a operacionalização do Protocolo, encontra-se o Sistema de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (SICON), que reúne informações sobre famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa e sobre o seu acompanhamento realizado pelos CRAS e CREAS. Outra ferramenta é o sistema do BPC na Escola, que reúne informações sobre situação social, domiciliar, acesso a serviços e identificação de barreiras para frequência escolar.

## Política de Segurança Alimentar e Nutricional

A experiência brasileira que produziu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) é fruto da construção conjunta entre os governos Federal, estaduais e municipais, bem como de organizações e movimentos sociais, e reflete a possibilidade do exercício da democracia participativa na construção das políticas públicas dessa área.

Como tal, configura uma das mais belas passagens da construção democrática brasileira, com a afirmação do direito à alimentação saudável como inalienável.

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) foi compreendida no governo do Presidente Lula como multifatorial, devendo ser abordada intersetorialmente, cabendo ao poder público atribuições que lhe são inescapáveis. Esta formulação é corroborada pela constatação histórica de que a omissão do Estado no campo da segurança alimentar e nutricional configura uma das principais causas das epidemias de fome e de contextos de insegurança alimentar verificados em muitas regiões do mundo. O enfo-

que dado à erradicação da fome no Brasil nos últimos anos atribui ao tema da SAN o estatuto de política pública, estratégica e permanente, elementos centrais quando se pensa no desenvolvimento do país.

A SAN reúne as dimensões alimentar e nutricional, bem como associa as dimensões da disponibilidade de alimentos (*food security*) e da qualidade desses alimentos (*food safety*).

As Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional devem estar subordinadas aos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da Soberania Alimentar. O direito à alimentação engloba duas dimensões indissociáveis, o direito de estar livre da fome e o direito à alimentação adequada, em que é dever do poder público garantir o acesso a esse direito (FAO, 2009).

A soberania alimentar, por sua vez, diz respeito ao direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos. Essa referência vem sendo utilizada na promoção de modelos sustentáveis que promovam a produção de base familiar, a aproximação da produção e do consumo de alimentos e a valorização da diversidade de hábitos alimentares (FAO, 2009).

A vinculação aos princípios do direito humano à alimentação adequada e da soberania alimentar, assim como a intersetorialidade das ações e programas públicos e a participação social, são características que diferenciam os conceitos correntes da “segurança alimentar” por muitos governos, organismos internacionais e representações empresariais.

Nas mais de duas décadas de mobilização social pela segurança alimentar e nutricional no Brasil, envolvendo organizações, redes e movimentos sociais, governos e pesquisadores, ganharam proeminência as proposições de instituir um Conselho Intersetorial e um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que contassem com a participação de órgãos públicos e da sociedade civil na formulação e acompanhamento das políticas públicas, bem como de um órgão de governo para coordenar e integrar os programas e ações nos vários setores englobados pela SAN.

De forma expressiva, o compromisso do governo do Presidente Lula com essa questão se expressou inicialmente com o Fome Zero, lançado em 2003, com quatro eixos articuladores: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social. Posteriormente, a construção político-institucional e social do Sistema e da Política Nacionais de SAN (SISAN e PNSAN) visou promover a intersetorialidade das ações e programas públicos e a participação social.

Ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) couberam articular propostas e acompanhar a implementação do SISAN e da PNSAN. No âmbito municipal e estadual têm sido constituídos órgãos e conselhos para coordenar, executar e realizar o controle social das políticas e programas de segurança alimentar e nutricional, de acordo com diretrizes federais.

Foi constituído, ainda, um marco legal consistente, balizado pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei nº 11.346/2006, e a criação de novos instrumentos legais em distintos campos, entre os quais se destaca o Decreto nº 7.272/2010 que institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).

Outra conquista histórica foi a inclusão da alimentação como direito social no artigo 6º da Constituição Federal, confirmada pela aprovação da PEC nº 47/2003 pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente Lula, em fevereiro de 2010.

#### **NEM SEMPRE FOI ASSIM: BREVE ANTECEDENTE DA SAN NO BRASIL**

Todas essas conquistas político-institucionais marcam o longo e árduo processo de afirmação da Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, um movimento que remonta à primeira metade do século XX com iniciativas como a instituição do salário mínimo nos anos 1940, de programas de abastecimento, alimentação escolar e refeitórios para trabalhadores nos anos 1950, programas de suplementação alimentar nos anos 1970 e que adentram os anos 1980, no contexto de reconstrução democrática do país, e com a mobilização da sociedade civil que gerou a realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição em 1986.

Embora a proposição de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e de um órgão de governo capaz de coordenar a formulação e implementação de programas e ações nas diversas frentes englobadas pela SAN tenham sido antecipada por esta I Conferência Nacional, a primeira experiência de constituição do Conselho Nacional só veio acontecer em 1993 e durou apenas dois anos (1993-1994), tendo sido interrompida em 1995 e retomada em 2003, com a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Posteriormente, esse Ministério teve suas competências transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) no início de 2004.

O mesmo ocorreu com a constituição de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, também antecipado pela I Conferência de 1986, mas que foi iniciado apenas duas décadas depois.

O interregno neoliberal dos anos 1990, marcado pelo credo de que os mercados são suficientes para atender a segurança alimentar e nutricional das populações, interrompeu o processo de constituição dos aparatos institucionais necessários à erradicação da fome – e isso, tragicamente, num dos principais países produtores de alimentos do mundo.

#### **NA AGENDA ESTRATÉGICA DO PAÍS, COM ATORES INSTITUCIONAIS REVIGORADOS**

Os primeiros dias do governo do Presidente Lula viram nascer um Ministério e um Programa inéditos na história institucional brasileira, criados com o objetivo primordial de enfrentar a fome: o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e o Programa Fome Zero, um conjunto de programas e ações em diferentes áreas de políticas públicas, sob a coordenação-geral do MESA.

O Programa Fome Zero representava também o amadurecimento das contribuições da sociedade civil e de seu diálogo com o poder público, englobando um conjunto diverso de programas e ações executados por diversos ministérios.

Foi recriado também naquele período, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) como instrumento de articulação entre a sociedade civil e o governo na proposição de diretrizes para ações na área de SAN. Instalado em 30 de janeiro de 2003, o CONSEA tem caráter consultivo e assessoria a Presidência da República na formulação de políticas e na definição de orientações para que o país garanta o direito humano à alimentação para sua população. Configurado com participação majoritária da sociedade civil e sendo, inclusive, presidido por um de seus representantes, o Conselho considera que a organização da sociedade é uma condição essencial para as conquistas sociais e para a superação definitiva da exclusão.

Mais ainda, poucos meses após a retomada do CONSEA e já acatando uma solicitação desse Conselho, foi realizada a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2004.

Realizada em Olinda-PE, a II Conferência foi unânime em decidir sobre a necessidade da elaboração de uma Lei Orgânica de Segurança Alimen-

tar e Nutricional (LOSAN), um passo indispensável para a instituição de um sistema organizado nacionalmente. O Governo Federal, por sua vez, acatou plenamente esta deliberação, enviando o Projeto de Lei (PL) ao Congresso em outubro de 2005. Na Câmara, o PL foi aprovado por unanimidade em três Comissões e encaminhado ao Senado Federal em julho de 2006. Após a aprovação pelo plenário do Senado Federal em 5 de setembro de 2006, a LOSAN – Lei nº 11.346/2006 – foi sancionada pelo Presidente da República em 15 de setembro de 2006.

A LOSAN representa a consagração em Lei de uma concepção abrangente e intersetorial da segurança alimentar e nutricional. Afirma também o dever do poder público como sendo o de “respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade”. Asseguram-se, por esta via, as bases legais a um processo que objetiva uma maior institucionalidade e organicidade à ação de segurança alimentar e nutricional no Brasil.

Ao definir a segurança alimentar e nutricional como a “realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”, a LOSAN confere uma formulação transversal e multidisciplinar para a agenda de SAN.

Também em consonância com a II Conferência Nacional, a LOSAN apresentou o marco legal do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que, por sua vez, tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre os três níveis de governo e a sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do país.

O SISAN tem como base seis diretrizes: promoção da intersectorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não governamentais; descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo; monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo; conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população; articulação entre orçamento e gestão; estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos.

O segundo mecanismo de coordenação nacional do SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, foi instituída pelo Decreto nº 6.273, em novembro de 2007, com a finalidade de promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública federal relacionados à área de segurança alimentar e nutricional. A Câmara é composta por 16 ministros e 3 secretários especiais e seus respectivos suplentes, sob a coordenação do MDS. Os membros da CAISAN são também conselheiros governamentais do CONSEA.

A CAISAN tem por missão primordial transformar em programas de governo as proposições emanadas pelo CONSEA. Suas atribuições são: elaborar, a partir das diretrizes emanadas pelo CONSEA, a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação; coordenar a execução da Política e do Plano; articular as políticas e planos de suas congêneres estaduais e do Distrito Federal.

A III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Fortaleza, em julho de 2007, deu prioridade para a construção do SISAN e para a formulação e implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. E articulou suas deliberações com serviços de assistência social, pois foi realizada sob a vigência da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Em outubro de 2009, a CAISAN instala formalmente os trabalhos para propor a Política e o Plano Nacional de SAN, constituindo para com este intuito uma Comissão Técnica (Resolução CAISAN nº 002/2009). Sempre em estreito diálogo com o CONSEA e tendo como instância privilegiada para a tomada de decisões importantes a Mesa Diretiva do Conselho, ao longo do processo, a Comissão Técnica optou por priorizar a elaboração da Política Nacional, por entender que esta se tratava de pré-requisito para a construção do Plano.

Posteriormente, em 25 de agosto de 2010, na XVIII plenária do CONSEA, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, assinou o Decreto nº 7.272 e instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).

Essa Política abre uma nova etapa na construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar, que tem como desafios principais a pactuação intersectorial, o que se concretizará por meio do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a descentralização do SISAN, que se inicia a partir da adesão formal dos estados e municípios ao Sistema.

O que se constata é que a intersectorialidade é um princípio estruturador da Política de Segurança Alimentar e Nutricional desenvolvida no Brasil, que se traduziu na estratégia Fome Zero, nas diretrizes das Conferências Nacionais, na estruturação da LOSAN e do SISAN, na configuração do MDS e no desenho e execução dos programas e ações que compõem a Política Nacional de SAN.

### SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: PROGRAMAS E AÇÕES DO MDS

As inovações e conquistas político-institucionais alcançadas nos últimos anos no campo da segurança alimentar e nutricional no Brasil estão sendo traduzidas em um conjunto de programas e projetos continuados, executados por diferentes unidades do MDS.

São programas e iniciativas inspirados nas diretrizes da Política Nacional de SAN e nas proposições das Conferências Nacionais, nascidos e aprofundados com base no aprendizado proporcionado por experiências bem-sucedidas de enfrentamento da situação de insegurança alimentar e nutricional, que têm em comum a atenção à particularidade dos públicos e as ações em rede.

### BOLSA FAMÍLIA E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO

O Programa Bolsa Família está diretamente relacionado ao acesso aos alimentos de forma regular e continuada, sendo viabilizado pela transferência de renda e consequente aumento no poder aquisitivo das famílias beneficiadas.

Pesquisas realizadas indicam que a maior parte dos beneficiários gasta o dinheiro do benefício com alimentos (BRASIL, 2007a; IBASE, 2008). A pesquisa realizada pelo IBASE demonstra que os gastos com alimentação representam 87% do dispêndio do benefício do Bolsa Família (no Nordeste este índice chega a 91%, enquanto no Sul esta proporção é de 73%).

Dado que a regularidade no recebimento dos benefícios do PBF permite o planejamento doméstico e considerando que a alimentação é uma prioridade no orçamento das famílias e que o público beneficiário do Programa está claramente centrado nas populações pobres, fica claro que o PBF tem grande potencial de ampliar a segurança alimentar e nutricional de seus beneficiários. O Programa Bolsa Família, uma das principais iniciativas no enfrentamento da fome e da exclusão social em desenvolvimento no Brasil, é apresentado em detalhes na seção que aborda a Política de Renda de Cidadania.

### PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)<sup>10</sup> nasce do acolhimento pelo Governo Federal de uma recomendação do CONSEA logo no início de sua retomada em 2003, sendo um dos melhores exemplos de ação em que a intersectorialidade e a articulação entre múltiplos atores são mobilizadas em benefício da população e dos produtores envolvidos.

Os objetivos básicos do PAA visam garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, contribuir para formação de estoques estratégicos de alimentos, além de promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar.

Além disso, o PAA prevê a compra governamental de produtos alimentares diretamente de agricultores familiares enquadrados no Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), bem como de aquicultores, pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas, indígenas, membros de comunidades remanescentes de quilombos e assentados da reforma agrária. Os alimentos adquiridos são destinados a abastecer programas de atendimento de populações em situação de insegurança alimentar, para ações de distribuição de alimentos à população de maior vulnerabilidade social e para a formação de estoques estratégicos de alimentos. Sem necessitar efetuar licitação, os preços pagos aos produtores, contudo, não podem ser superiores nem inferiores aos praticados nos mercados regionais até os limites por produtor estabelecidos pelo decreto que regulamenta o Programa.

Os alimentos adquiridos de associações de agricultores familiares, com apoio operacional de governos estaduais, municipais e da CONAB, seguem como doação, para abastecimento da rede de proteção e promoção social e para os equipamentos públicos de alimentação e nutrição, tais como restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias, para a rede pública de ensino e para a composição de cestas de alimentos distribuídas pelo MDS.

### AS MODALIDADES DO PAA

O PAA apresenta 4 modalidades de aquisição de alimentos:

1. COMPRA DIRETA: ADQUIRE DETERMINADOS ALIMENTOS, EM ÉPOCA DE COLHEITA (QUANDO ESTÃO MAIS BARATOS), PARA FORMAR ESTOQUE ESTRATÉGICO DO GOVERNO FEDERAL E PARA COMPOR CESTAS BÁSICAS QUE SERÃO DISTRIBUÍDAS A PESSOAS EM VULNERABILIDADE SOCIAL.

<sup>10</sup> FOI INSTITUÍDO PELO ARTIGO 19 DA LEI Nº 10.696/2003, TENDO SIDO REGULAMENTADO PELO DECRETO Nº 6.447/2008, ALTERADO PELO DECRETO Nº 6.959/2009.

— 2. FORMAÇÃO DE ESTOQUES: PROPICIA AOS AGRICULTORES FAMILIARES INSTRUMENTOS DE APOIO À COMERCIALIZAÇÃO DE SEUS PRODUTOS ALIMENTÍCIOS. É OPERADA POR INTERMÉDIO DE ORGANIZAÇÕES DE AGRICULTORES NAS QUAIS O MÍNIMO DE 80% DOS SÓCIOS E/OU FILIADOS SEJAM AGRICULTORES FAMILIARES ENQUADRADOS NO PRONAF.

— 3. COMPRA PARA DOAÇÃO SIMULTÂNEA: ADQUIRE ALIMENTOS PRODUZIDOS POR AGRICULTORES FAMILIARES ENQUADRADOS NOS GRUPOS A AO D DO PRONAF PARA A DOAÇÃO DESSES ALIMENTOS PARA ENTIDADES INTEGRANTES DA REDE SOCIOASSISTENCIAL LOCAL.

— 4. INCENTIVO À PRODUÇÃO E AO CONSUMO DE LEITE: PROPICIA O CONSUMO DO LEITE ÀS FAMÍLIAS QUE SE ENCONTRAM EM ESTADO DE INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E INCENTIVA A PRODUÇÃO FAMILIAR. O PROGRAMA É OPERACIONALIZADO POR MEIO DE CONVÊNIOS CELEBRADOS ENTRE O GOVERNO FEDERAL POR INTERMÉDIO DO MDS E OS GOVERNOS ESTADUAIS.

A nova definição do Programa Nacional de Alimentação Escolar introduzida pela Lei nº 11.947/2009 determinou que, no mínimo, 30% dos recursos financeiros repassados pela União para a merenda escolar sejam utilizados na compra de alimentos adquiridos diretamente da agricultura familiar e do empreendedorismo familiar rural. Foi mais uma importante conquista para a melhoria da qualidade da merenda escolar e para a afirmação da produção familiar como uma consistente rede de produção e abastecimento distribuída em todo o território nacional.

Entre 2003 e 2005, o PAA foi operacionalizado, exclusivamente, com recursos disponibilizados para o MDS e desenvolvido a partir de parcerias entre a Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), governos estaduais e municipais, além da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). A partir de 2006, o PAA passou a contar com uma maior participação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com o acompanhamento da participação dos agricultores assentados em programas de reforma agrária e com alocação de dotação orçamentária própria.

## MODELO DE GESTÃO E CONTROLE SOCIAL DO PAA

O PAA é um Programa nitidamente intersetorial e espelha esta multiplicidade de atores envolvidos em seu Grupo Gestor, unidade de governança responsável por definir as medidas necessárias para a operacionalização do Programa, cujas diretrizes são estabelecidas e publicadas em resoluções. O Grupo Gestor do PAA é coordenado pelo MDS e composto ainda pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do De-

senvolvimento Agrário, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Fazenda e Ministério da Educação.

Várias instituições estão envolvidas na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos. Além dos seis Ministérios que compõem o Grupo Gestor, o PAA conta com parcerias que envolvem órgãos públicos estaduais, municipais e a sociedade civil organizada. Os gestores locais são as organizações compostas por agricultores familiares (cooperativas, associações, sindicatos dos trabalhadores rurais etc.). No âmbito Federal, a execução do Programa está a cargo do MDS e do MDA. O MDS desenvolve ações de aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar e de doação desses alimentos a entidades da rede socioassistencial por meio de convênios com estados, municípios e com a CONAB.

O foco da ação do MDA está na formação de estoques governamentais, na sustentação de preços dos produtos da agricultura familiar, além do apoio à formação de estoques de produtos nas organizações de agricultores familiares e apoio à comercialização.

O CONSEA é a principal instância de controle social do Programa de Aquisição de Alimentos que tem incentivado, nas modalidades de Compra para Doação Simultânea e de Incentivo à Produção e Consumo do Leite, a participação ativa de outras instâncias de controle social já constituídas em suas diferentes esferas de atuação. Destacam-se os conselhos estaduais e municipais de SAN e os Conselhos de Alimentação Escolar, de Assistência Social, de Desenvolvimento Rural Sustentável, quando existentes, em nível municipal.

Recentemente, o Grupo Gestor do PAA editou resolução instituindo um Grupo Temático de Acompanhamento e Controle Social, de caráter permanente, para propor mecanismos de avaliação, monitoramento e controle social do PAA, aprofundando reflexões que possam subsidiar as decisões do próprio Grupo Gestor.

Estima-se que nos últimos três anos foram atendidas, em média, 14 milhões de pessoas com o abastecimento da rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição em restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos; da rede socioassistencial, incluindo abrigos, casas albergues, creches, hospitais, entidades de amparo ao idoso, à criança, à pessoa com deficiência, entre outras, e por meio de escolas públicas, como complementação à alimentação escolar e pela distribuição diária leite nos estados do Nordeste brasileiro e no norte do estado de Minas Gerais.

## REDE NACIONAL DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO: RESTAURANTES POPULARES, COZINHAS COMUNITÁRIAS E BANCOS DE ALIMENTOS

A Rede Nacional de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (REDESAN) constitui-se em uma estrutura operacional do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e é integrada por restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos.

Sob a coordenação do MDS, a atuação da REDESAN dá-se, principalmente, no abastecimento e no consumo de alimentos do circuito agroalimentar, podendo ter atuação indireta também na produção. Busca assim, por meio da instalação de equipamentos públicos, ampliar a oferta de refeições saudáveis a preços acessíveis, contribuir com a diminuição do desperdício e o melhor aproveitamento dos alimentos com a operacionalização de serviços de alimentação e nutrição e atividades de educação alimentar e nutricional.

### RESTAURANTES POPULARES

Iniciado em 2003, o Programa de Apoio à Instalação de Restaurantes Populares retoma o Programa Restaurantes Populares idealizado por Josué de Castro nos anos 1940, coordenado à época pelo antigo Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) e vinculado ao Ministério do Trabalho. Após a sua extinção em 1967 pela ditadura militar, os restaurantes populares entraram em declínio, praticamente desaparecendo, até serem retomados em experiências municipais, principalmente nos anos 1990.

O ressurgimento de um Programa de abrangência nacional no Governo Lula sob a coordenação do MDS ocorre num contexto de afirmação da Política Pública de SAN, que apresenta em seu escopo de atuação, entre outras, a clara orientação para a prestação de serviços continuados por meio de uma rede pública de equipamentos e pelo compartilhamento de responsabilidades e obrigações entre os entes federados e as organizações da sociedade civil, em que os resultados tendem a aparecer de modo mais consistente e duradouro.

Os restaurantes populares são equipamentos públicos de alimentação e nutrição destinados ao preparo e à venda de refeições saudáveis, oferecidas a preços acessíveis à população. Esses restaurantes são localizados preferencialmente em áreas de grande movimentação de pessoas, em cidades com mais de 100 mil habitantes. O público beneficiário dos restaurantes é formado por trabalhadores formais e informais de baixa renda,

desempregados, estudantes, aposentados, pessoas em situação de rua e famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional.

O MDS apoia a instalação de restaurantes populares por meio do financiamento de projetos de construção, ampliação, reforma e adaptação de instalações prediais, aquisição de equipamentos permanentes, móveis e utensílios novos, suporte técnico para a instalação e contratação dos serviços técnicos para apoio e acompanhamento da qualidade dos serviços prestados.

Os estados, municípios e o Distrito Federal, interessados na parceria para implantação do Programa, devem participar do processo de seleção pública, divulgado por meio de editais, atendendo aos critérios estabelecidos pelo Programa. Os municípios se responsabilizam pela administração e manutenção dos equipamentos. Para tocar o trabalho dos restaurantes, os entes federados podem firmar parcerias com organizações de economia solidária, como cooperativas de trabalhadores, associações comunitárias e outras entidades sociais.

### Alguns Resultados Alcançados pelo Programa Restaurantes Populares\*:

Nº DE UNIDADES APOIADAS	142
Nº DE MUNICÍPIOS APOIADOS	113
Nº DE UF BENEFICIADAS	25
Nº DE UNIDADES EM FUNCIONAMENTO	89 (OUTRAS 53 EM FASE DE IMPLANTAÇÃO)
Nº DE PESSOAS BENEFICIADAS	122 MIL REFEIÇÕES/DIA
TOTAL DE RECURSO INVESTIDO, DE 2003 A 2010	R\$ 147,4 MILHÕES

\* RESULTADOS ATÉ MARÇO DE 2010. - FONTE: SESAN/MDS, 2010.

### COZINHAS COMUNITÁRIAS

As cozinhas comunitárias atendem, prioritariamente, famílias em situação de vulnerabilidade social e risco de insegurança alimentar grave. A distribuição de refeições é em sua maioria gratuita, podendo ser também comercializada a preço acessível. Esses equipamentos públicos são direcionados para periferias urbanas das grandes cidades, bem como para médios e pequenos municípios e operacionalizam serviços de alimentação e nutrição em articulação com os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Além de produzir e distribuir refeições saudáveis, é uma estratégia de inclusão social produtiva, de fortalecimento da ação coletiva e da identidade comunitária.

O Programa Cozinhas Comunitárias tem como objetivo a implantação e modernização de locais, em ambiente confortável e seguro, com produção mínima de 100 refeições por dia e funcionamento de, no mínimo, cinco dias por semana.

O MDS apoia financeiramente a construção, ampliação, reforma e conclusão de instalações prediais e a aquisição de equipamentos e material permanente. Após a implantação, a administração da unidade, bem como os recursos materiais necessários à manutenção do serviço de produção (gêneros alimentícios, material de limpeza, taxas administrativas e outros), deverão ser custeados pelo governo estadual, distrital ou municipal. Os entes federados poderão estabelecer parcerias para auxiliar na operacionalização da cozinha comunitária, que tem a possibilidade de ser assumida, por exemplo, por empreendimentos de economia solidária, envolvendo cooperativas de trabalhadores e variadas formas de organizações comunitárias.

Os instrumentos de repasse de recursos por meio de convênios, contudo, são firmados exclusivamente com os entes federados. Os critérios técnicos são apresentados em edital de seleção pública lançados periodicamente no Diário Oficial da União e divulgados amplamente.

O Programa de cozinhas comunitárias teve início em 2003 e, desde aquele ano até o final de 2009, foram implantadas 645 unidades, em 437 municípios, em 22 unidades da federação, das quais 404 estão em funcionamento. Atualmente, a rede de cozinhas comunitárias oferece 86 mil refeições diárias. O MDS investiu neste Programa, no período 2003-2010, cerca de R\$ 70,4 milhões.

### **BANCOS DE ALIMENTOS**

Os bancos de alimentos arrecadam alimentos provenientes de doações de produtores e comerciantes locais do setor alimentício que, por razões variadas, são impróprios para a comercialização, mas adequados ao consumo humano e os distribuem a entidades que compõem a rede de promoção e proteção social municipal. Constituem-se em iniciativas de abastecimento e segurança alimentar do MDS em parceria com cidades com mais de 100.000 habitantes.

Em cada um dos bancos, os produtos são recebidos, selecionados, separados em porções, processados ou não, embalados e distribuídos gratuitamente às entidades assistenciais, como forma de complementação às refeições diárias da população assistida. Em contrapartida, as entidades atendidas pelos bancos de alimentos participam de atividades de capacitação em educação alimentar, para que o conhecimento seja compartilhado à comunidade.

Ao todo, foram financiadas 102 unidades de bancos de alimentos, localizadas em 100 municípios de 19 estados, sendo 65 unidades já em funcionamento em 64 municípios, que distribuem mais de 1.600 toneladas de alimentos por mês a aproximadamente 2.600 entidades assistenciais. Desde o início do Programa até o ano de 2010, o MDS investiu mais de R\$ 26 milhões.

### **AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA**

O Programa Agricultura Urbana e Periurbana do MDS visa incentivar a produção comunitária de alimentos com a utilização de tecnologias de bases agroecológicas em espaços urbanos e periurbanos abandonados ou subproveitados, ampliar a oferta urbana de hortaliças, gerar renda e oportunidades para os participantes, além de baratear os preços dos alimentos nas cidades.

O Programa apoia a implantação de hortas, lavouras, viveiros, pomares, canteiros de ervas medicinais, criação de pequenos animais e unidades de processamento/beneficiamento agroalimentar. O público-alvo são as famílias beneficiárias dos programas sociais do MDS, moradoras dos perímetros urbanos e periurbanos das cidades.

Os alimentos produzidos são destinados para o autoconsumo, abastecimento de restaurantes populares, cozinhas comunitárias, venda de excedentes em feiras orgânicas e feiras livres, supermercados, venda direta nas próprias áreas de produção, venda em domicílio e/ou a sua transformação em embutidos, conservas e produtos medicinais. Desse modo, o Programa resulta em melhoria da alimentação e da nutrição, além da geração de renda para os participantes, possibilitando segurança alimentar e inclusão social para famílias pobres das metrópoles e periferias.

No ano de 2007, o MDS contratou a realização de um mapeamento de iniciativas de agricultura urbana em onze regiões metropolitanas do Brasil. O levantamento, chamado Identificação e Caracterização de Iniciativas de Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) em Regiões Metropolitanas Brasileiras, foi resultado de um acordo entre as organizações não governamentais Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas e a peruana *Promoción del Desarrollo Sostenible* (IPES), com a cooperação técnica da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO).

O estudo identificou 635 experiências, das quais 396 nos municípios-centro e 247 em outros municípios da mesma região metropolitana. Dentre

o universo de experiências de AUP identificadas, 59% estão localizadas nas regiões Sul-Sudeste, 23% no Centro-Oeste, e 18% nas regiões Norte-Nordeste. A partir das informações coletadas, inicia-se um processo mais consistente de produção de diretrizes para uma política pública de estímulo às práticas de agricultura urbana e periurbana (AUP).

A seleção dos parceiros locais para o desenvolvimento das ações, tais como prefeituras, governos estaduais, universidades e empresas de assistência técnica, se dá por meio de processo de seleção pública realizado pelo MDS, que ocorre a partir da apresentação, análise e aprovação das propostas que devem estar articuladas com instâncias locais de participação e controle social, como o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e/ou o Conselho Municipal de Assistência Social, entre outros.

Encontra-se em fase de consolidação a Rede Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana (Rede AUP), que tem como objetivo principal consolidar a agricultura urbana no nível nacional como parte da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Até o momento, os projetos de Agricultura Urbana e Periurbana beneficiaram 377.307 famílias em todo o país, alcançando 309 municípios em diferentes regiões. Ao todo, são 214 feiras populares, 167 municípios atendidos por meio da implantação de hortas e agroindústrias, 58.000 famílias em 5 estados atendidos pelo Programa Segurança Alimentar em Acampamentos de Reforma Agrária e 12 Centros de Apoio a AUP, espaços locais de articulação e promoção da AUP nos estados, promovendo o fomento produtivo, assistência técnica e capacitação para os agricultores, que atendem aproximadamente 10.000 famílias distribuídas em 75 municípios brasileiros.

## DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS A GRUPOS POPULACIONAIS ESPECÍFICOS

A distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos é uma ação realizada desde 2003 e tem caráter emergencial e complementar que beneficia famílias em estado de insegurança alimentar e vulnerabilidade social dos segmentos: comunidades indígenas, quilombolas e de terreiros; famílias e pescadores artesanais atingidos pela construção de barragens; trabalhadores rurais acampados, que aguardam o programa de reforma agrária; famílias em municípios em estado de emergência e/ou calamidade pública (reconhecidas pela Secretaria Nacional de Defesa Civil, do Ministério da Integração Nacional).

A distribuição dos alimentos é efetuada por meio de cestas compostas por oito itens (arroz, feijão, açúcar, macarrão, óleo de soja, leite em pó, farinha de trigo ou de mandioca e flocos de milho ou fubá) necessários para a alimentação básica das famílias. A ação é desenvolvida pelo MDS em parceria com outros órgãos do Governo Federal.

Antes de 2003, as iniciativas de distribuição de cestas de alimentos estavam dispersas em diferentes órgãos, e estes beneficiários foram incorporados no público da estratégia Fome Zero, sendo identificados inicialmente pelo Cartão Alimentação, posteriormente substituído pelo Programa Bolsa Família.

No entanto, verificou-se que, para determinados grupos populacionais, políticas de transferência de renda teriam dificuldade de promover o acesso à alimentação, seja pela dificuldade de aquisição de alimentos em determinadas localidades, seja pela dificuldade de inclusão destes grupos em políticas públicas de caráter universalizado.

O planejamento da ação e a definição dos beneficiários são realizados em um grupo técnico composto de órgãos governamentais e movimentos sociais, que representam os grupos populacionais atendidos:

- FUNAI E FUNASA: FAMÍLIAS INDÍGENAS;
- MDA (OUVIDORIA AGRÁRIA NACIONAL) E INCRA: FAMÍLIAS DE ACAMPADOS;
- FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES: FAMÍLIAS QUILOMBOLAS;
- SEPPIR: FAMÍLIAS DE COMUNIDADES DE TERREIROS;
- MINISTÉRIO DA AQUICULTURA E PESCA: FAMÍLIAS DE PESCADORES ARTESANAS;
- MOVIMENTO NACIONAL DOS ATINGIDOS POR BARRAGEM (SOCIEDADE CIVIL): FAMÍLIAS ATINGIDAS POR BARRAGEM.

A aquisição e a operacionalização da distribuição dos alimentos são executadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), a partir de celebração de Termo de Cooperação com o MDS. No caso de municípios em situação de emergência ou de calamidade pública, a distribuição de alimentos, quando necessária, é acionada por solicitação da Secretaria Nacional de Defesa Civil, do Ministério da Integração Nacional.

Por meio da ação, ao longo dos anos de 2003 a 2010, foi possível contribuir com a segurança alimentar e nutricional da população em mais alto grau de insegurança alimentar e nutricional no país, e, a cada ano, a ação tem conseguido ampliar o número de cestas distribuídas para cada famí-

lia. A média de atendimento por família nos primeiros anos foi de quatro cestas. Em 2009, ampliou-se este atendimento para cinco cestas. Em 2010, este público foi atendido com oito cestas de alimentos.

#### Distribuição de Cestas de Alimentos

ANO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CESTAS	254.911	447.764	505.375	343.592	402.726	354.218	338.446	387.060*

FONTE: SESAN/MDS, 2010. \*DADOS ATUALIZADOS ATÉ JUL/10.

### CARTEIRA INDÍGENA

Financia projetos estruturantes voltados para a segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento sustentável de comunidades indígenas, respeitando a autonomia das comunidades e suas identidades culturais. Esta ação é desenvolvida por meio de parceria entre o MDS e o Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Os projetos são elaborados pelas próprias comunidades e apresentados, preferencialmente, por associações indígenas, mas também por organizações não governamentais indigenistas e socioambientalistas, universidades e centros de pesquisa.

Os projetos podem chegar a 50 mil reais e devem estar relacionados às seguintes atividades: práticas sustentáveis de produção de alimentos; práticas sustentáveis de produção, beneficiamento e comercialização da produção agroextrativista e do artesanato; revitalização de práticas e saberes tradicionais e apoio ao fortalecimento da capacidade técnica e operacional das organizações e comunidades indígenas.

Entre 2004 e 2010, foram destinados R\$ 17 milhões para os projetos da Carteira Indígena que beneficiaram cerca de 30 mil famílias indígenas.

### PROGRAMA CISTERNAS

O Programa de Construção de Cisternas e Capacitação para a Convivência com o Semiárido é voltado primordialmente para beneficiar as famílias rurais da região do Semiárido, que sofrem com os efeitos das secas prolongadas. Nessas comunidades, o acesso à água normalmente ocorre por meio de barreiros, açudes e poços que ficam a grandes distâncias e possuem água de baixa ou baixíssima qualidade que provocam doenças nas populações que a consomem.

O Governo Federal incorporou, assim, a experiência acumulada pela mobilização da sociedade civil organizada em torno da Articulação no Semiárido (ASA) – uma rede social constituída em 1999, integrada por mais de 700 organizações civis com atuação no Semiárido brasileiro, que durante o encontro paralelo à Terceira Conferência de Combate à Desertificação e à Seca da Organização das Nações Unidas (ONU), ocorrida em Recife (PE), em 1999, apresentou uma proposta consistente para garantir o acesso à água para consumo humano das famílias rurais do Semiárido via armazenamento da água da chuva em cisternas familiares.

A experiência prévia de utilização de cisternas para captação de água da chuva por iniciativa familiar e comunitária, com apoio de organizações de base, criou uma referência que inspirou outras experiências semelhantes e embasou a ASA na concepção do Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido - Um Milhão de Cisternas (P1MC).

Em 2001, a construção de cisternas inicialmente realizada a partir de um termo de parceria entre a ASA e o MMA permitiu desenvolver um projeto piloto para a construção de 500 cisternas. Posteriormente, a Agência Nacional de Águas financiou o equivalente a 12.400 cisternas, cujos recursos somados às contrapartidas resultaram na construção de 12.750 cisternas.

Desde 2003, o Governo Federal adotou como componente fundamental da Política de Segurança Alimentar e Nutricional a garantia do acesso à água de qualidade para o consumo humano, passando a compor uma das ações do Fome Zero. Firmou termo de parceria com uma OSCIP, especialmente criada para esse fim, a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), objetivando apoiar a construção de cisternas.

Em 2004, o MDS instituiu no âmbito do Plano Plurianual 2004-2007 a Ação “Construção de Cisternas para Armazenamento de Água”, com recursos da ordem de R\$ 200 milhões. Assim, vieram apoios a iniciativas estaduais de construção de cisternas, celebrando convênios com os estados da região Nordeste (Maranhão, Ceará, Piauí, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Sergipe, Bahia e Rio Grande do Norte), além de Minas Gerais e Espírito Santo.

Conforme a Instrução Operacional nº 001/2009 - SESAN/SENARC, o público-alvo do Programa Cisternas são as famílias rurais do Semiárido brasileiro no perfil do Cadastro Único, com renda familiar de até meio salário mínimo *per capita*, e que não tenham acesso à água. Desde 2009, o Número de Identificação Social (NIS) é obrigatório para todos os beneficiários do Programa Cisternas.

Atualmente, o escopo de atuação do MDS foi ampliado, apoiando, também, o Acesso à Água para Produção de Alimentos (Programa Segunda Água). A ação possibilita o acesso à água para criação de pequenos animais e cultivo de “quintal produtivo” para populações rurais de baixa renda. São tecnologias apropriadas, de fácil utilização, baixo custo, simples manutenção e alta durabilidade que beneficiam as famílias e a comunidade em geral, além de diversificarem a dieta alimentar.

Além disso, o MDS constituiu um projeto piloto de Cisternas nas Escolas, para construção de 43 cisternas de consumo e 43 cisternas para produção de hortas nas escolas, em 13 municípios baianos que não possuem acesso à água ou que apresentam essa dificuldade. Estava prevista para 2010 a ampliação desta modalidade para 188 escolas de todo o Semiárido.

O Programa Cisternas prima pela participação em todos os níveis. A execução do Programa prevê o protagonismo do beneficiário na construção da cisterna. A escolha das comunidades respeita a participação das comissões municipais e conselhos municipais designados para este fim, e a escolha das famílias beneficiárias é realizada na comunidade de forma participativa.

Na parceria com a Articulação do Semiárido os processos de participação se apoiam nas comissões municipais do P1MC, nos fóruns estaduais da ASA e em encontros microrregionais, territoriais, regionais e estaduais. A parceria é acompanhada por uma comissão de avaliação envolvendo o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS.

Nas parcerias com os governos estaduais e municipais ganham destaque os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional e os Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, responsáveis pela aprovação e acompanhamento dos projetos.

O modelo de gestão adotado foi o de transferências voluntárias do Governo Federal, por meio de Convênios e Termos de Parceria, com destaque para esse último, que permitiu estabelecer uma parceria contínua com organizações da sociedade civil.

Sobre o desenho do Programa, o Tribunal de Contas da União (TCU) manifestou-se assim no âmbito do monitoramento das recomendações exaradas pelo Acórdão nº 1.235/2006, decorrente de auditoria operacional ao Programa: “4.2. A boa articulação existente entre as três esferas de governo, as ONGs, associações e sindicatos comunitários é um ponto

forte da Ação. A capilaridade atingida pelos atores envolvidos nas comunidades do semiárido brasileiro é bem executada e é de essencial importância para o sucesso da ação” (TC n.º 018.253/2007-2).

Pesquisa realizada pela EMBRAPA<sup>11</sup> no ano de 2006 para avaliar a qualidade e efetividade do Programa Cisternas revelou um elevado grau de satisfação (97,3%) dos entrevistados beneficiados com a iniciativa. Em síntese, a construção da cisterna significou:

- MELHORES CONDIÇÕES DE SAÚDE: COM REDUÇÃO DO PERCENTUAL DE ADULTOS QUE SEMPRE FICAVAM DOENTES DE 25% PARA 2% E, PARA AS CRIANÇAS, ESTE PERCENTUAL REDUZIU DE 30% PARA 0,8%, ENQUANTO AS DESPESAS COM SAÚDE REDUZIRAM-SE PARA 61% DAS FAMÍLIAS ENTREVISTADAS;
- MENOS TEMPO PARA BUSCA DE ÁGUA: APENAS 3% DOS ENTREVISTADOS CONTINUAM GASTANDO ENTRE 2 E 4 HORAS DIÁRIAS PARA BUSCAR ÁGUA, PERCENTUAL QUE ERA DE 23% ANTES DA CONSTRUÇÃO DA CISTERNA. ESTE ITEM CONSTITUIU-SE COMO UM EFEITO DE AÇÃO AFIRMATIVA INESPERADO, MAS MUITO POSITIVO, PORQUE É A MULHER QUE GERALMENTE BUSCA A ÁGUA, RESTANDO-LHE MAIS TEMPO PARA DEDICAR-SE A OUTRAS ATIVIDADES;
- REDUÇÃO DE GASTOS COM AQUISIÇÃO DE ÁGUA: REDUÇÃO DE 74% DOS GASTOS COM COMPRA DE ÁGUA DURANTE O PERÍODO DE SECA;
- MELHORIA DA QUALIDADE DA ÁGUA CONSUMIDA: ANTES DA CISTERNA, A ÁGUA CONSUMIDA PELA FAMÍLIA ERA CONSIDERADA PÉSSIMA POR 21% DOS ENTREVISTADOS E BOA PARA 22%; APÓS A CISTERNA, O PERCENTUAL DOS QUE CONSIDERAM A ÁGUA PÉSSIMA CAIU PARA 0,69%, ENQUANTO 96% PASSARAM A CONSIDERÁ-LA DE BOA QUALIDADE.

## CONSÓRCIO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs) são organizações territoriais, institucionalmente formalizadas, com um número definido de municípios que se agrupam para desenvolver ações, diagnósticos e projetos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local.

Nestes territórios, o MDS apoia a implantação de projetos de combate à pobreza relacionados a sistemas agroalimentares, capazes de intervir na realidade socioterritorial, integrando políticas públicas, envolvendo atores sociais e gerando trabalho e renda. Os CONSADs constituem-se como associações civis sem fins lucrativos, formadas por  $\frac{1}{3}$  de representantes do poder público e  $\frac{2}{3}$  de representantes da sociedade civil

<sup>11</sup> AVALIAÇÃO DO IMPACTO SOCIAL E DOS PROCESSOS DE SELEÇÃO E CAPACITAÇÃO DO PROGRAMA CISTERNAS DO MDS/P1MC/ASA, BRASÍLIA, 2006.

de cada município participante. Os projetos devem refletir os anseios do Fórum CONSAD e ter passado por discussão e aprovação em uma assembleia.

O enfoque territorial do CONSAD considera: a) os Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM); b) as relações sociais, comerciais, produtivas, políticas e culturais existentes na região; c) a dimensão física e ambiental do território; d) suas potencialidades geoestratégicas para arranjos socioprodutivos sustentáveis; e) reorganização do território visando à inclusão social; f) construção de uma institucionalidade capaz de mediar conflitos e agregar esforços, de forma a direcionar a integração territorial para os objetivos de segurança alimentar e nutricional, com desenvolvimento local; g) identidade territorial e solidariedade social.

A organização dos municípios é realizada por meio do consorciamento, embora os CONSADs ainda não contem com estruturas de consórcios públicos conforme definido pela nova legislação (Lei nº 11.795/2008). Por este motivo, o repasse de recursos feito para estes territórios é realizado por meio de convênios firmados com prefeituras municipais e/ou governos estaduais.

Atualmente, está em pauta a discussão da institucionalidade dos CONSADs com os representantes de seus territórios. Assim, o MDS, em parceria com o MDA e a Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR), vêm promovendo rodadas de discussões sobre a possibilidade de constituição de consórcios públicos, com personalidade jurídica de direito público (de acordo com a nova legislação), em algumas áreas de CONSAD e dos Territórios da Cidadania<sup>12</sup>.

Atualmente, estão implantados 40 CONSADs, distribuídos em 26 estados brasileiros, envolvendo 580 municípios e uma população de mais de 11 milhões de habitantes. Entre 2004 e 2010, houve apoio para mais de 230 projetos de incentivo à produção de alimentos em territórios de CONSADs. Estes projetos beneficiaram mais de 35.000 famílias.

#### Os Consórcios constituídos são:

##### REGIÃO NORTE

CONSAD 7 DE SETEMBRO (RO)  
CONSAD ALTO ACRE (AC)  
CONSAD ARARI (PA)  
CONSAD BICO DO PAPAGAIO (TO)

CONSAD JURUÁ (AM)  
CONSAD MACAPÁ (AP)  
CONSAD MÉDIO RIO BRANCO (RR)

##### REGIÃO NORDESTE

CONSAD AGRESTE POTIGUAR (RN)  
CONSAD BAIXO PARNAÍBA PIAUIENSE (PI)  
CONSAD BATURITÉ (CE)  
CONSAD BRUMADO (BA)  
CONSAD ITAMBÉ (PE)  
CONSAD ITAPARICA (PE)

CONSAD JIQUIRIÇA (BA)  
CONSAD LENÇÓIS MARANHENSES (MA)  
CONSAD LITORAL NORTE PARAIBANO (PB)  
CONSAD LITORAL OCIDENTAL MARANHENSE (MA)  
CONSAD SERTÃO DO SÃO FRANCISCO (SE)  
CONSAD NORTE DE ALAGOAS (AL)

##### REGIÃO CENTRO-OESTE

CONSAD IGUATEMI (MS)  
CONSAD SERRA DA BODOQUENA (MT)  
CONSAD ENTORNO DE BRASÍLIA (GO)

CONSAD VALE DO IVINHEMA (MS)  
CONSAD BAIXADA CUIABANA (MT)

##### REGIÃO SUDESTE

CONSAD BACIA DO ITABAPOANA (RJ)  
CONSAD MÉDIO JEQUITINHONHA (MG)  
CONSAD NOROESTE PAULISTA (SP)  
CONSAD NORTE CAPIXABA (ES)

CONSAD RIO SUL (RJ)  
CONSAD SUDOESTE PAULISTA (SP)  
CONSAD URUCUIA GRANDE SERTÃO (MG)  
CONSAD VALE DO RIBEIRA (SP)

##### REGIÃO SUL

CONSAD ALTO IRANI (SC)  
CONSAD CENTRO SUL (RS)  
CONSAD ENTRE-RIOS (PR)  
CONSAD EXTREMO OESTE (SC)

CONSAD METROPOLITANO SUL (RS)  
CONSAD MISSÕES (RS)  
CONSAD PARANÁ CENTRO (PR)  
CONSAD SERRA CATARINENSE (SC)

## EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL

As ações de Educação Alimentar e Nutricional propiciam conhecimentos e habilidades que permitem às pessoas selecionar, produzir e consumir alimentos saudáveis e nutritivos, valorizando a diversidade dos produtos regionais e o aproveitamento integral dos alimentos. Isso permite resgatar tradições alimentares mais saudáveis, sensibilizar a população para a necessidade de uma alimentação saudável e mais adequada em cada ciclo de vida, além de combater o desperdício. Contribui, também, para a prevenção e o combate a uma série de problemas relacionados à alimentação inadequada, tais como desnutrição, obesidade, diabetes e hipertensão, entre outros.

O MDS atua principalmente com o lançamento de editais e celebração de convênios junto a estados e municípios para implementar as ações de Educação Alimentar e Nutricional. As atividades educativas devem ser preferencialmente articuladas ao trabalho desenvolvido nos restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, CONSADs, CRAS e no Programa Bolsa Família.

12 O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, LANÇADO PELO GOVERNO FEDERAL EM 2008, TEM COMO OBJETIVOS PROMOVER O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E UNIVERSALIZAR PROGRAMAS BÁSICOS DE CIDADANIA POR MEIO DE UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL.



Alguns exemplos de materiais educativos, de comunicação e de referência produzidos pelo Programa de Educação Alimentar e Educacional:

— **EDUCAÇÃO À MESA:** COM O OBJETIVO DE PRODUZIR E DISSEMINAR EM LARGA ESCALA INFORMAÇÕES À POPULAÇÃO BRASILEIRA E CAPACITAR UMA REDE DE MOBILIZADORES SOBRE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, FOI FIRMADO CONTRATO COM A FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO EM 2003. O PROJETO RECEBEU APOIO TÉCNICO DOS MINISTÉRIOS DA SAÚDE E DA EDUCAÇÃO E FOI FINALIZADO EM 2005. O MATERIAL PRODUZIDO PARA A FORMAÇÃO DESSA REDE FOI COMPOSTO POR CINCO PROGRAMAS DA SÉRIE TEMÁTICA DE TV, TRINTA INTERPROGRAMAS DE TV; DOIS PROGRAMAS DA SÉRIE BRAVA GENTE BRASILEIRA, CINCO CADERNOS TEMÁTICOS, UM CADERNO DE ATIVIDADE PEDAGÓGICA, DOIS FASCÍCULOS DO INFORMATIVO DE IMPLEMENTAÇÃO PEDAGÓGICA E DOZE CHAMADAS DE RÁDIO.

— **CRIANÇA SAUDÁVEL, EDUCAÇÃO DEZ:** ESTE PROJETO É UMA AÇÃO DO FOME ZERO, PARA A QUAL ESTABELECEU-SE CONTRATO COM A EDITORA GLOBO, E CONTOU COM O APOIO TÉCNICO DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE) E DOS MINISTÉRIOS DA SAÚDE E DA EDUCAÇÃO PARA PRODUZIR UM MATERIAL EDUCATIVO COM OS PERSONAGENS DA TURMA DO SÍTIO DO PICAPAU AMARELO, ABORDANDO A IMPORTÂNCIA DE UMA ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL BASEADA EM HÁBITOS E PRODUTOS REGIONAIS, ALIADA À PRÁTICA REGULAR DE ATIVIDADE FÍSICA COMO CONDIÇÕES ESSENCIAIS PARA A PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. O MATERIAL EDUCATIVO CONSISTE DE CARTILHAS E UM CADERNO DO PROFESSOR, VOLTADOS PARA SUBSIDIAR ATIVIDADES A SEREM DESENVOLVIDAS EM SALA DE AULA NAS DIVERSAS DISCIPLINAS CURRICULARES QUE COMPÕEM AS SÉRIES INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL (1ª A 4ª SÉRIES) DA REDE PÚBLICA DE ENSINO.

## COZINHA BRASIL

O Projeto Cozinha Brasil – Alimentação Inteligente foi resultado da parceria entre o MDS e o SESI no ano de 2004, destinado a oferecer cursos gratuitos à população por meio de unidades itinerantes em todos os estados brasileiros. As atividades eram desenvolvidas em caminhões, equipados com uma cozinha experimental, em que eram promovidas ações de educação alimentar e nutricional. Os temas consideravam a produção da alimentação de alto valor nutricional, produzida a baixo custo, respeitando as diversidades regionais e culturais, estimulando o aproveitamento integral dos alimentos com o objetivo de favorecer a geração e melhoria de renda familiar.

## TABELA BRASILEIRA DE COMPOSIÇÃO DE ALIMENTOS

O Projeto TACO (Tabela Brasileira de Composição de Alimentos) é coordenado pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação (NEPA) da

Universidade de Campinas (Unicamp), com o financiamento do MDS e do Ministério da Saúde, para proporcionar dados sobre a composição dos principais alimentos consumidos no Brasil. Essas informações servirão de subsídios para a elaboração de diagnósticos da situação nutricional da população, apoio nas ações de educação alimentar e nutricional, além de colaborar com a consolidação de políticas e programas voltados a grupos em risco nutricional.

Em 2004, foi publicada a primeira edição da tabela com a análise de 198 alimentos (análises realizadas com recursos do Ministério da Saúde). Em 2006, MDS e MS lançaram a segunda versão da tabela com a análise de mais 300 alimentos.

A partir de janeiro de 2007, foi constituído um Grupo de Trabalho Intermistrial formado por representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Saúde (MS), da Ciência e Tecnologia (MCT), da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e de instituições de pesquisa, com o objetivo de analisar com profundidade o tema e sugerir ações que contribuam com a ampliação do conhecimento sobre o que é consumido no país.

A partir dos resultados da TACO, foi possível identificar deficiências nutricionais e/ou incidência de doenças que necessitam de uma adequação na dieta da população. Além disso, o projeto tem contribuído na regulamentação e fiscalização do setor de alimentos, influenciando até mesmo na escolha do tipo de cultivo agrícola.

## SUPLEMENTO DE SEGURANÇA ALIMENTAR NA PNAD/2004

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir de demanda e parceria com o MDS, introduziu um levantamento suplementar sobre segurança alimentar na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - 2004 (PNAD). Foi a primeira vez que a situação da condição domiciliar de segurança alimentar foi observada em âmbito nacional. Os resultados desta investigação fornecem o perfil de segurança alimentar no Brasil, sendo ampliado o potencial explicativo dos indicadores construídos, tendo em vista a possibilidade de cruzá-los com as diversas informações produzidas pela PNAD.

Foram pesquisados 850 municípios, cerca de 140 mil famílias e 400 mil moradores selecionados para a amostra. As entrevistas foram realizadas com base na chamada Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), organizada em 2003 por uma equipe de pesquisadores brasileiros liderada pela Unicamp. Para a análise dos resultados da aplicação desta es-

cala, os domicílios foram classificados em quatro categorias: segurança alimentar, insegurança alimentar leve, insegurança alimentar moderada e insegurança alimentar grave.

O estudo verificou que 65,2% dos domicílios apresentavam situação adequada de segurança alimentar, contra 34,8% dos domicílios em situação de insegurança alimentar, sendo que nestes últimos residiam 72 milhões de pessoas.

A insegurança alimentar moderada ou grave ocorreu em 18,8% dos domicílios, nos quais viviam 39,5 milhões de pessoas e apresentou maior prevalência no meio rural. A situação de insegurança alimentar moderada e grave na área urbana foi de 11,4% e 6%, respectivamente, e na área rural foi de 17% e 9%, respectivamente.

A pesquisa também apontou que 11% da população preta ou parda vivia em situação de insegurança alimentar grave, enquanto essa proporção era de 4,1% entre a população branca. Mais ainda, apenas 47,7% da população negra ou parda viviam com segurança alimentar e 71,9% dos domicílios da população branca estavam nessa situação.

#### COMPARANDO RESULTADOS: SUPLEMENTO DE SEGURANÇA ALIMENTAR NA PNAD/2009

Comparando-se os dados de 2004 e 2009, verifica-se o aumento da Segurança Alimentar em todo o país. Em 2009, 69,8% dos domicílios particulares brasileiros tinham acesso regular e permanente a alimentos em qualidade e quantidade suficientes, contra 65% no levantamento anterior. Isso significa, em números absolutos, 7 milhões de domicílios, correspondendo a aproximadamente 17 milhões de brasileiros com acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.

Ao mesmo tempo, houve diminuição de 4,7 pontos percentuais no número de domicílios que tinham preocupação de que os alimentos fossem acabar ou que passam por restrições qualitativas ou quantitativas. Esse avanço explica-se pela diminuição da insegurança alimentar moderada e grave, que passaram de 9,9% para 6,5% e de 7% para 5%, respectivamente.

Entre 2004 e 2009, o aumento da segurança alimentar foi verificado em todas as grandes regiões do país. O melhor desempenho no período foi registrado no Nordeste, onde a prevalência de segurança alimentar pas-

sou de 46,4% para 53,9% dos domicílios particulares (melhora de 7,5 p.p.). Nota-se, nesse mesmo período, redução da proporção de domicílios com insegurança alimentar tanto na zona urbana quanto na rural – de 33,3% para 29,4% e de 43,6% para 35,1%, respectivamente. Todavia, ainda persistem prevalências superiores na zona rural em relação à urbana. Enquanto 6,2% e 4,6% dos domicílios da zona urbana tinham moradores em situação de insegurança alimentar moderada e leve, em 2009, na zona rural, as proporções foram de 8,6% e 7%, respectivamente.

Entre a população com os menores rendimentos (domiciliar *per capita* de até ¼ do salário mínimo, R\$ 116,25) se constatou a maior elevação do nível de segurança alimentar: de 21,6%, em 2004, para 29,5%, em 2009.

A prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave foi maior em domicílios cuja pessoa de referência era do sexo feminino (14,2%) em comparação com aqueles chefiados por homens (10,2%). No Nordeste, foi identificada maior prevalência de insegurança alimentar grave (11,4%), moderada (13,2%) e leve (24,4%) em domicílios cuja pessoa de referência era uma mulher.

Quanto maior o nível de escolaridade dos moradores, menor a prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave. Entre as pessoas de referência no domicílio com menos de 1 (um) ano de instrução ou sem instrução, a prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave é de 20,2% e de 1,4% para aquelas com 15 anos ou mais de instrução. A situação, para todos os níveis de instrução, é mais desfavorável na zona rural.

### Política de Articulação, Parceria e Inclusão Produtiva

A sociedade pensa, age, ajuda, cobra, fiscaliza, critica, pressiona e quer participar. Desempenha papéis que lhes são próprios e insubstituíveis, especialmente em sociedades democráticas e que se encontram em intensa busca por oferecer melhores condições de vida para as suas populações.

A realidade vivida no Brasil no início do governo do Presidente Lula era a de um país com um dos piores quadros mundiais em termos de desigualdade social, econômica e de acesso aos bens e serviços educacionais, de saúde, de segurança, de moradia e de outros que possibilitariam as condições essenciais para a melhoria substantiva nas condições de vida de suas populações.

Era um país marcado pela pobreza, pelo flagelo da fome e – talvez mais grave ainda – pelo fenômeno da naturalização da fome, da aceitação tácita ou explícita da desnutrição e da insegurança alimentar como fenômenos normais, presentes nos mais diversos territórios, no campo, nas cidades, nas periferias.

Todavia o Brasil do período também é apontado pela articulação de um consistente movimento social, composto por cidadãos, sindicatos, associações civis, empresas (públicas e privadas), associações profissionais e de moradores, grupos culturais e étnicos, redes sociais de diversas composições, enfim, por uma miríade de formas de organização e ativismo social que se engajavam no enfrentamento da fome e da desigualdade social e econômica.

O Fome Zero, a recriação do CONSEA, a institucionalização do papel orientador de políticas públicas atribuído às conferências nacionais, assim como as principais realizações institucionais verificadas no Governo Lula, nas mais diversas frentes, em particular na construção dos sistemas de assistência social, de segurança alimentar e nutricional, todos com suas instâncias participativas de indução e controle social, e a aprovação de diferentes legislações (com destaque para a aprovação da emenda constitucional que incorporou a alimentação como um direito) são exemplos do acolhimento da mobilização social nas novas orientações e configurações do setor público brasileiro. As políticas sociais brasileiras passavam a assumir elementos de caráter participativo.

Abrir espaço nas iniciativas em curso para empresas, sindicatos, movimentos sociais, possibilitando que estas fossem reconhecidas publicamente como socialmente relevantes, estimulando-as para que ganhassem adensamento, escala e integração com outras ações, ao mesmo tempo respeitando o princípio da autonomia da sociedade, foi a orientação básica para a política de articulação e parcerias do MDS.

Nada mais justo, portanto, um Ministério que nasce como resultante de inúmeras demandas sociais passar a ter, desde a sua formatação institucional inicial, uma unidade transversal a todas as demais, encarregada em reconhecer, dar acolhida, estimular e potencializar estas iniciativas da sociedade na perspectiva do desenvolvimento social.

Deste modo, a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP), conforme o Decreto nº 5.550/2005, recebeu as seguintes atribuições:

- COORDENAR O PROCESSO DE ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS DO MINISTÉRIO;

- PROMOVER A ARTICULAÇÃO NECESSÁRIA À INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS, PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS NO MINISTÉRIO;

- PROMOVER A ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, DE RENDA DE CIDADANIA E DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL COM AS DIVERSAS ESFERAS DE GOVERNO, SETOR PRIVADO E ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL, COM VISTAS A COMPATIBILIZAR POLÍTICAS E OTIMIZAR A ALOCAÇÃO DE RECURSOS;

- FORMULAR E IMPLEMENTAR ESTRATÉGIAS E MECANISMOS DE FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO, ESPECIALMENTE PELA IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES E ARTICULAÇÃO DE NOVAS PARCERIAS E

- PROPOR E PROMOVER, DE FORMA INTEGRADA COM AS SECRETARIAS FINALÍSTICAS, MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DAS AÇÕES DO MINISTÉRIO.

Considerando as premências do contexto e a necessidade de hierarquização das ações, a SAIP passou a trabalhar com duas atribuições prioritárias. De um lado, buscou gerenciar as ofertas e demandas sociais estabelecidas com o Fome Zero, estimulando a promoção da responsabilidade social corporativa, articulando parcerias estratégicas e estimulando a continuidade, de modo a prover valores e recursos públicos e privados às ações de desenvolvimento social e combate à fome no Brasil. Além disso, tratava-se de coordenar a interlocução intra MDS (considerando o fato de que o MDS nascia da junção de três áreas finalísticas e duas transversais com trajetórias históricas e institucionais próprias) e do MDS com outras áreas do Governo Federal, dos governos estaduais e municipais e da iniciativa privada com vistas a ações que estimulasse a geração de trabalho e renda para o público beneficiário das políticas sociais e que prestassem atendimento especial para grupos e comunidades tradicionais. Por ser uma Secretaria com atuação transversal, a SAIP buscou apoiar a construção de articulações para fortalecer as diversas políticas públicas desenvolvidas pelo MDS<sup>13</sup>.

Deste modo, a atuação da SAIP foi voltada para agregar e canalizar os impulsos de transformação presentes na sociedade, muitas vezes de forma isolada, difusa e fragmentada, potencializando-os para o alcance dos melhores resultados no sentido da construção de um país com igualdade de oportunidade para todos.

Relevante destacar que o MDS logrou definir desde o início o público beneficiário das iniciativas de parcerias para o combate à fome e para o desenvolvimento social, conforme os critérios estabelecidos para a inclusão no Cadastro Único.

<sup>13</sup> CONFORME CAMPOS, HELIANA KÁTIA T. FOME ZERO E AS PARCERIAS: DOS ALIMENTOS AOS TELECENTROS. LIVRO FOME ZERO: UMA HISTÓRIA BRASILEIRA, 2010.

Embora muito importante, esta clareza em relação aos beneficiários das políticas sociais a serem desenvolvidas é apenas uma parte da equação, já que todo o conjunto de procedimentos, dos mais simples aos mais sofisticados, ainda precisava ser constituído com vistas a acolher e melhor potencializar a participação da sociedade civil na agenda do desenvolvimento social.

Além dos processos participativos inscritos na composição dos conselhos e das conferências, naquele contexto de acolhida da mobilização da sociedade brasileira, tratava-se de constituir desde os mecanismos para receber e fazer chegar aos beneficiários finais as doações nacionais e internacionais que chegavam para o Fome Zero (em dinheiro, alimentos, medicamentos, objetos etc.), passando pela afirmação de critérios e procedimentos para o estabelecimento de parcerias duradouras e mais impactantes, além dos mecanismos institucionais capazes de induzir a incorporação de iniciativas e comportamentos nos atores da sociedade civil (em especial nas empresas públicas e privadas) com vistas à inclusão socioprodutiva.

Para o recebimento das doações em dinheiro, foi, então, aberta uma conta no Banco do Brasil e outra na Caixa Econômica Federal. Um importante instrumento de estímulo foi a concessão da isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para as doações ao Fome Zero.

O quadro abaixo apresenta o resultado do recebimento de doações exclusivamente em dinheiro recebidas no período de 2003 a outubro de 2010:

<b>Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza</b>				
<b>Receita das doações financeiras repassadas ao Tesouro Nacional - 2010</b>				
ANO	TIPO DE DOADOR			TOTAL DO ANO
	PESSOA FÍSICA	PESSOA JURÍDICA	NÃO IDENTIF.	
2003	174.556,12	3.203.340,19	3.915.825,94	7.293.722,25
2004	138.665,70	932.701,77	3.007.080,53	4.078.438,00
2005	88.610,59	626.406,73	651.113,83	1.366.131,15
2006	82.538,92	299.477,42	641.450,20	1.023.466,54
2007	55.499,90	253.994,68	221.293,43	530.787,92
2008	67.122,26	775.492,78	116.706,57	959.321,61
2009	62.390,01	195.026,34	1.377.884,94	1.635.301,29
2010	33.290,78	157.462,71	113.932,06	304.685,55
<b>TOTAL</b>	<b>702.664,28</b>	<b>6.286.439,91</b>	<b>9.931.355,35</b>	<b>16.887.168,76</b>

(\*) DOAÇÕES FINANCEIRAS FEITAS NAS AGÊNCIAS DA CEF E BANCO DO BRASIL QUE NÃO TIVERAM O TIPO DE PESSOA (FÍSICA E JURÍDICA) IDENTIFICADA.

A incorporação de doações sistemáticas ao lado das eventuais tornou mais complexo o seu processo de gerenciamento, induzindo a construção de uma metodologia e de uma logística para o seu recebimento, armazenamento e distribuição (e mesmo leilões para a sua conversão em recursos para as ações em curso) e destinação adequada a estas doações. O caso exemplar foi a inclusão dos produtos oriundos de apreensões da Receita Federal, como equipamentos, ferramentas e outros bens, que passaram a ser orientados para o apoio a grupos produtivos. Já as ações com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) são para que madeiras, grãos e sementes apreendidos em fiscalização também sejam doados para o mesmo propósito.

Mais uma vez, o principal desafio consistia em fazer chegar aos grupos mais necessitados os bens e recursos que atendessem as suas necessidades, além de iniciativas que buscassem estimular a sua inclusão social e produtiva de modo sustentável.

Os riscos de as doações se perderem ao longo do caminho eram muitos, tais como a comercialização por intermediários, o desperdício de doações em decorrência do vencimento dos prazos de validade no caso de produtos perecíveis ou mesmo a possibilidade de que os produtos favorecessem sempre os mesmos grupos (não necessariamente os mais necessitados).

Para lidar com toda esta complexidade, o MDS tratou de consolidar uma "cadeia solidária" para o processo de doação, composta por doadores de produtos e serviços (empresas, cidadãos, organizações civis); organizações apoiadoras em logística (armazenamento, separação, embalagem, transporte); mediadores/donatários para a distribuição final (em especial, entidades assistenciais) e, naturalmente, os beneficiários (segmentos em maior vulnerabilidade).

Além disso, constatou-se a necessidade do estabelecimento de mecanismos de controle social em todas as etapas do processo. A articulação de todos os elos da "cadeia solidária" levou à constituição de uma instância colegiada, denominada Conexão Social, visando integrar os parceiros mais diretamente envolvidos e o MDS. Nesta instância de governança eram compartilhadas decisões importantes ao processo, tais como a destinação dos produtos e recursos recebidos, os prazos apropriados, os públicos prioritários e as questões de logística de transporte e distribuição.

## CONSOLIDANDO PARCERIAS COM A SOCIEDADE

A tarefa de construir parcerias duradouras e efetivas, orientadas por princípios da política pública de desenvolvimento social, capazes de melhorar a realidade social e econômica das populações e dos territórios a que se destinam, assim como criar os instrumentos para articular parcerias, e regulamentar e apoiar a sua utilização, eram alguns dos desafios que se colocavam ao MDS nesta nova fronteira de atuação. Para lidar com estes desafios, o MDS constituiu, sob a coordenação da SAIP, o Núcleo de Articulação de Parcerias Fome Zero. Este Núcleo teve a participação da Assessoria de Mobilização Social da Presidência da República, da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM), de Assessorias Especiais do Ministro e de representantes das Secretarias do MDS, do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, do Comitê de Entidades no Combate à Fome e Pela Vida (COEP) e da ONG Ação Fome Zero.

A partir de 2006, esta instância de governança foi ampliada e ganhou feições duradouras com a instituição do Fórum Permanente de Articulação de Parcerias, composta pelas principais redes de ação social então constituídas, parceiros estratégicos, MDS e outras áreas do governo, para propor iniciativas que estimulassem a ampliação e a qualificação das parcerias. Desse Fórum Permanente, além das organizações que já compunham o Núcleo de Articulação de Parcerias Fome Zero, já mencionadas, foram incluídas outras redes de articulação social como o Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE); a Confederação Nacional das Indústrias (CNI); a Fundação Instituto de Desenvolvimento Empresarial e Social (FIDES); o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES); a Rede de Tecnologia Social (RTS); o Grupo de Trabalho da Amazônia (GTA) e a Articulação para o Semiárido (ASA), além de outros parceiros estratégicos como Petrobras, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil (CAMPOS, 2011).

O Fórum Permanente de Articulação de Parcerias ofereceu contribuições importantes para a definição das regras e procedimentos para o estabelecimento de parcerias, além de ter proposto critérios para a certificação de parcerias, um documento de referência na institucionalização do processo de estabelecimento de parcerias duradouras e eficazes. A certificação das ações de parcerias foi uma forma de estímulo ao exercício de ações de responsabilidade social em nosso país. O Núcleo viabilizou também o Cadastro de Parceiros Fome Zero, disponibilizado na página do COEP.

O MDS editou, posteriormente, o documento Diretrizes Metodológicas para atuação de Parcerias do MDS, com vistas a oferecer um conjunto

de orientações para o estabelecimento de parcerias, potencializando os resultados dos recursos empregados no atendimento aos públicos prioritários.

Na mesma direção de dar maior institucionalidade às parcerias firmadas (ou a serem firmadas), o MDS editou o Manual de Normatização do Gerenciamento de Parceria (Portaria Ministerial nº 283, de 23 de agosto de 2006). Neste manual, foi regulamentada uma série de procedimentos e critérios envolvendo o processo de estabelecimento e desenvolvimento de parcerias.

Pode-se inferir que o estabelecimento deste diálogo institucional entre o poder público e a sociedade civil e empresarial tenha sido um dos principais responsáveis pela articulação de parcerias estratégicas que apoiassem e fortalecessem políticas, programas e ações desenvolvidas pelo MDS, especialmente aquelas orientadas para a geração de trabalho e renda; que representassem o fortalecimento institucional da agenda de desenvolvimento social no Brasil, que assegurassem a inclusão social de comunidades e populações tradicionais específicas.

A publicação Parcerias por um Brasil sem fome e mais justo – sociedade, empresas e governo juntos para gerar renda e dignidade, editada pelo MDS/SAIP e UNESCO em 2006, apresenta um registro expressivo das experiências de parceria com empresas públicas e privadas e com organizações da sociedade civil construídas ou estimuladas nos primeiros anos de existência do MDS. São experiências de mobilização e articulação de parcerias (como a apresentada pelo COEP); de uso produtivo de terras públicas por famílias pobres (como as experiências da Eletrosul e da Chesf para o plantio de hortas comunitárias); de formação e capacitação para o trabalho, como as experiências de Furnas, do Instituto Nacional de Tecnologia (INT) e da Associação Brasileira de Indústria Têxtil (ABIT); de apoio à institucionalização do associativismo e de cooperativas, nas experiências apoiadas pela Eletronuclear, pela Pastoral da Criança e pela Fiocruz; de apoio à formação de infraestrutura e desenvolvimento de logística de produção, como a apoiada pela Eletronorte; de acesso ao crédito, como as experiências do Banco do Nordeste e do Banco do Brasil; de apoio à comercialização, conforme relatadas nas experiências apoiadas pelo Pão de Açúcar e pela Caixa Econômica Federal; de assistência técnica, apoiadas pela Petrobras e pelo SEBRAE; de acesso à água e à alimentação; além das doações eventuais, nas formas mais diversas (guitarras, obras de arte, remédios, alimentos etc.).

Na apresentação desta publicação, o então ministro do MDS, Patrus Ananias, assinalava a estratégia adotada e o principal desafio:

Com a criação, há dois anos e meio, do MDS, o Governo Federal assumiu a tarefa de conduzir o Fome Zero como política pública, coordenando as ações governamentais e gerenciando as parcerias não governamentais. É um processo permanente, no qual é fundamental contar com a participação e a contribuição da sociedade civil. O Brasil está avançando na luta contra a fome e contribuindo para que as famílias que são o foco do trabalho de proteção e promoção social – direito republicano e constitucional – tenham também o direito à emancipação.

O maior desafio agora é fortalecer as ações e os programas de geração de trabalho e renda, desenvolvidos justamente para que se consiga a emancipação das famílias pobres (MDS/UNESCO, 2006, p. 7).

Vejamos, a seguir, algumas das iniciativas levadas adiante pelo MDS no sentido de enfrentar este grande desafio da inclusão produtiva dos públicos beneficiários das políticas sociais no Brasil. A atuação da SAIP na priorização de ações voltadas para inclusão produtiva ficou mais nítida após a reorientação de sua missão institucional com a alteração do Decreto nº 7.079 de Reestruturação do MDS, de 26 de janeiro de 2010.

### POLÍTICA DE INCLUSÃO PRODUTIVA<sup>14</sup>

O MDS contribui para uma política de inclusão produtiva orientada para proporcionar a todos os brasileiros a autonomia para sobreviver com dignidade sustentável. A estratégia é formar cidadãos integrados ao mundo pelo trabalho, contribuindo, assim, para a construção de um país mais justo e com oportunidades para todos. Considerando a inclusão produtiva como o processo econômico e social que conduz à formação de cidadãos, o grande objetivo de uma Política Nacional de Inclusão Produtiva é proporcionar autonomia para as pessoas sobreviverem por meios próprios e de maneira digna e sustentável.

Devido à complexidade de sua formulação, execução e avaliação, bem como aos desafios associados à construção institucional e de governança, uma Política Nacional de Inclusão Produtiva deve contar com as contribuições de muitos agentes, entre instituições e organizações públicas,

privadas e da sociedade civil<sup>15</sup>. Considerando esta abrangência e o histórico de apreciáveis desarticulações neste sentido, pode-se afirmar que esta é uma política pública ainda em afirmação no Brasil.

O ponto de partida desta política é que a inclusão produtiva deve ser uma prioridade nacional, sendo fundamental o estímulo à criação de um ambiente institucional favorável para que a população inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais e também de produtores independentes, unidades produtivas familiares e empreendimentos solidários tenham acesso a iniciativas capazes de lhes oferecer atividades produtivas de modo duradouro e sustentável.

O MDS tem atuado no sentido de apoiar a construção de uma política de inclusão produtiva basicamente em cinco frentes, indicadas a seguir.

### INICIATIVAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA DESENVOLVIDAS PELOS PROGRAMAS E AÇÕES DO MDS

A primeira “camada” de iniciativas de inclusão produtiva desenvolvidas pelo MDS encontra-se em diversos de seus programas e ações, destacadamente nas chamadas ações complementares do Programa Bolsa Família e nas ações de Segurança Alimentar e Nutricional. Conforme já descritas em seções anteriores, algumas das ações complementares do Programa Bolsa Família e da Política de SAN contribuem para a inclusão produtiva dos integrantes do Cadastro Único. Entre estas ações, destacam-se:

- PROGRAMA DE MICROCRÉDITO: DESENVOLVIDO EM PARCERIA COM O BANCO DO NORDESTE, QUE JÁ BENEFICIA 205 MIL EMPREENDEDORES DE BAIXA RENDA BENEFICIÁRIOS DO PBF NOS TERRITÓRIOS DE ATUAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE;
- PROGRAMA DE INCLUSÃO BANCÁRIA: LANÇADO EM NOVEMBRO DE 2009, VIABILIZA O ACESSO AO SISTEMA FINANCEIRO FORMAL E PODE GARANTIR OFERTA DE INSTRUMENTOS FINANCEIROS À POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA, COMO POUPANÇA, MICROCRÉDITO E MICROSSEGUROS, ALÉM DE PROPORCIONAR FLEXIBILIDADE PARA A UTILIZAÇÃO DE SERVIÇOS BANCÁRIOS. DESDE SEU LANÇAMENTO, O PROJETO DE INCLUSÃO BANCÁRIA JÁ ALCANÇOU CERCA DE DOIS MILHÕES DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS, NÚMERO QUE REPRESENTA R\$ 169 MILHÕES TRANSFERIDOS MENSALMENTE (APROXIMADAMENTE 16% DO TOTAL DE BENEFÍCIOS TRANSFERIDOS ÀS FAMÍLIAS DO PBF NO MÊS DE NOVEMBRO DE 2009). EM 2010, A META É CHEGAR A 250 MIL DE FAMÍLIAS BENEFICIADAS COM O ACESSO À CONTA BANCÁRIA;
- PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA): TEM PROPORCIONADO UM POTENCIAL MECANISMO PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA SUSTENTÁVEL DOS PRODUTORES

14 LEVANTAMENTO EFETUADO PELA SAIP/MDS IDENTIFICOU A EXISTÊNCIA DE MAIS DE 167 PROGRAMAS DISTRIBUÍDOS ENTRE 19 MINISTÉRIOS DO GOVERNO FEDERAL QUE TRATAM DIRETA OU INDIRETAMENTE DA INCLUSÃO PRODUTIVA DOS PÚBLICOS DO CADASTRO ÚNICO.

15 ESTA SEÇÃO FOI CONSTRUÍDA COM BASE NAS INFORMAÇÕES DA SAIP E NO DOCUMENTO INTERNO “OS DESAFIOS PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA: OPORTUNIDADES E RISCOS DO NOVO CICLO DE INVESTIMENTO” BRASÍLIA/SAIP/2010.

TORES FAMILIARES BENEFICIÁRIOS. AO GARANTIR RECURSOS PARA A AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS REALIZADA PELOS PRODUTORES FAMILIARES, O PAA TEM POSSIBILITADO MAIOR SUSTENTABILIDADE PARA OS EMPREENDIMENTOS FAMILIARES DO MUNDO RURAL E, AO MESMO, TEMPO A MELHORIA DA QUALIDADE, DA QUANTIDADE E DO PREÇO DOS ALIMENTOS QUE CHEGAM ÀS POPULAÇÕES URBANAS. AOS BENEFICIÁRIOS IMEDIATOS, OS PEQUENOS PRODUTORES DE ALIMENTOS, O PAA POSSIBILITA MAIOR SEGURANÇA PARA OS SEUS ESFORÇOS DE PLANTIO, OBTENÇÃO DE UMA RENDA MAIS ESTÁVEL, COM O PAGAMENTO DE PREÇOS MAIS JUSTOS PELOS PRODUTOS ADQUIRIDOS QUE, POR SUA VEZ, GERAM MAIORES FACILIDADES PARA OS PRODUTORES DE ALIMENTOS TOCAREM SEUS NEGÓCIOS, EXPANDIREM SUAS ATIVIDADES, FAZEREM INVESTIMENTOS EM MODERNIZAÇÕES DO PROCESSO PRODUTIVO OU DA PROPRIEDADE, APLICAREM EM SUA SAÚDE, REFORMAREM SUA CASA, DENTRE INÚMERAS OUTRAS POSSIBILIDADES. A ARTICULAÇÃO NECESSÁRIA À INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS, PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS NO MINISTÉRIO;

— REDE DE RESTAURANTES POPULARES, COZINHAS COMUNITÁRIAS E BANCOS DE ALIMENTOS (REDESAN): EM CADA UMA DESTAS MODALIDADES DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS QUE POSSIBILITAM ACESSO MELHORADO A ALIMENTOS DE QUALIDADE E A CUSTOS REDUZIDOS A SEGMENTOS POPULACIONAIS DE MENOR RENDA, TEMOS PROCESSOS DE INCLUSÃO PRODUTIVA E SOCIOPRODUTIVA, ESPECIALMENTE DE TRABALHADORES URBANOS, DE MICROEMPREENDEDORES E DE EMPREENDIMENTOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NAS REGIÕES MAIS POBRES DAS CIDADES BRASILEIRAS. A OBSERVAÇÃO DOS “MODELOS DE NEGÓCIO” MONTADOS PARA O GERENCIAMENTO E FUNCIONAMENTO DESTES EQUIPAMENTOS, ESPECIALMENTE DOS RESTAURANTES POPULARES E COZINHAS COMUNITÁRIAS, REVELA AS POTENCIALIDADES DA INCLUSÃO PRODUTIVA PARA ESTES PÚBLICOS NAS REGIÕES EM QUE ESTES EQUIPAMENTOS SÃO INSTALADOS.

Dois outros exemplos de programas coordenados pelo MDS são os Programa de Agricultura Urbana e Periurbana e o Programa de Cisternas, desenvolvido em parceria com a organização Articulação no Semiárido (ASA). As Hortas Comunitárias possibilitam oportunidades de trabalho, renda e aprendizado profissional aos beneficiários do Bolsa Família e do Cadastro Único. Na mesma direção, o Programa de Construção de Cisternas e Capacitação para a Convivência com o Semiárido, ao apoiar a execução de projetos de construção de cisternas e a capacitação da população rural para a vida sustentável no Semiárido, tem proporcionado ao público beneficiário condições mínimas de acesso à água e de melhoria das condições de produção (principalmente no caso do Programa Segunda Água).

## FEDERALISMO DAS INICIATIVAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA: ARTICULAÇÃO COM ESTADOS E MUNICÍPIOS E DISSEMINAÇÃO DAS INICIATIVAS

Nesta frente de interação com os demais entes federados, o MDS desenvolveu duas iniciativas expressivas: Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs) e Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social (CNDS) para o estabelecimento de articulações mais consistentes entre o Governo Federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal e organizações da sociedade civil atuantes nos territórios prioritários, com vistas à inclusão produtiva e socioproductiva nos diferentes territórios.

Nos CONSADs, o MDS apoia a implantação de projetos de combate à pobreza relacionados a sistemas agroalimentares, capazes de intervir na realidade socioterritorial, integrando políticas públicas, envolvendo atores sociais e gerando trabalho e renda. Os projetos oriundos dos CONSADs devem refletir os anseios do Fórum CONSAD e ter passado pela discussão e aprovação, por meio de assembleia.

Outra iniciativa na direção do Pacto Federativo em prol da inclusão social e produtiva é o Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social (CNDS), instituído por meio do Decreto nº 6.393/2008. O CNDS possibilita que os estados proponham projetos de inclusão produtiva ao MDS que, em sendo aprovados, recebem financiamento do Ministério e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Foram firmados convênios até outubro de 2010 com os estados do Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Pará, Pernambuco e Sergipe. Esses convênios têm prazo de três anos para serem executados, recebendo investimentos de R\$ 40 milhões para beneficiar por volta de 30 mil famílias em diversas cadeias produtivas. Cerca de 250 municípios são beneficiados com os convênios que visam a constituir e fortalecer o produtor independente de empreendimentos econômicos familiares, bem como dos autogeridos.

A elaboração e execução dos projetos é de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal que, para sua implementação, articulam-se com os municípios beneficiários e com outros parceiros locais. A definição das cadeias produtivas a serem trabalhadas dá-se a partir de um diagnóstico prévio para levantamento das necessidades e potencialidades regionais, aptidão, viabilidade e interesse das famílias a serem atendidas.

Os recursos do BNDES são para investimento em equipamentos e obras, e os do MDS aportam recursos de custeio, como capacitações, qualificações,

assessoria para organização dos empreendimentos e assistência técnica. Para fortalecer os empreendimentos apoiados, o MDS firma termos de cooperação com as Universidades Federais e com os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que, por meio da extensão universitária, oferecem assessoria e assistência técnica aos projetos.

### **DIFUSÃO DE AÇÕES DE INCLUSÃO PRODUTIVA NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS: OBSERVATÓRIO DE BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Outra iniciativa importante do MDS no relacionamento com os demais entes federativos com vistas à construção de uma política de inclusão produtiva abrangente e nacional consiste na coleta, reconhecimento e difusão de experiências de inclusão produtiva desenvolvidas pelos estados, municípios e DF, que podem ser acessadas pela página do Observatório de Boas Práticas de Gestão do Programa Bolsa Família, especialmente nas experiências cadastradas nas Ações Complementares. Até outubro de 2010, encontram-se registradas 155 experiências de ações complementares orientadas para a inclusão produtiva dos públicos beneficiários do Bolsa Família e do Cadastro Único. Dessas, 149 são experiências em escala municipal e seis são desenvolvidas por estados. Acessando o Observatório no endereço: [http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/observatorio/praticas\\_publicas\\_f](http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/observatorio/praticas_publicas_f), o usuário encontrará informações detalhadas sobre os objetivos, metas, resultados e responsáveis pelas experiências.

### **PREPARAÇÃO PARA O MERCADO DE TRABALHO**

As principais ações em termos de preparação e qualificação profissional para o mercado de trabalho dos públicos que integram o Programa Bolsa Família e o Cadastro Único desenvolvidas pelo MDS em parceria com outras organizações públicas e privadas são apresentadas a seguir.

Programa Próximo Passo: é executado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com cooperação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e coordenado pela Casa Civil da Presidência da República. Atualmente envolve ainda o Ministério do Turismo (MTur). Realizado como PlanSeq Construção Civil e Turismo no âmbito do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), o Próximo Passo possui três eixos centrais: oferecer cursos de qualificação para setores produtivos em que há expectativa de crescimento da mão de obra; priorizar a qualidade do aprendiza-

do e aproximar o governo e o empresariado em um esforço conjunto para a inserção profissional do público atendido.

Em 2010, o Próximo Passo oferece cursos para diversas ocupações da construção civil, impulsionado pelas obras do PAC, do Programa Minha Casa, Minha Vida, e do turismo. Os cursos são gratuitos e ministrados por entidades contratadas pelo MTE ou pelos estados que assinaram o Convênio Plurianual Múltiplo. Atualmente são 13 estados signatários e 12 municípios.

Os cursos são ministrados em todas as capitais e em 12 regiões metropolitanas. Os interessados devem procurar os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e as agências do Sistema Nacional de Emprego (SINE) da sua região para saber das vagas disponíveis. Importante registrar que os beneficiários que fizerem os cursos não perdem o benefício do Bolsa Família e ainda recebem transporte e um lanche durante o período das aulas.

Programa Acreditar: acordo de cooperação MDS/Odebrecht – visa qualificar profissionais para a contratação de mão de obra local para as atividades de operação de máquinas, elétrica, hidráulica e construção civil nos territórios em que acontecem empreendimentos executados pela empresa Odebrecht. Já participaram do Acreditar 8.905 inscritos do Cadastro Único e 1.840 beneficiários do Bolsa Família, e já foram contratados 1.127 e 728, respectivamente. As inscrições são divulgadas pela prefeitura da cidade em que irá acontecer a obra. Quem não é beneficiário dos programas do MDS também pode participar. Os beneficiários do MDS têm prioridade na qualificação profissional e na contratação para as obras da construtora. O Acreditar foi realizado nas seguintes obras/áreas: Usina Santo Antônio (RO), Fábrica VSB (MG), Fábrica Eteno Verde (RS) e Usina Taquarembó (RS).

### **CURSO PREPARATÓRIO PARA O PROMINP**

Visando propiciar o ingresso dos beneficiários do Bolsa Família em um dos setores produtivos que mais cresce no Brasil – o de petróleo e gás –, o MDS apoia cursos de reforço escolar para melhor prepará-los para a seleção do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP).

Criado em 2003, o PROMINP é coordenado pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e pela Petrobras e surgiu para suprir a necessidade de mão de obra do setor. Há oportunidades para todos os níveis de escolaridade. A expectativa do Programa é qualificar 220 mil pessoas gratuitamente, por meio do seu Plano Nacional de Qualificação (PNQ).

O objetivo do MDS no PROMINP é preparar beneficiários do Bolsa Família para o processo seletivo do PNQ. Em 2009, os cursos preparatórios foram realizados em 10 estados brasileiros no período anterior ao quinto ciclo seletivo do PROMINP, tendo 30.039 beneficiários inscritos. Cinco estados e cinco municípios disponibilizaram salas de aulas e professores, enquanto parcerias com o Serviço Social da Indústria (SESI) e com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) financiaram as apostilas. O Serviço Social do Comércio (SESC) forneceu lanche aos alunos de algumas regiões.

### ESTRATÉGIA INVESTIMENTOS E OPORTUNIDADES PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA

Depois de décadas sem investimentos, o Brasil vive um momento ímpar. O país cresce, investe e se prepara para um ciclo duradouro de aumento da produção e de construção de nova infraestrutura. Esse cenário também traz uma grande oportunidade de ocupar produtivamente pessoas de baixa renda, como os beneficiários do Bolsa Família e de outros programas do Governo Federal.

Esse crescimento recente, alavancado por grandes investimentos públicos e privados que estão em andamento e se espalham por todo o território nacional, é uma janela de oportunidade para o desenvolvimento econômico e social do país em bases equitativas e sustentáveis. A estratégia de aliar, de modo consistente e efetivo, a política de investimentos em infraestrutura com a Política Nacional de Inclusão Produtiva poderá alçar o Brasil em níveis de inclusão produtiva e integração social ainda não vistos em sua história.

O Governo Federal deve buscar, por meio da coordenação de seus programas, articulação das ações em conjunto com governos estaduais e municipais, bem como estímulo ao setor privado e à sociedade civil para que implementem iniciativas consistentes que permitam este enlace entre grandes investimentos em infraestrutura e expansão qualificada das oportunidades de trabalho e renda para as populações mais vulneráveis, considerando todo o ciclo de investimento.

O papel de uma estratégia que vise “Investimentos e Oportunidades” é promover a coordenação dos programas governamentais pertinentes e a integração das ações dos diferentes atores, a fim de construir um ambiente institucional favorável à democratização da produção, à melhor distribuição de riquezas e à geração de empregos para a população mais vulnerável do país.

### Política de Avaliação e Monitoramento

A opção pela criação no MDS de uma secretaria específica para avaliar, monitorar e disseminar as políticas e programas de desenvolvimento social apresentou um caráter inovador, em vários sentidos. A incorporação da avaliação e do monitoramento à gestão e à tomada de decisões, além de agregar qualidade à gerência e ao desempenho dos programas com base em informação e análise de dados, fortalece a expansão de uma cultura de transparência e *accountability* na administração pública.

O desenho institucional conferido à SAGI, uma unidade para exercer as funções de avaliação e monitoramento, significou uma ousadia na gestão pública brasileira, uma vez que até então não existia, em nenhum outro ministério, uma Secretaria com essa finalidade exclusiva, sobretudo localizada horizontalmente em relação às secretarias finalísticas. Como ressaltam Vaitsman e Paes-Sousa, quando comparadas às demais experiências latino-americanas,

a posição dessa unidade na estrutura organizacional do ministério também é singular. Em países como Chile, Argentina e México, a função avaliação ora está concentrada num órgão gestor do planejamento de todo o sistema governamental (caso chileno), ora tem suas funções distribuídas em várias unidades de gestão e controle no interior dos ministérios de desenvolvimento social (casos argentino e mexicano) (VAITSMAN; PAES-SOUSA, 2009, p. 16).

Como um investimento do MDS para a modernização da gestão de suas políticas, a iniciativa de estruturar uma área que concentre ações de avaliação, monitoramento e disseminação de resultados também é parte de um processo mais abrangente, voltado à busca de eficiência, eficácia e efetividade da atuação do Estado. Esse passo reveste-se de importância ainda mais crucial para a agenda social, um campo historicamente caracterizado por iniciativas e comportamentos marcados pela fragmentação, descontinuidade, inexistência de informações estruturadas que permitam avaliações consistentes e pela prática do clientelismo e de favorecimentos.

Mais ainda, a política social, especialmente a de natureza não contributiva, possui marcas renitentes por posições contrárias, que questionam os resultados desta política e que chegam mesmo a indagar a própria necessidade desta agenda como objeto de intervenção do Estado. Torna-se, assim, imprescindível no contexto brasileiro a valorização de políticas e programas

assim como de um Estado de Bem-Estar com legitimidade e consistência e que adotem mecanismos mais modernos de gestão, como o monitoramento e a avaliação. Trata-se, pois, de assegurar e internalizar recursos humanos e técnicos para constituir as bases conceituais, políticas e informacionais que contribuíssem solidamente para a afirmação de uma cultura de monitoramento e avaliação das políticas de desenvolvimento social.

### **DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DE UMA CULTURA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

A tarefa levada adiante de estruturação da política de monitoramento e avaliação no âmbito do MDS iniciou-se pela constituição de um sistema de avaliação e monitoramento que representou o enfrentamento de importantes desafios, se considerada a orientação geral de consolidar essa atividade como componente estruturador para o conjunto de políticas e programas executados pelo Ministério. Na medida em que o esforço de constituição de uma política de monitoramento e avaliação teve que ser elaborada praticamente do zero, registra-se alguns dos dilemas e desafios presentes no contexto de sua instauração.

### **ESCALA DA AÇÃO, VASTIDÃO TERRITORIAL E FEDERALISMO**

A constituição do MDS, em janeiro de 2004, implicou o aumento significativo dos investimentos em políticas de proteção e desenvolvimento social – que se traduzem em programas de transferência de renda, assistência social, segurança alimentar e nutricional e inclusão produtiva. Isso significou uma expansão substantiva da escala de cobertura de benefícios e serviços da rede de proteção social assistida pelos programas do MDS que, já em 2005, atingiam cerca de 50 milhões de cidadãos pobres e/ou em situação de vulnerabilidade.

É no âmbito do sistema federativo e descentralizado, configurado pela Constituição de 1988, que as políticas sob a coordenação do MDS são implementadas. Estados, DF e municípios têm um papel valorizado, particularmente no que se refere à gestão das políticas sociais. Os municípios são reconhecidos como entes federativos autônomos, com competência para organizar e prestar diferentes tipos de serviços públicos de interesse local, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. O nível federal passou a transferir para os estados e, principalmente, para os municípios um conjunto de responsabilidades, recursos e prerrogativas na gestão das políticas, programas e prestação de serviços sociais e assistenciais.

Deste modo, além de sua vasta extensão territorial, o Brasil conta ainda com um sistema administrativo altamente descentralizado, o que aumenta ainda mais o desafio da implementação de políticas públicas em qualquer setor. A construção do Sistema de Proteção Social Brasileiro, descentralizado e participativo, em seus 5.565 municípios, por meio de um conjunto articulado de políticas, programas e ações, não pode mais prescindir a tomada de decisões com base em informação e evidências também descentralizadas. Assim, o MDS valorizou a determinação de se formular e implementar uma política de monitoramento e avaliação que permitisse a utilização de dados e informações na retroalimentação de suas políticas.

A implementação descentralizada dos programas do MDS pressupõe sua articulação ou mesmo integração em referência ao núcleo da família, da comunidade e do âmbito territorial. Isso significa que o planejamento, a gestão, a operacionalização e a avaliação dos programas dependem da coordenação não só entre setores dentro de um nível de governo, mas entre seus diferentes níveis – União, estados e municípios. Isso significou incorporar o desafio da construção de uma base de informações e indicadores que considerasse os três entes federados.

### **ARTICULAÇÃO E FORTALECIMENTO INTERNO DA POLÍTICA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

Internamente, a unificação de diferentes estruturas promovida com o MDS implicou reunir distintas trajetórias organizacionais, campos de conhecimento e objetos de atuação, cada qual com visões de mundo, modos de agir, bases de informações e soluções próprias para a condução de suas atividades. Além disso, não existia, em quaisquer das organizações anteriores, uma cultura de avaliação, ou seja, um conjunto de práticas e crenças legitimando a avaliação como parte da gestão de programas e políticas. Pelo contrário, havia grande desconhecimento sobre os resultados de programas e também sobre a própria função monitoramento e avaliação.

No Brasil, a integração dessa função ao planejamento e à gestão governamental, envolvendo uma concepção de administração pública transparente e voltada para resultados, ainda não havia se institucionalizado como uma prática. Junto ao desconhecimento, encontrou-se alguma resistência. Era comum, por exemplo, a confusão entre avaliação e fiscalização e controle, aspecto que produziu alguma incompreensão em relação ao papel que a SAGI passava a desempenhar.

A avaliação tampouco era vista como uma “necessidade”, muito menos como prioridade, uma vez que, para os responsáveis pelos programas, o objetivo principal era conseguir, eles mesmos e em circunstâncias adversas, o cumprimento de suas metas físico-financeiras. Junto a isso, uma vez que o tempo político não coincide com o tempo da produção de conhecimento, frequentemente identificava-se a ideia de pesquisa a uma atividade “acadêmica”, e não como prática para produção de conhecimento e informações que, ao seguir procedimentos metodologicamente apropriados, pode ser mais demorada, porém, altamente necessária para o aperfeiçoamento das políticas e programas implementados.

Foi necessário então que a unidade responsável colocasse em prática uma política de convencimento dos demais gestores do MDS – seus clientes internos – de que as informações produzidas pelo monitoramento e a avaliação possibilitariam não apenas melhorar o desempenho dos programas, verificar se os resultados previstos estavam sendo alcançados, assim como proceder aos ajustes de percurso. Com o decorrer do tempo, o papel da SAGI tornou-se mais claro, reconhecido e legitimado pelas demais áreas do MDS e pelos agentes envolvidos no campo das políticas de proteção social.

#### **AFIRMANDO A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

Com o intuito de reforçar o processo de institucionalização da função monitoramento e avaliação, o MDS criou, no ano de 2005, um Grupo de Trabalho composto por membros de todas as secretarias para elaborar a Política de Monitoramento e Avaliação do MDS. Anteriormente, havia sido criado o Comitê Gestor de Tecnologia e Informação (CGTI). Esse comitê, composto por membros de todas as secretarias, é responsável pela política de informação do MDS e estabelece regras e padrões em relação aos sistemas de informações gerenciais e executivas, às tecnologias utilizadas, à integração entre bases de dados e à infraestrutura. Estas duas iniciativas foram cruciais para a internalização do conjunto de atividades envolvidas na agenda de monitoramento e avaliação.

Como salientam Vaitsman e Paes-Sousa (2009),

organizações são locais de conflito. Dificilmente, resistências a processos inovadores são resolvidas apenas por procedimento hierárquico, sem a criação de mecanismos de cooperação. A participação dos membros das demais secretarias na elaboração da agenda de avaliação e monito-

ramento, bem como nas várias fases da implementação da avaliação – definição do desenho e das questões de pesquisa, construção de instrumentos de pesquisa, discussão de relatórios e recomendações, incorporação das recomendações pertinentes –, tornou-se uma prática institucionalizada no processo de implementação dos estudos.

Um dos instrumentos do processo de afirmação e institucionalização das atividades de monitoramento e avaliação conduzido pelo MDS foi a aprovação da Portaria MDS nº 329, de 11 de outubro de 2006, que institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação. Nesta mencionada Portaria foram definidos os objetivos, os princípios e as diretrizes desta Política, as modalidades de ação consideradas como de avaliação e de monitoramento, bem como as condições para contrapartida em termos de prestação de informações por parte dos atores públicos e privados que acessem os recursos repassados pelo MDS. Também foram definidos os instrumentos de execução da Política, entre os quais se destaca o Plano Anual de Monitoramento e Avaliação (PAMA). Já a Portaria nº 160, de 9 de maio de 2008, deu um passo adiante ao institucionalizar o Grupo de Trabalho em Monitoramento e Avaliação, encarregado de elaborar de forma participativa o PAMA.

Destaca-se que o fato de o sistema ter sido construído sem quase nenhum acúmulo anterior também teve aspectos favoráveis. Além de a unidade responsável representar uma inovação no cenário governamental federal, avançava ao instituir, de forma sistêmica, um conjunto de práticas que até então, quando eram realizadas, o eram de forma fragmentada. Não havia uma receita já testada, um “como fazer”. Como o MDS era uma estrutura recém-criada, sem procedimentos estabelecidos para a montagem da área de monitoramento e avaliação, a não ser um decreto designando as atribuições da Secretaria e seus departamentos, houve bastante espaço para a criatividade na definição dos caminhos a serem seguidos e para a solução de problemas, por meio de um processo que implicou várias vezes o ensaio e os ajustes de rota.

#### **O DESAFIO METODOLÓGICO**

Sabia-se onde se pretendia chegar com a construção de um sistema abrangente, consistente, confiável e público de informações de monitoramento e avaliação das políticas e programas do MDS. A questão mais importante passou a ser como se chegar a isso. Uma das principais ques-

tões enfrentadas neste processo consistiu em se firmar um entendimento consensual e compartilhado sobre monitoramento e avaliação, seus conceitos e procedimentos básicos. Era preciso, por assim dizer, “limpar o terreno”, organizar os conceitos, aperfeiçoar ou construir as ferramentas, mobilizar uma série de atores na composição e na utilização desses instrumentos.

Deste modo, em termos conceituais e práticos, passou-se a compreender o monitoramento como o acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento das políticas públicas em relação a seus objetivos e metas. O documento PAMA 2010 define o objetivo do monitoramento como sendo o de “implementação, sistematização e consolidação de processos de acompanhamento das políticas públicas geridas pelo MDS e suas diversas ações, programas, serviços e benefícios” (PAMA, 2010, p. 2). Não se confunde com a fiscalização e o controle administrativo, mais orientados à identificar a legalidade dos atos administrativos. Portanto, o monitoramento é uma função inerente à gestão dos programas, devendo ser capaz de prover informações sobre a atividade, permitindo em qualquer tempo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização. O monitoramento é realizado por meio de indicadores, produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados, que dão aos gestores informações sobre o desempenho de programas, podendo medir se objetivos e metas estão sendo alcançados.

Um indicador, por sua vez, consiste em um valor usado para medir e acompanhar a evolução de algum fenômeno ou os resultados de processos sociais. O aumento ou diminuição desse valor permite verificar as mudanças na condição desse fenômeno. Metodologicamente, os indicadores de monitoramento do MDS foram agrupados em três classes: “estrutura” – correspondem a valores relativos à execução físico-financeira, à infraestrutura etc.; “processos” – valores relativos às etapas/relações que fazem parte da implementação do programa e “resultados” – valores relativos ao alcance de metas do programa.

A avaliação, por sua vez, costuma ser realizada por meio de estudos específicos que procuram analisar aspectos como relevância, eficiência, efetividade, resultados, impactos ou a sustentabilidade de programas e políticas, segundo aquilo que foi definido em seus objetivos. Sua finalidade é melhorar as atividades em andamento e dar subsídios para o planejamento, a programação e a tomada de decisões futuras. A avaliação dos programas, de acordo com a PAMA, tem como objetivo “prospectar,

produzir e analisar dados sobre a implementação, resultados e impacto das ações, serviços e benefícios a cargo do Ministério, gerando insumos para uma tomada de decisões baseada em evidências pelos gestores” (PAMA, 2010, p. 3). Estudos de avaliação são sempre pesquisas aplicadas, cujos resultados servem ao mesmo tempo como instrumento de melhoria da gestão e *accountability* da política, uma vez que permitem que os resultados de investimentos públicos sejam julgados com base em evidências empíricas.

De modo geral, as avaliações são executadas por instituições ou consultores externos ao MDS, de forma a assegurar maior isenção na apresentação de seus resultados e constatações. Uma boa prática na área de avaliação de políticas e programas sociais, levada adiante pelo MDS, é a realização de estudos interdisciplinares e que combinam metodologias quantitativas e qualitativas, para que se possa correlacionar diferentes dimensões de um programa ou política.

Por outro lado, há certos tipos de estudos realizados que não cumprem diretamente a função de avaliação, mas, sim, a de produzir informação para o planejamento e a programação das próprias políticas. Este foi o caso, por exemplo, do levantamento sobre os beneficiários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Como a secretaria responsável pelo Programa, a SNAS, só possuía dados relativos aos recursos repassados aos municípios, sem qualquer informação sobre o público-alvo, foi realizado um levantamento junto aos municípios, que então forneceram dados que serviram de base para se fazer um perfil dos beneficiários e subsidiar a gestão do Programa. Outros exemplos deste tipo de estudo foram duas pesquisas feitas em conjunto com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre a rede da assistência social no Brasil, com o intuito de subsidiar o investimento e o planejamento da implementação e gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A primeira identificou toda a estrutura pública de organização da política (associações, conselhos, instituições) e de prestação de serviços nos municípios brasileiros e a segunda, a rede de assistência do setor privado, com informações sobre equipamentos assistenciais, tipos de serviços prestados e recursos humanos empregados.

Há, ainda, estudos que medem pela primeira vez um determinado fenômeno, cujos resultados passam a constituir uma linha de base, que poderá ser acompanhada, com a repetição da pesquisa após algum tempo, a fim de se verificar se o fenômeno investigado sofreu alguma alteração. Este foi o caso do Suplemento sobre Segurança Alimentar – pesquisa

sobre as percepções da população em relação às condições de acesso a alimentos suficientes e de qualidade, cujos dados foram coletados pelo IBGE, junto com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2004 e, posteriormente, repetida em 2009. Esta pesquisa foi realizada pela primeira vez no país e permitirá o acompanhamento, ao longo do tempo, dessas condições. Outro estudo, também realizado com o IBGE, é o Suplemento da PNAD/2006 sobre Trabalho Infantil, que acompanhará a evolução deste fenômeno, que já havia sido medido em 2001 por metodologia similar.

### O SISTEMA DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO

O Sistema de Avaliação e Monitoramento (SAM) desenvolvido pelo MDS é composto por dois subsistemas: o de avaliação e o de monitoramento. Esses dois subsistemas, embora relacionados, são independentes entre si e organizados com base em distintos procedimentos, metodologias e instrumentos.

### O SUBSISTEMA DE MONITORAMENTO

Um dos objetivos da construção do subsistema de monitoramento dos programas do MDS foi a instituição de um processo contínuo de acompanhamento do desempenho dos programas em relação às metas, em que resultados podem ser medidos por meio de indicadores produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados e disponibilizados *on-line*.

### ESTRUTURAÇÃO DA BASE DE DADOS E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

A principal matéria-prima de um sistema de monitoramento de programas sociais são os dados operacionais. No caso do MDS, esses dados são produzidos internamente e também externamente – por outros ministérios, prefeituras, órgãos localizados em diferentes níveis federativos (estados, Distrito Federal e municípios), bem como por associações da sociedade civil.

A situação encontrada no processo de estruturação da SAGI, no que diz respeito aos dados, é que eles não eram integrados. O primeiro passo para a realização desse levantamento consistiu em verificar quais dados estavam disponíveis – e onde. Foram identificados tanto os responsáveis

pela produção dos dados nas secretarias do MDS quanto os órgãos produtores/gestores dos dados, bem como seus fluxos e principais usuários.

O passo a seguir consistiu em um levantamento de ferramentas e sistemas de informação existentes, seguindo-se como roteiro uma matriz com quatro dimensões: estrutura, sistema, entrada e saída de dados. Como resultado, identificou-se 12 diferentes sistemas de informação no MDS, entre os quais o Cadastro Único; o Sistema de Informação de Acompanhamento Físico e Financeiro das Ações de Assistência Social (SIAFAS-Web); o Sistema de Revisão da Avaliação Social do Benefício de Prestação Continuada (REVAS-BPC-LOAS).

Neste levantamento, constatou-se que, uma vez que os sistemas foram produzidos em estruturas administrativas distintas e com diferentes objetivos, eles diferiam bastante quanto ao número e tipo de variáveis, magnitude, escopo e nível de maturação. Com exceção dos sistemas oriundos do extinto Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, em geral de menor porte, os principais sistemas encontrados no MDS haviam sido concebidos ou estavam localizados em outras organizações. O SIAFAS-Web, por exemplo, havia sido desenhado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) como parte do inacabado projeto de construção da Rede Articulada de Informações da Assistência Social. Hoje, aquele sistema está hospedado na Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV). O Cadastro Único, a Folha de Pagamentos do Bolsa Família e o REVAS-BPC-LOAS são geridos por órgãos externos: o Cadastro Único e a Folha do Bolsa Família, pela Caixa Econômica Federal e o REVAS- BPC-LOAS, pela DATAPREV.

De modo geral, os dados podem ser obtidos de duas formas: a primeira, quando produzidos em nível local, nos municípios, que os enviam direta e periodicamente para as secretarias finalísticas, responsáveis pela gestão dos programas. A outra forma é quando agências operadoras ou parceiras, como, por exemplo, a Caixa Econômica Federal, a DATAPREV, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e a Articulação do Semiárido (ASA), se responsabilizam pela obtenção dos dados, inclusive aqueles oriundos das prefeituras e estados. As secretarias finalísticas concentram o recebimento dos dados por meio de sistemas de informações gerenciais já disponibilizados. Estas secretarias enviam os dados à SAGI, responsável pela construção de indicadores dos programas e gestão da informação. A SAGI, além disso, tem acesso direto às informações de instituições como o IBGE, o TSE, entre outros.

Em relação às informações obtidas externamente, uma vez que a maior parte dos 5.565 municípios brasileiros é de pequeno porte e com capacidade administrativa e gerencial limitada, é possível encontrar uma diversidade de cenários tecnológicos e organizacionais, conforme a capacidade dos municípios. A maioria das prefeituras não tem acesso pleno à internet de alta velocidade, o que enseja diferentes soluções tecnológicas para atender às peculiaridades institucionais. Consequentemente, a coleta e a carga dos dados para alimentar os sistemas gerenciais usados para monitorar os programas requerem soluções individualizadas para atender prontamente às responsabilidades de cada município.

### A CONSTRUÇÃO DE INDICADORES

A construção de indicadores de monitoramento e avaliação na área de desenvolvimento social é feita a partir da coleta de dados primários sobre os programas, nas várias esferas em que atua a política: órgãos municipais, estaduais e federais provedores de serviços governamentais e não governamentais, instâncias de controle social, entre outros. O fato de os dados primários serem alimentados por fontes tão diversas e sobre as quais a unidade responsável, ou mesmo o MDS, muitas vezes não tem governabilidade, consiste em um nó crítico da produção de indicadores confiáveis e uma das pré-condições para que o monitoramento e a avaliação sejam feitos de forma efetiva.

A definição de indicadores requer muita clareza sobre os objetivos e a lógica de cada programa. É sempre possível calcular um número grande demais de indicadores, os quais nem sempre conseguem expressar os fenômenos ou as condições mais significativas para o programa. Os dados também devem ser produzidos com periodicidade e agregação definidas, para que os indicadores possam ser comparados.

Foi preciso preparar uma base de dados com as variáveis selecionadas para a construção dos indicadores. Procedeu-se, então, ao levantamento das variáveis relativas aos programas existentes nos bancos/sistemas de informação do MDS, bem como sobre a rotina de recebimento dos dados primários. Para esse levantamento, foi preenchida uma planilha com as seguintes dimensões:

— NÍVEL DE AGREGAÇÃO TERRITORIAL: NÍVEL TERRITORIAL QUE O DADO INFORMA, COMO, POR EXEMPLO, MUNICÍPIO, UF, BRASIL;

— UNIDADE DE REFERÊNCIA: UNIDADE QUE O DADO INFORMA, COMO, POR EXEMPLO, BENEFICIÁRIO, FAMÍLIA;

— PERIODICIDADE: INTERVALO DE TEMPO EM QUE O DADO É GERADO E INSERIDO NO SISTEMA DE INFORMAÇÕES, COMO, POR EXEMPLO, MENSAL, BIMESTRAL, ANUAL;

— FONTE: SISTEMA DE INFORMAÇÃO QUE ORIGINOU O DADO RECEBIDO, COMO, POR EXEMPLO, O CADASTRO ÚNICO, A PNAD DO IBGE.

A construção dos indicadores foi feita a partir desse levantamento. Começou-se pelos indicadores mais simples, ou seja, que pudessem ser construídos a partir dos dados existentes nos sistemas de informação efetivamente disponíveis na SAGI. Os primeiros indicadores calculados foram os mais óbvios e básicos, ou seja, os físico-financeiros. A participação do Grupo de Trabalho de Monitoramento e Avaliação (GTMA) no processo permitiu estabelecer o compromisso de que as secretarias finalísticas – que detinham os dados sobre os programas – enviassem para a SAGI os dados primários com periodicidade pré-definida, para o cálculo dos indicadores e a entrada em operação do subsistema de monitoramento. O cálculo dos indicadores depende não apenas da definição conceitual e da fórmula, mas também do tratamento e programação dos dados, os quais eram oriundos de aproximadamente 40 bancos de dados, de várias secretarias e órgãos externos (CAIXA, DATAPREV etc.) e com diferentes formatos. Foi feito um trabalho de uniformização, mantendo-se apenas as variáveis necessárias para o cálculo dos indicadores. A junção das informações e dos bancos de dados foi bastante trabalhosa, devido ao volume de informações e pelo fato de que a formatação das variáveis seguia diferentes padrões.

### GESTÃO DA INFORMAÇÃO: O DESENVOLVIMENTO DE FERRAMENTAS DE INFORMAÇÃO E ACCOUNTABILITY

Com base nesta construção, o MDS passou a dispor de um conjunto de ferramentas informacionais que reúnem dados detalhados sobre seus programas, projetos e ações. Essas ferramentas realizam coleta, armazenamento, busca, processamento e divulgação de informações. Tais procedimentos compõem uma parte fundamental dos processos de monitoramento e avaliação das atividades do Ministério. Quatro ferramentas para o tratamento da informação desenvolvidas pelo MDS merecem destaque: a Matriz de Informação Social (MI Social), o MDS em Números, o Visualizador de Convênios (VISICON) e o Dicionário de Variáveis e Indicadores de Programas (DICI-VIP).

## MATRIZ DE INFORMAÇÃO SOCIAL (MI SOCIAL)

A Matriz de Informação Social (MI Social) é uma ferramenta que congrega uma estratégia de organização de informações para acompanhamento dos programas do Ministério. Aberta ao público, ela fornece dados em diferentes formatos, de acordo com as necessidades do usuário, são informações municipais ou estaduais, mensais ou anuais, desde 2004.

As informações podem ser visualizadas em vários níveis de desagregação, incluindo as Unidades da Federação, microrregiões, municípios e territórios especiais. Estão disponíveis, por exemplo, dados relativos à população rural e urbana, repasses de fundos constitucionais e dados socioeconômicos de todos os territórios. Os cálculos são realizados *on-line* e refletem uma atualização frequente dos dados.

Os formatos para organização das informações podem ser: planilhas eletrônicas, relatórios, tabelas, gráficos, mapas estatísticos e temáticos. Diversas saídas podem ser obtidas em tempo real e os dados são alimentados a partir de sistemas de informações gerenciais mantidos pelos municípios.

## MDS EM NÚMEROS

O MDS em Números traz dados gerais e específicos sobre ações, programas, serviços e benefícios do MDS, nas áreas de Assistência Social, Bolsa Família e Segurança Alimentar e Nutricional. São informações sobre convênios e contratos, investimentos, pessoas beneficiadas, entre outras. Por meio dessa ferramenta, os cidadãos acessam relatórios customizados, de acordo com suas necessidades ou preferências, e também os endereços de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), restaurantes populares e bancos de alimentos.

## VISUALIZADOR DE CONVÊNIOS (VISICON)

Visualizador de Convênios (VISICON), por sua vez, apresenta os convênios firmados por estados e municípios com o MDS; enquanto o Buscador de Códigos do IBGE oferece as bases para assegurar a integração de informações com o sistema oficial de informações georeferenciadas, o que permite o cruzamento das informações sociais com o conjunto mais abrangente de informações estatísticas oficiais brasileiras.

## DICIONÁRIO DE VARIÁVEIS E INDICADORES DE PROGRAMAS (DICI-VIP)

O DICI-VIP é uma ferramenta, desenvolvida para ser acessada via internet, que armazena informações de variáveis, programas e indicadores de todos os programas do MDS. Com estas informações, é possível recuperar a memória dos dados manipulados pelo Ministério utilizados para o cálculo de indicadores de monitoramento e avaliação. O DICI-VIP é, por sua vez, composto de vários dicionários:

### DICIONÁRIO DE VARIÁVEIS

Neste dicionário estão cadastradas as variáveis oriundas de diferentes fontes, incluindo o próprio Ministério. Algumas das fontes utilizadas são formulários, questionários e bases de dados relacionados com os programas sociais do MDS.

### DICIONÁRIO DE INDICADORES

Neste dicionário estão descritos a finalidade e o uso dos indicadores sociais. Adicionalmente são armazenadas as fórmulas matemáticas compostas a partir de variáveis predefinidas.

### DICIONÁRIO DE PROGRAMAS

Neste dicionário estão cadastrados os programas do MDS. Cada programa é descrito por vários atributos, tais como nome, descrição, público-alvo, datas significativas, entre outras informações.

### DICIONÁRIO DE FONTES

Neste dicionário estão listadas as fontes de origem de todas as informações colocadas nos dicionários de variáveis e de indicadores. Toda e qualquer fonte cujos dados tenham sido utilizados para qualquer programa social é armazenada neste dicionário, incluindo sistemas de informações e formulários eletrônicos.

### O SUBSISTEMA DE AVALIAÇÃO

A decisão sobre os estudos a serem realizados depende da equação que deve ponderar o que se quer saber sobre o programa, os recursos

financeiros e os dados disponíveis, bem como o tempo em que se quer obter os resultados. Considerando-se a multiplicidade de programas e ações do MDS, um primeiro critério utilizado para decidir “por onde começar” e quanto aplicar em um estudo baseou-se nos recursos orçamentários alocados nos programas. Em geral, aqueles com maiores orçamentos também receberam mais recursos para a pesquisa.

Após a definição do programa a ser avaliado, passa-se à discussão dos aspectos do programa a serem pesquisados. Estes e outros aspectos relevantes para a condução da pesquisa são definidos no Termo de Referência (TR), documento que consiste no instrumento utilizado pelas organizações públicas, nacionais e internacionais, para estabelecer os parâmetros técnicos e jurídico-administrativos para os editais de seleção e contratação de instituições na execução das pesquisas. Os parâmetros técnicos definem o escopo, objetivos, metodologia, cronograma e custos do projeto. Após os trâmites do processo seletivo, conforme definidos no edital, e o julgamento por parte de uma comissão técnica, seleciona-se para contratação a instituição que tenha apresentado a melhor proposta em termos de qualidade técnica e preço. Todas as contratações de pesquisas pelo MDS ao longo desses anos foram precedidas pela elaboração dos respectivos termos de referência que funcionam como projetos básicos da pesquisa.

Os estudos contratados são acompanhados pelos técnicos da SAGI em todas as suas fases. Definida a amostra, uma proposta de instrumento de coleta de dados (questionário, roteiro de entrevista) é elaborada pela instituição contratada, com base nas questões a serem investigadas e enviadas para discussão e aprovação pela SAGI, e, em muitos casos, também pela secretaria finalística. Em geral, a metodologia da pesquisa, incluindo a amostra e os instrumentos de coleta de dados, constitui o primeiro produto previsto no cronograma de desembolso dos estudos contratados.

Por fim, a divulgação dos resultados das pesquisas envolve as seguintes etapas: encaminhamento do relatório final aos gestores, apresen-

tação dos resultados para o MDS, publicações e disponibilização dos microdados. Quando o relatório final é aprovado, os resultados passam a “pertencer” aos gestores responsáveis pelo programa. Em alguns casos, são realizadas reuniões com a presença dos pesquisadores e gestores responsáveis, para que se possa aprofundar questões apontadas nos relatórios em relação aos “achados” da pesquisa. Os dados, informações e recomendações dos relatórios finais são, por sua vez, avaliados pelos gestores, para as providências cabíveis, o que se aplica, principalmente, quando se trata de avaliações de processos.

A apresentação dos resultados da pesquisa pelos pesquisadores que a executaram é dirigida ao público do MDS e a convidados externos envolvidos no tema. A divulgação também se dá por meio de várias publicações, como os Sumários Executivos (resumos das pesquisas disponibilizados em meio eletrônico), Cadernos de Estudos de Desenvolvimento Social e outras publicações da própria SAGI. O objetivo das publicações, além de tornar público os resultados das avaliações, é subsidiar o debate técnico e político sobre as políticas e programas da área de desenvolvimento social.

A etapa final é a disponibilização dos microdados, os quais, segundo as normas contratuais, pertencem ao MDS. Quatro meses após a divulgação dos resultados da pesquisa, os microdados – sem a identificação pessoal de qualquer entrevistado – são disponibilizados para o Consórcio de Informações Sociais (CIS). Uma vez que os microdados constituem importante fonte para pesquisas, ao disponibilizá-los à comunidade científica, pretende-se tornar mais eficiente a utilização dos recursos públicos investidos em pesquisa e, ao mesmo tempo, promover a transparência e *accountability* em relação aos resultados desses investimentos. O CIS, além de descrever e documentar os bancos de dados recebidos, comunica ao doador as transferências de informações solicitadas, o que permite inclusive a avaliação do impacto dos estudos na comunidade científica.

Relação de pesquisas concluídas no período entre 2004 e 2010:

Nº	SECRETARIA OU ÓRGÃO RELACIONADO	PESQUISA/ESTUDO
1	SENARC	AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM NÍVEL MUNICIPAL
2	SENARC	COBERTURA E IMPORTÂNCIA DO BOLSA FAMÍLIA NOS MUNICÍPIOS
3	SENARC	ESTUDO SOBRE A IMPORTÂNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA RENDA MUNICIPAL
4	SENARC	PESQUISA DOMICILIAR COM OS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
5	SENARC	O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES DE GÊNERO
6	SENARC	PESQUISA DE PERCEPÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE CONDIÇÕES DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL
7	SENARC	PESQUISA DOMICILIAR LONGITUDINAL: IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO GASTO E CONSUMO DAS FAMÍLIAS (AIBF PRIMEIRA RODADA)
8	SENARC	AVALIAÇÃO DO IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA ALIMENTAÇÃO/BOLSA FAMÍLIA (AIBF TERCEIRA FASE)
9	SENARC	AVALIAÇÃO DE IMPACTO EPIDEMIOLÓGICO E SOCIAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – IRARÁ/BA
10	SENARC	AVALIAÇÃO DO CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ESTUDO SOBRE OS RESULTADOS DAS AUDITORIAS E FISCALIZAÇÕES DE ÓRGÃOS EXTERNOS AO MDS
11	SENARC	ESTUDOS DE CASO SOBRE CONTROLE SOCIAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
12	SENARC	PESQUISA QUALITATIVA A RESPEITO DOS CONHECIMENTOS, ATITUDES E PRÁTICAS RELATIVAS À ADMINISTRAÇÃO DAS FINANÇAS, POR PARTE DA POPULAÇÃO INSCRITA NO CADASTRO ÚNICO
13	SNAS	AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PROGRAMA AGENTE JOVEM SOBRE EGRESSOS E ESTUDOS QUALITATIVOS SOBRE AÇÕES DE CAPACITAÇÃO
14	SNAS	SUPLEMENTO SOBRE TRABALHO INFANTIL DA PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS 2006
15	SNAS	LEVANTAMENTO DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL
16	SNAS	AVALIAÇÃO QUANTITATIVA DO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL
17	SNAS	AVALIAÇÃO QUALITATIVA DO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL
18	SNAS	PETI: MANUAL OPERATIVO
19	SNAS	PETI: MANUAL METODOLÓGICO
20	SNAS	SUPLEMENTO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS (MUNIC) – 2005
21	SNAS	PESQUISA DE ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS (PEAS)
22	SNAS	SUPLEMENTO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS (MUNIC) – 2009
23	SNAS	ESTUDO PARA ELABORAÇÃO DO ÍNDICE DE ELEGIBILIDADE (VULNERABILIDADE, RISCO E INFRA-ESTRUTURA) DO PROGRAMA SENTINELA
24	SNAS	ESTUDO QUALITATIVO SOBRE O PROGRAMA DE ENFRENTAMENTO AO ABUSO E À EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES
25	SNAS	ESTUDO SOBRE A IMPORTÂNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) NA RENDA MUNICIPAL
26	SNAS	PESQUISA DE AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS POTENCIAIS DO PROGRAMA BPC QUANTO À DEMANDA, À COBERTURA, À RELAÇÃO COM O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO E ÀS MODIFICAÇÕES NA LOAS
27	SNAS	ESTUDO DA IMPLEMENTAÇÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) E DO IMPACTO SOBRE OS BENEFICIÁRIOS
28	SNAS	AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE REVISÃO DO BENEFÍCIO E PROPOSTA DE NOVO SISTEMA DE MONITORAMENTO DO BPC
29	SNAS	AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO BPC PARA IDOSOS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA – PRIMEIRA RODADA
30	SNAS	DOCUMENTO 1º ENCONTRO NACIONAL DE POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA
31	SNAS	CONTAGEM DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM 60 MUNICÍPIOS BRASILEIROS
32	SNAS	PESQUISA DE AVALIAÇÃO DOS CENTROS DA JUVENTUDE FINANCIADOS PELO MDS
33	SNAS	ESTUDOS QUALI-QUANTITATIVOS SOBRE O PROGRAMA DE ATENÇÃO INTEGRAL À FAMÍLIA – PAIF
34	SNAS	DESENHO E REALIZAÇÃO DE ESTUDO SOBRE METODOLOGIAS DE TRABALHO SOCIAL
35	SNAS	ESTUDO DE CAMPO SOBRE METODOLOGIAS DE TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS
36	SNAS	AVALIAÇÃO QUALITATIVA DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROJovem ADOLESCENTE
37	SESAN	AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS
38	SESAN	ESTUDO DOS IMPACTOS DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NAS REGIÕES SUL E NORDESTE
39	SESAN	ESTUDO QUALITATIVO E QUANTITATIVO SOBRE O PAA - MODALIDADE LEITE
40	SESAN	AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS - PAA MODALIDADE LEITE

Nº	SECRETARIA OU ÓRGÃO RELACIONADO	PESQUISA/ESTUDO
41	SESAN	PESQUISA DE AVALIAÇÃO AMBIENTAL DE PERFORMANCE DO PROGRAMA DE CISTERNAS DO MDS EM PARCERIA COM A ASA - ARTICULAÇÃO DO SEMIÁRIDO
42	SESAN	AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DE SELEÇÃO E CAPACITAÇÃO DO PROGRAMA CISTERNAS DO MDS/P1MC-ASA: IMPACTO SOCIOAMBIENTAL NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO
43	SESAN	AVALIAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE DO PROGRAMA CISTERNAS DO MDS EM PARCERIA COM A ASA (ÁGUA-VIVA)
44	SESAN	AVALIAÇÃO DO PROJETO CARTEIRA INDÍGENA: SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM COMUNIDADES INDÍGENAS
45	SESAN	PESQUISA DE AVALIAÇÃO DAS AÇÕES ESTRUTURANTES NAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS - PRIMEIRA AVALIAÇÃO
46	SESAN	PESQUISA DE AVALIAÇÃO DAS AÇÕES ESTRUTURANTES EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS - SEGUNDA AVALIAÇÃO
47	SESAN	PESQUISA DE OPINIÃO PÚBLICA PARA O LEVANTAMENTO DO PERFIL DOS USUÁRIOS DE RESTAURANTES POPULARES - 2005
48	SESAN	PESQUISA DE OPINIÃO COM USUÁRIOS DOS RESTAURANTES POPULARES - 2008
49	SESAN	MAPEAMENTO E CARACTERIZAÇÃO DE RESTAURANTES POPULARES
50	SESAN	AVALIAÇÃO DO PROJETO COZINHAS COMUNITÁRIAS
51	SESAN	AVALIAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS COZINHAS COMUNITÁRIAS IMPLANTADAS NO PAÍS
52	SESAN	AVALIAÇÃO DO PROJETO CONSAD
53	SESAN	AVALIAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS HORTAS COMUNITÁRIAS IMPLANTADAS NO PAÍS
54	SESAN	AVALIAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DOS BANCOS DE ALIMENTOS IMPLANTADOS NO PAÍS
55	SESAN	ANÁLISE DO PROGRAMA DE ATENDIMENTO EMERGENCIAL DE DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS DE ALIMENTOS
56	SESAN	AVALIAÇÃO DO PROJETO CRIANÇA SAUDÁVEL, EDUCAÇÃO DEZ
57	SESAN	SUPLEMENTO SOBRE SEGURANÇA ALIMENTAR DA PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS 2004 (PNAD)
58	SESAN	SUPLEMENTO SOBRE ACESSO À TRANSFERÊNCIA DE RENDA DE PROGRAMAS SOCIAIS
59	SESAN	ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR DE FAMÍLIAS BRASILEIRAS RESIDENTES EM ÁREA RURAL DAS REGIÕES NORTE E NORDESTE - VALIDAÇÃO DE METODOLOGIA E DE INSTRUMENTO DE COLETA DE INFORMAÇÃO
60	SESAN	ACOMPANHAMENTO DOS PROJETOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL PARA POVOS INDÍGENAS
61	SAIP	PESQUISA DE AVALIAÇÃO CONTINUADA DE PRODUÇÃO AGROECOLÓGICA INTEGRADA SUSTENTÁVEL – PAIS
62	SAIP	AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE PROMOÇÃO DA INCLUSÃO PRODUTIVA DE JOVENS – 2006
63	SAIP	AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE PROMOÇÃO DA INCLUSÃO PRODUTIVA DE JOVENS – 2008
64	SAIP	ESTUDO SOBRE AS PERCEPÇÕES SOBRE O PLANSEQ BOLSA FAMÍLIA
65	MDS	CHAMADA NUTRICIONAL DE CRIANÇAS QUILOMBOLAS MENORES DE CINCO ANOS DE IDADE
66	MDS	CHAMADA NUTRICIONAL DE CRIANÇAS MENORES DE CINCO ANOS DE IDADE RESIDENTES NO SEMIÁRIDO E ASSENTAMENTOS RURAIS DA REGIÃO NORDESTE
67	MDS	ANÁLISE DA CHAMADA NUTRICIONAL DE CRIANÇAS MENORES DE CINCO ANOS DE IDADE RESIDENTES NO SEMIÁRIDO E ASSENTAMENTOS RURAIS DA REGIÃO NORDESTE
68	MDS	CHAMADA NUTRICIONAL DE CRIANÇAS MENORES DE CINCO ANOS DE IDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
69	MDS	PESQUISA DE OPINIÃO PÚBLICA PARA AVALIAR AS POLÍTICAS E A IMAGEM DOS PROGRAMAS DO MDS
70	MDS	PESQUISA DE OPINIÃO PÚBLICA SOBRE OS PROGRAMAS DO MDS
71	MDS	DESIGUALDADE, POBREZA E POLÍTICAS SOCIAIS DO GOVERNO NA OPINIÃO DOS BRASILEIROS
72	MDS	CRISE ECONÔMICA MUNDIAL E POLÍTICAS SOCIAIS DO GOVERNO
73	MDS	CAMPANHA DE RECADASTRAMENTO DOS BENEFICIÁRIOS DO BOLSA FAMÍLIA
74	MDS	ESTIMATIVAS PARA A PREVALÊNCIA DE DESNUTRIÇÃO INFANTIL NOS 1.133 MUNICÍPIOS DO SEMIÁRIDO BRASILEIRO
75	MDS	CONSTRUÇÃO DA METODOLOGIA DE MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E INDICADORES DOS PROGRAMAS DO MDS E VALIDAÇÃO POR MEIO DE ESTUDO PILOTO EM DOZE MUNICÍPIOS DE CINCO REGIÕES BRASILEIRAS
76	MDS	AVALIAÇÃO DIAGNÓSTICA: ACESSO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS AOS PROGRAMAS DO MDS
77	MDS	AVALIAÇÃO EXTERNA DA CAPACITAÇÃO DE GERENTES SOCIAIS
78	MDS	AVALIAÇÃO DO IMPACTO DOS PROGRAMAS SOCIAIS ADMINISTRADOS PELO MDS NO VALE DO JEQUITINHONHA – MG
79	MDS	OFICINA DE NIVELAMENTO DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO
80	MDS	ESTUDOS SOBRE AS CONTRIBUIÇÕES DAS PESQUISAS IMPLEMENTADAS PELA SAGI/MDS NO CAMPO DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA E DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

## FORMAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS E DISSEMINAÇÃO DE RESULTADOS

O trabalho de avaliação e gestão da informação envolve, ainda, uma política de formação de agentes públicos e sociais, que são qualificados para gerenciar e operacionalizar as atividades em âmbito federal, nos estados e municípios.

Deste modo, dentre as finalidades da SAGI, coube a implementação e execução de ações de capacitação e, para atender tais atividades, investiu-se no fortalecimento das interações com as secretarias do MDS, encarregadas da implementação de políticas e programas; com os gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal nas áreas de atuação do MDS; com a agenda social do Governo Federal, com órgãos parceiros; com outros ministérios e com agentes públicos e de controle social, assim como com especialistas e instituições de ensino e pesquisa, organismos internacionais e agências multilaterais.

O fortalecimento de processos intersetoriais e interministeriais, com a implementação da agenda de capacitação, impôs processos de negociação com as secretarias do MDS e com órgãos parceiros, o que, por sua vez, exigiu a definição de demandas e do desenho da capacitação, elaboração dos termos de referência, contratação de instituições de ensino, acompanhamento de licitações, tanto na modalidade de análise de proposta técnica quanto na modalidade de pregão eletrônico; acompanhamento e avaliação das atividades, dos serviços executados pelas instituições contratadas, apoio na mobilização e divulgação, elaboração de material didático, desde a produção do conteúdo até a publicação.

A seguir, a relação de projetos de capacitação em curso ou executados que contaram com a ação da SAGI na concepção, gestão, monitoramento e avaliação:

- CURSO DE APERFEIÇOAMENTO EM AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS (1ª. EDIÇÃO)
- CURSO DE APERFEIÇOAMENTO EM AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS (2ª. EDIÇÃO)
- FORMAÇÃO DE MULTIPLICADORES PARA A CAPACITAÇÃO DESCENTRALIZADA DE GERENTES SOCIAIS
- CAPACITAÇÃO DESCENTRALIZADA DE GERENTES SOCIAIS

— CAPACITAÇÃO PARA CONSELHEIROS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NACIONAIS, ESTADUAIS E DO DISTRITO FEDERAL

— APERFEIÇOAMENTO EM MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DO MDS

— ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

— CAPACITAÇÃO PARA CONTROLE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS – ASSISTÊNCIA SOCIAL E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Por fim, e não menos importante, destaca-se a atribuição de disseminação de resultados. Ela é compreendida como etapa fundamental do Sistema de Avaliação e Monitoramento, pois busca a sistematização e divulgação dos resultados das pesquisas e das ações de monitoramento dos programas e políticas. A disseminação tem como objetivo superior promover a retroalimentação desse conhecimento àqueles que atuam na gestão e no controle social da área, adquirindo valor estratégico na promoção da transparência da ação pública. Desde a sua criação em 2004, o MDS, por meio da SAGI, produziu 59 publicações voltadas à disseminação do conhecimento gerado, como livros, periódicos, materiais didáticos e folhetos, alcançando uma tiragem total de 212.630 impressos. Destacam-se as edições anuais do Censo SUAS, como exemplos de produção sistemática de resultados de monitoramento. Também são realizados eventos que propiciam oportunidades de discussão e intercâmbio de conhecimento, como o Seminário Internacional “Sistemas de Proteção Social: Desafios no Contexto Latinoamericano”, ocorrido em 2009, e a primeira edição do Prêmio Rosani Cunha de Desenvolvimento Social, em 2010.



# 3

## A CONSTRUÇÃO SOCIAL

### 3. A CONSTRUÇÃO SOCIAL

#### Participação Social: as conferências nacionais e a consolidação de políticas sociais no Brasil

Um dos principais compromissos da nova composição de forças políticas representada pelo Governo Lula consistiu em estimular a construção das políticas sociais e modos de ação pública que fossem orientados aos e pelos interesses dos cidadãos. O compromisso em construir e acompanhar com controle social as políticas e ações governamentais esteve no centro da orientação para o novo papel da agenda social no desenvolvimento mais justo e equitativo que se pretendia para o Brasil.

Os resultados almejados com a configuração de uma sociedade mais equitativa não poderiam ser apartados de um processo amplamente democrático de definição e monitoramento da agenda social, de seus meios de execução, dos recursos disponíveis e necessários, das estratégias e das próprias metas a serem alcançadas.

Com base nesta orientação, multiplicaram-se conferências, encontros, fóruns, seminários, congressos, palestras, capacitações, grupos de discussão e de estudo, oficinas e toda uma série de atividades, presenciais e virtuais, nos diversos temas cobertos pela agenda social em nosso país. Tratava-se de promover o encontro entre anseios profundos da sociedade brasileira por meio de mecanismos efetivos de participação e, assim, afirmar conceitos e propósitos, compartilhar, debater e aprofundar os conhecimentos, pactuar avanços, acompanhar o desempenho das políticas sociais.

No ápice deste processo de construção pública de políticas sociais, coloca-se a complexa arquitetura político-institucional das conferências, levadas adiante especialmente nas áreas da assistência social e da segurança alimentar e nutricional, em processos participativos que envolveram os três níveis de governo e que culminaram nas conferências nacionais.

Em cada um dos processos de construção destas conferências, participaram ativamente milhares de pessoas, entre gestores públicos, trabalhadores da área, especialistas, membros de organizações privadas e beneficiários das políticas sociais, representantes dos mais variados grupos, movimentos, associações e organizações da sociedade civil.

Todas as quatro Conferências Nacionais de Assistência Social e as duas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas nos últimos oito anos, sob a coordenação e o apoio dos respectivos conselhos nacionais e do MDS, destacam-se pela consistente e efetiva parti-

cipação da sociedade em todas as etapas do processo. Para além dos dias vibrantes de realização de cada uma das conferências nacionais, todas elas foram precedidas por intenso e qualificado processo de preparação, que envolveu conferências municipais e estaduais, além da preparação de documentos e relatórios, debates, seminários e oficinas.

## Conferências Nacionais de Assistência Social realizadas no Governo Lula

Nos últimos oito anos, foram realizadas quatro Conferências Nacionais de Assistência Social. Todas contaram com a participação de profissionais e gestores da área, intelectuais, políticos, estudantes, usuários e cidadãos, tanto nas etapas e atividades preparatórias quanto nos eventos nacionais. Foram processos de consolidação e aperfeiçoamento da Política de Assistência Social num contexto de clara afirmação da assistência social como política pública, elemento crucial para um novo modelo de desenvolvimento para o país.

IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL TEMA: ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA DE INCLUSÃO: UMA NOVA AGENDA PARA A CIDADANIA (LOAS 10 ANOS)	07 A 10 DE DEZEMBRO DE 2003
V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL TEMA: ESTRATÉGIAS E METAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	05 A 08 DE DEZEMBRO DE 2005
VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL TEMA: COMPROMISSOS E RESPONSABILIDADES PARA ASSEGURAR PROTEÇÃO SOCIAL PELO SUAS	14 A 17 DE DEZEMBRO DE 2007
VII CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL TEMA: PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO SUAS	30 DE NOVEMBRO A 03 DE DEZEMBRO DE 2009

### IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

#### ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA DE INCLUSÃO: UMA NOVA AGENDA PARA A CIDADANIA (LOAS 10 ANOS)

A IV Conferência Nacional de Assistência Social realizou-se em Brasília-DF, nos dias 07 a 10 de dezembro de 2003, e contou com a presença de 1.852 participantes. Dentre estes, 817 delegados, sendo 377 representantes de entidades governamentais, 425 representantes da sociedade civil e 15 conselheiros do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), dentre os quais 6 representantes governamentais e 9 representantes da sociedade civil. Além dos delegados, 218 convidados compareceram ao evento,

sendo 92 vinculados a entidades governamentais, 47 vinculados a entidades da sociedade civil, 15 servidores do CNAS, 17 servidores do então Ministério da Assistência Social, 12 palestrantes e 35 relatores.

A Conferência ocorreu após a realização das conferências estaduais e municipais de Assistência Social realizadas em todo o país ao longo do ano de 2003. Este movimento envolveu cerca de 30 mil pessoas empenhadas em debater os temas indicados pelo Conselho Nacional de Assistência Social e os quatro subtemas propostos, assim como temas comuns e importantes às diferentes realidades dos municípios e estados brasileiros.

O tema geral da IV Conferência Nacional "Assistência Social como política de inclusão: uma nova agenda para a cidadania (LOAS 10 anos)" foi enriquecido pelo debate e deliberação acerca de quatro importantes subtemas:

- ASSISTÊNCIA SOCIAL: CONCEBER A POLÍTICA PARA REALIZAR O DIREITO.
- ORGANIZAÇÃO E GESTÃO: PLANEJAR LOCALMENTE PARA DESCENTRALIZAR E DEMOCRATIZAR O DIREITO.
- FINANCIAMENTO: ASSEGURAR RECURSOS PARA GARANTIR A POLÍTICA.
- MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO COMO ESTRATÉGIA PARA FORTALECER O CONTROLE SOCIAL.

Uma inovação importante foi o Conselho Nacional de Assistência Social, por meio de metodologia de avaliação e sistematização das deliberações das conferências estaduais, ter disponibilizado o Relatório Consolidado de Deliberações das Conferências Estaduais, visando à otimização do debate a ser realizado pelos grupos de trabalho e ao aprofundamento dos temas prioritariamente enfocados na IV Conferência Nacional.

O conjunto de propostas dos estados (1.524) foi condensado em 99, divididas entre os quatro subtemas, facilitando a realização dos debates dos grupos. Ainda no campo das inovações, destaca-se o procedimento regimental da Conferência que previa a eleição de prioridades entre as deliberações, contemplando as proposições oriundas dos estados e municípios e, ao mesmo tempo, assegurando o sentido de prioridade às decisões ali tomadas. O texto não corria mais o risco de ser uma relação de recomendações indistintas, e a Conferência Nacional passa a assumir seu papel fundamental como o processo e o fórum decisório estruturador das principais orientações para a Política de Assistência Social no Brasil.

Dentre as deliberações da IV Conferência Nacional, destaca-se a aprovação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), concebido pelos participantes como o construto institucional para a Política de Assistência Social, a ser formado com base em regras e procedimentos públicos, válidos a todos os agentes e organizações públicas, privadas e do terceiro setor atuantes no campo da assistência social, uma iniciativa urgente em se tratando da organização e gestão.

Além disso, esta Conferência foi o espaço para a socialização dos resultados da Pesquisa Nacional "Avaliação dos Dez Anos de Implementação da Lei Orgânica da Assistência Social: o olhar dos conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal". Iniciativa do CNAS, a pesquisa foi desenvolvida junto aos conselhos nas três esferas federativas com a perspectiva de avaliar a implementação da LOAS no país em seus variados aspectos, decorrida a primeira década de sua promulgação, colhendo as avaliações do conjunto de atores envolvidos na política.

### V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ESTRATÉGIAS E METAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A V Conferência Nacional de Assistência Social foi realizada no período de 05 a 08 de dezembro de 2005, no Centro de Convenções Ulysses Guimarães, em Brasília, e teve como tema: SUAS – PLANO 10: Estratégias e metas para implementação da Política Nacional de Assistência Social.

O período era de afirmação e consolidação da implementação da Política Nacional de Assistência Social e do SUAS, e a V Conferência Nacional configurou-se como um amplo processo de participação nesta direção, tendo sido precedida pela realização de conferências municipais de Assistência Social em 85% dos municípios, e de conferências estaduais de Assistência Social em todos os estados brasileiros, com participação de duzentos e cinquenta mil pessoas. A V Conferência Nacional de Assistência Social contou com 2.000 participantes, dentre delegados, convidados institucionais, observadores, representantes da sociedade civil e governamentais, além de aproximadamente cem convidados, dentre painelistas, debatedores, expositores de oficinas e relatores de grupos e oficinas de trabalho.

### Objetivos da V Conferência Nacional de Assistência Social:

- CONSOLIDAR A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO DO CIDADÃO, IDENTIFICANDO OS 10 DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS, NA PERSPECTIVA DE AFIRMAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS);
- PACTUAR METAS E COMPROMISSOS ENTRE SOCIEDADE CIVIL E ENTES GESTORES PARA OS PRÓXIMOS 10 ANOS: UNIDADE POSSÍVEL ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS, GESTORES, SOCIEDADE CIVIL, ORGANIZAÇÕES DE USUÁRIOS E DEMANDATÁRIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL;
- AFIRMAR COMPROMISSO NACIONAL COM A META DECENAL SUAS – PLANO 10;
- DIMENSIONAR OS DESAFIOS E AS MEDIDAS NECESSÁRIAS;
- AFIRMAR O COMPROMISSO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, NA PERSPECTIVA DO SUAS, COM O DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO CIDADÃO BRASILEIRO (METAS SOCIAIS DO MILÊNIO E DAS POLÍTICAS SOCIAIS SETORIAIS);
- ESTABELECEER DIRETRIZES PARA A POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS.

### RESULTADOS E DELIBERAÇÕES DA V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A força de toda esta mobilização, com base em procedimentos e metodologias adequados à deliberação coletiva, a V Conferência gerou uma série de resultados, entre os quais se destacam:

- A CONSTRUÇÃO DO DECÁLOGO DE DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS, NA FORMA DE UMA REDE ARTICULADA DE DIREITOS QUE VISAM ASSEGURAR EM LEI OS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS A TODOS OS CIDADÃOS BRASILEIROS. O DECÁLOGO É APRESENTADO EM QUADRO ADIANTE;
- A PACTUAÇÃO DE COMPROMISSOS ÉTICOS PARA A EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, DO SUAS E DOS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS, FIRMANDO-OS COMO ALICERCES DESTA COMPLEXA CONSTRUÇÃO COLETIVA;
- NO PLANO DA IMPLEMENTAÇÃO CONCRETA DO SUAS, FORAM APROVADOS 12 COMPROMISSOS E 18 AÇÕES, ARTICULADAS NO MUTIRÃO SUAS – PLANO 10;
- ALÉM DISSO, FORAM DEFINIDAS 45 ESTRATÉGIAS E METAS PARA OS SUBTEMAS QUE ESTRUTURAM O SUAS, SENDO 22 METAS PARA A GESTÃO, 7 PARA O FINANCIAMENTO, 6 PARA A GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS E 10 METAS E COMPROMISSOS PARA CONTROLE SOCIAL.

### Decálogo de Direitos Socioassistenciais

- 1 - TODOS OS DIREITOS DE PROTEÇÃO SOCIAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL CONSAGRADOS EM LEI PARA TODOS
- 2 - DIREITO DE EQUIDADE RURAL-URBANA NA PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA
- 3 - DIREITO DE EQUIDADE SOCIAL E DE MANIFESTAÇÃO PÚBLICA
- 4 - DIREITO À IGUALDADE DO CIDADÃO E CIDADÃ DE ACESSO À REDE SOCIOASSISTENCIAL
- 5 - DIREITO DO USUÁRIO À ACESSIBILIDADE, QUALIDADE E CONTINUIDADE
- 6 - DIREITO EM TER GARANTIDA A CONVIVÊNCIA FAMILIAR, COMUNITÁRIA E SOCIAL
- 7 - DIREITO À PROTEÇÃO SOCIAL POR MEIO DA INTERSETORIALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
- 8 - DIREITO À RENDA
- 9 - DIREITO AO COFINANCIAMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA
- 10 - DIREITO AO CONTROLE SOCIAL E DEFESA DOS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS

## DESTAQUES ENTRE AS ESTRATÉGIAS E METAS ESTABELECIDAS PARA A GESTÃO DO SUAS, RECURSOS HUMANOS, FINANCIAMENTO E CONTROLE SOCIAL

### Destques para a Gestão do SUAS:

- IMPLEMENTAR SISTEMA TERRITORIALIZADO DE INFORMAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TODAS AS ESFERAS DE GOVERNO;
- CONSOLIDAR A REDE-SUAS E O SEU ACESSO A TODOS OS MUNICÍPIOS E ESTADOS E CAPACITÁ-LOS PARA SUA UTILIZAÇÃO;
- APERFEIÇOAR O MODELO DE GESTÃO DO SUAS E AVALIAR SISTEMATICAMENTE A REFERIDA GESTÃO NAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO;
- QUALIFICAR E FORTALECER AS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS ENTRE UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS, (...) RESPEITANDO-SE AS DIVERSIDADES REGIONAIS, AS DISTÂNCIAS GEOGRÁFICAS E A CAPACIDADE DE GESTÃO DOS MUNICÍPIOS;
- CRIAR O PLANO DECENAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TODAS AS ESFERAS DE GESTÃO;
- ELABORAR REFERENCIAIS DE QUALIDADE PARA OS SERVIÇOS DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E ESPECIAL COM PARÂMETROS NACIONAIS DE FUNCIONAMENTO E CUSTEIO;
- IMPLANTAR, GRADATIVAMENTE, O ATENDIMENTO EM CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS) EM 100% DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, INCLUSIVE EM COMUNIDADES INDÍGENAS, QUILOMBOLAS, ASSENTAMENTOS E FRONTEIRAS, NAS ZONAS RURAL E URBANA;
- IMPLANTAR CENTROS DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CREAS) E/OU SERVIÇOS DE REFERÊNCIA REGIONAIS DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE INSTALADOS COM BASE MICRORREGIONAL, CONFORME INCIDÊNCIA DE SITUAÇÕES DE VULNERABILIDADE E RISCO SOCIAL (NO MUNICÍPIO E NA MICRORREGIÃO);

- CONSOLIDAR E FORTALECER O PETI DE MODO A COBRIR 100% DE SUA DEMANDA E IMPLEMENTAR PLANO ESPECÍFICO DE MONITORAMENTO PERMANENTE E EFETIVA GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA AOS RESPONSÁVEIS LEGAIS, VISANDO ERRADICAR O TRABALHO INFANTIL;
- INSERIR E REINSERIR JOVENS, ADULTOS, IDOSOS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA EM OPORTUNIDADES DE CAPACITAÇÃO, GERAÇÃO DE RENDA, INSERÇÃO SOCIOPROFISSIONAL E ACESSO AO CRÉDITO (PROJETOS DE INCLUSÃO PRODUTIVA);
- EFETIVAR A INTERSETORIALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

### Destques para a Gestão de Recursos Humanos:

- POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS: ELABORAR E APROVAR NORMA OPERACIONAL BÁSICA ESPECÍFICA E CRIAR PLANO DE CARREIRA, CARGOS E SALÁRIOS, COM A PARTICIPAÇÃO DOS TRABALHADORES SOCIAIS E SUAS ENTIDADES DE CLASSE REPRESENTATIVAS;
- POLÍTICA DE CAPACITAÇÃO CONTINUADA E DE VALORIZAÇÃO DE PROFISSIONAIS, CONSELHEIROS, GESTORES, TÉCNICOS PÚBLICOS E PRIVADOS E OUTROS ATORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL;
- AMPLIAR O QUADRO DE PROFISSIONAIS DE SERVIÇO SOCIAL E DE ÁREAS AFINS, MEDIANTE CONCURSO PÚBLICO, E GARANTIR QUE OS ÓRGÃOS GESTORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DAS TRÊS INSTÂNCIAS POSSUAM ASSESSORIA TÉCNICA;
- CRIAR, MEDIANTE PEC, LEGISLAÇÃO QUE PERMITA O COFINANCIAMENTO DO PAGAMENTO DE SALÁRIOS DO QUADRO EFETIVO DE TRABALHADORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DOS ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS COM RECURSOS TRANSFERIDOS PELO FNAS.

### Destques para o Financiamento:

- DEFINIR PISOS DE PROTEÇÃO SOCIAL COMPATÍVEIS COM OS CUSTOS DOS SERVIÇOS, CONSIDERANDO AS DIFERENÇAS REGIONAIS NAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO, A SEREM INSERIDOS OBRIGATORIAMENTE NO PPA, LDO E LOA, NA COMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL;
- GARANTIR O COFINANCIAMENTO PARA A IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DOS CRAS E CREAS, BEM COMO SERVIÇOS CONTINUADOS DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL A SEREM INSTALADOS, GRADATIVAMENTE, CONFORME ESTABELECIDO NA NOB/SUAS 2005 E ESTENDIDOS A TODOS OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS;
- FIXAR, MEDIANTE PEC, PERCENTUAL DE DESTINAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL NAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO (A CURTO PRAZO 5%, A MÉDIO PRAZO 7% E A LONGO PRAZO 10%);
- CONSOLIDAR OS FUNDOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FAS) COMO UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS, CONTEMPLANDO: A OTIMIZAÇÃO DOS FAS, A ALOCAÇÃO DE TODOS OS RECURSOS NESTE FUNDO, A VINCULAÇÃO DOS FAS AO ÓRGÃO GESTOR DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E A DISPONIBILIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E FINANCEIRAS PARA A SOCIEDADE.



### Destaques para o Controle Social:

- FORTALECER A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, EM TODOS OS NÍVEIS DE GOVERNO;
- ADOPTAR AÇÕES QUE TORNEM DE DOMÍNIO PÚBLICO A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, O SUAS, OS DIREITOS CONSIGNADOS NA LOAS, OS CRITÉRIOS DE PARCERIA COM ORGANIZAÇÕES E ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL;
- CRIAR, APOIAR E FORTALECER FÓRUMS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA MOBILIZAR A SOCIEDADE CIVIL A DEBATER E ENCAMINHAR PROPOSTAS PARA A GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS, DO CONTROLE SOCIAL E DE POLÍTICAS SOCIAIS, EM ESPECIAL AS AÇÕES DO SUAS;
- IMPLANTAR E AMPLIAR ESPAÇOS DE DEFESA SOCIAL: OUVIDORIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL MUNICIPAIS, ESTADUAIS/DISTRITO FEDERAL E NACIONAL, ARTICULAR A IMPLANTAÇÃO DE DEFENSORIAS PÚBLICAS, DELEGACIAS ESPECIALIZADAS, BEM COMO EXIGIR AGILIDADE NO MINISTÉRIO PÚBLICO, INCLUSIVE NA ZONA RURAL.

## VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

### COMPROMISSOS E RESPONSABILIDADES PARA ASSEGURAR PROTEÇÃO SOCIAL PELO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A VI Conferência Nacional, realizada em Brasília no período de 14 a 17 de dezembro de 2007, foi antecedida por um grande movimento nacional de discussões e deliberações, ocorrido nas 27 conferências estaduais e do Distrito Federal e nas 4.693 conferências municipais de assistência social, durante os meses de julho a outubro de 2007.

De todos os estados da federação, dez realizaram conferências municipais em todos os municípios e sete em mais de 90% de seus municípios. Aproximadamente 500 mil pessoas participaram em todas as etapas de realização das conferências que antecederam a VI Conferência Nacional.

A VI CNAS contou com cerca de 2 mil participantes, sendo 1.009 delegados, 145 convidados, 324 observadores, 307 pessoas envolvidas nos painéis, oficinas, estandes, mobilização, imprensa e relatoria, além de envolvidos no apoio operacional e técnico. O evento traduziu-se em um dos mais importantes momentos de debate e deliberação da Política de Assistência Social hoje empreendida sob a égide do SUAS.

A partir do tema mais amplo "Compromissos e Responsabilidades para Assegurar a Proteção Social pelo SUAS", foram definidos os seguintes subtemas para discussão e deliberação:

- PLANO DECENAL;
- DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS;
- CONTROLE SOCIAL E PROTAGONISMO DOS USUÁRIOS;
- FINANCIAMENTO;
- GESTÃO DO TRABALHO;
- INTERSETORIALIDADE ENTRE AS POLÍTICAS SOCIAIS E DESTAS COM O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.

### OBJETIVOS DA VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os objetivos da VI Conferência Nacional foram estipulados em seu Regulamento pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), conforme segue:

- AVALIAR E DEBATER A IMPLANTAÇÃO DO SUAS;
- APERFEIÇOAR O PLANO DECENAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, POR MEIO DA INCLUSÃO DE NOVAS METAS NACIONAIS;
- AFIRMAR COMPROMISSOS E RESPONSABILIDADES PARA COM O PLANO DECENAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL;
- REAFIRMAR OS COMPROMISSOS E RESPONSABILIDADES PARA ASSEGURAR A PROTEÇÃO SOCIAL PELO SUAS;
- APROVAR A CARTA NACIONAL DOS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS.

### DELIBERAÇÕES

A VI Conferência Nacional concentrou seus esforços em deliberar alterações no Plano Decenal de Assistência Social, assim como em aprovar uma Carta Nacional dos Direitos Socioassistenciais como forma de "convocar a sociedade brasileira a assumir, de forma coletiva, a luta pelos compromissos e responsabilidades para assegurar os direitos socioassistenciais previstos na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, de 1993" (conforme texto da Carta).

Em relação às deliberações de tópicos a serem incorporados ao Plano Decenal de Assistência Social, a VI Conferência aprovou ao todo 38 novas metas, distribuídas nos 4 eixos estruturantes (Gestão do SUAS, Financiamento, Recursos Humanos, Controle Social), além de 134 estratégias para se atingir as metas do referido Plano<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> A ÍNTEGRA DAS DELIBERAÇÕES DESTA E DAS DEMAIS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ENCONTRA-SE DISPONÍVEL NO ENDEREÇO: <[HTTP://WWW.MDS.GOV.BR/CNAS/CONFERENCIAS-NACIONAIS](http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais)>.

## VII CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO SUAS

A VII Conferência Nacional de Assistência Social realizou-se em Brasília, no período de 30 de novembro a 03 de dezembro de 2009, e teve como tema geral “Participação e Controle Social no SUAS”. Com a reflexão, o debate e as deliberações acerca do tema, o campo da assistência social dava mais um importante passo para a afirmação do protagonismo da sociedade, dos usuários, dos cidadãos na construção e controle do Sistema Único de Assistência Social e dos demais instrumentos institucionais de execução da Política Nacional de Assistência Social.

No processo de desenvolvimento da VII Conferência Nacional de Assistência Social, todos os 26 estados e o Distrito Federal realizaram suas conferências. Do conjunto de municípios, 4.582 realizaram as conferências municipais de Assistência Social e viabilizaram a participação de seus delegados nas conferências estaduais.

Considerando as conferências estaduais e do Distrito Federal, o número de participantes totalizou 20.620 pessoas, entre usuários, trabalhadores do SUAS, entidades e organizações de assistência social, gestores, conselheiros, convidados, observadores, especialistas.

Durante a VII Conferência Nacional participaram aproximadamente duas mil pessoas, sendo 1.420 delegados, 280 convidados, 200 observadores, entre outros.

Assim, o tema da participação e controle social foi abordado a partir de alguns conceitos, a saber, como forma de ruptura com padrões históricos de clientelismo, de personalismo e do “primeiro-damismo”. Questionou-se a invisibilidade e ausência de voz dos usuários e a baixa participação de conselhos, desconectados da dinâmica social, política e econômica dos seus contextos de atuação. Discutiu-se, ainda, a participação de responsáveis pela condução das ações de assistência social pouco afeitos a prestar contas de suas iniciativas e a construir participativamente as suas intervenções. Neste mesmo sentido, criticou-se ações do setor público fragmentadas, descontínuas, sem maiores impactos na realidade social. Enfim, a participação social foi trazida para o debate com o intuito de superar componentes que historicamente têm debilitado o campo da assistência social no Brasil.

No centro do debate, estava o protagonismo dos usuários dos serviços e benefícios socioassistenciais. Foi com esta orientação que o Conselho Nacional de Assistência Social lançou dois importantes documentos, a Carta Aberta aos Trabalhadores da Assistência Social e a Carta do CNAS

aos Usuários da Assistência Social, buscando estimular a participação ativa dos usuários em todas as atividades de preparação e da própria Conferência Nacional.

A Carta Aberta aos Trabalhadores da Assistência Social convidou todos os trabalhadores do setor a assumirem “a sua centralidade para o reconhecimento público da legitimidade e do protagonismo dos usuários na identificação de suas necessidades sociais e potencialidades, visando sua autonomia”. A perspectiva era a de configurar “nos diferentes territórios uma cultura participativa que sustente a construção democrática da assistência social voltada aos interesses daqueles que dela necessitam” (Carta Aberta aos Trabalhadores da Assistência Social, CNAS, agosto de 2009).

A Carta do CNAS aos Usuários da Assistência Social apresentou um convite direto a todos os usuários da assistência social a participarem do processo da VII Conferência Nacional, ao mesmo tempo em que apresentou a este público, de forma bastante direta, os principais componentes institucionais do SUAS, da PNAS, assim como os mecanismos de participação e controle social abertos à atuação dos usuários e beneficiários, como previsto na Constituição Federal. O inciso II do art. 204 assegura “a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle social das ações em todos os níveis”. Ou seja, a participação é explicitamente assegurada nas esferas municipal, estadual e federal.

## RESOLUÇÕES APROVADAS NA VII CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Tendo como foco principal assegurar o protagonismo dos usuários na formulação e no controle social das políticas, programas e ações da assistência social no Brasil, foram aprovadas um total de 57 deliberações, distribuídas nos 4 eixos que estruturaram a Conferência.

### Destaques das Deliberações

Eixo 1 – Processo Histórico da Participação Popular no País: nossa cidade e territórios em movimento; Trajetória e Significado do Controle Social na Política de Assistência Social: a diretriz constitucional em debate; Os Conselhos de Assistência Social e o SUAS: composição, dinâmica, caráter da representação e processo de escolha.

— ESTIMULAR A IMPLANTAÇÃO DOS FÓRUMS PERMANENTES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (MUNICIPAIS, ESTADUAIS E REGIONAIS).

- INTENSIFICAR AS AÇÕES DE FORTALECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.
- PROMOVER CAPACITAÇÃO CONTINUADA PARA CONSELHEIROS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, SECRETÁRIOS-EXECUTIVOS DOS CONSELHOS, INTEGRANTES DOS FÓRUMS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, GESTORES, TRABALHADORES, ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E USUÁRIOS, COFINANCIADA PELAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO.
- PROMOVER A CRIAÇÃO DE FRENTES PARLAMENTARES DE DEFESA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, COM A REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PERIÓDICAS PARA MONITORAR E VIABILIZAR A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS.
- AMPLIAR A PARTICIPAÇÃO POPULAR, MOBILIZANDO E CAPACITANDO OS USUÁRIOS PARA INTERVIR NAS DECISÕES, AVALIAR E FISCALIZAR A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, PARA QUE SE REALIZE A INTERSETORIALIDADE COM AS DEMAIS POLÍTICAS PÚBLICAS.
- APRIMORAR OS INSTRUMENTOS DE INFORMAÇÃO E DIVULGAÇÃO CONTINUADA DOS SERVIÇOS, PROGRAMAS, PROJETOS, BENEFÍCIOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DOS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS, DO ORÇAMENTO PARA A ÁREA, DO CRONOGRAMA DAS REUNIÕES E DELIBERAÇÕES DOS CONSELHOS.
- PROMOVER MAIOR APROXIMAÇÃO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COM AS CONTROLADORIAS, OUVIDORIAS, MINISTÉRIO PÚBLICO, PODER LEGISLATIVO E TRIBUNAIS DE CONTAS, NAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO, PARA A EFETIVAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL.

## EIXO 2 – Protagonismo do Usuário, o seu lugar político no SUAS; O Trabalhador do SUAS e o Protagonismo dos Usuários: bases para uma atuação democrática e participativa.

- CRIAR ESTRATÉGIAS QUE GARANTAM A PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS NO ACOMPANHAMENTO E DEFESA DAS DELIBERAÇÕES DAS CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COM VISTAS NA SUA MATERIALIZAÇÃO EM TODAS AS INSTÂNCIAS DA FEDERAÇÃO.
- CRIAR CONSELHOS GESTORES LOCAIS E FORTALECER NOS CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS) E NAS ENTIDADES DA REDE SOCIOASSISTENCIAL ESPAÇOS PARA ORGANIZAÇÃO E MOBILIZAÇÃO DOS USUÁRIOS, INCENTIVANDO-OS AO DEBATE E AO ENCAMINHAMENTO DE PROPOSTAS, BEM COMO A PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS SETORIAIS, AMPLIANDO A GARANTIA DE DIREITOS E DO CONTROLE SOCIAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) E ASSEGURANDO A ACESSIBILIDADE PARA AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, CONFORME LEGISLAÇÃO.
- ARTICULAR E INCENTIVAR A CRIAÇÃO DE FÓRUM PERMANENTE DE USUÁRIOS ONDE SERÃO ESTABELECIDAS AS DEMANDAS PARA A AGENDA PÚBLICA E AMPLIADAS AS FORMAS DE ACESSO ÀS INFORMAÇÕES SOBRE SEUS DIREITOS, CONFORME AS PREVISÕES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DEMAIS REGULAMENTAÇÕES.

- AUTORIZAR, POR LEI, O PAGAMENTO COM RECURSOS TRANSFERIDOS FUNDO A FUNDO, DOS VENCIMENTOS DE PESSOAL EFETIVO DO QUADRO PRÓPRIO DE ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS DOS TRABALHADORES QUE FAZEM EXECUÇÃO DIRETA DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS, EM ESPECIAL NOS CRAS E CREAS, CONFORME PREVISÃO DO PROJETO DE LEI Nº 3.077/2008 (PL/SUAS).

## EIXO 3 – Democratização da Gestão do SUAS: participação e articulação intergovernamental e Entidades de Assistência Social e o Vínculo SUAS.

- ARTICULAR E IMPLEMENTAR A CRIAÇÃO DE SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE, POR MEIO DE CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL OU REGIONALIZADO, OBJETIVANDO A AMPLIAÇÃO DA INFRAESTRUTURA, DOS ESPAÇOS PÚBLICOS DESTINADOS AO DESENVOLVIMENTO DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS E A CONSOLIDAÇÃO DAS REDES DE PROTEÇÃO SOCIAL DO SUAS.
- PROMOVER A EXPANSÃO E O COFINANCIAMENTO DO SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA (PAIF) A TODOS OS MUNICÍPIOS HABILITADOS NA GESTÃO BÁSICA E PLENA.
- DEFINIR, NAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO, INDICADORES E ÍNDICES PADRONIZADOS DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DA GESTÃO, CONSIDERANDO AS PECULIARIDADES REGIONAIS, E ESTABELECEER PADRÕES DE EFICÁCIA, EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE, COMPARTILHADO COM A REDE SOCIOASSISTENCIAL.
- IMPLANTAR, IMPLEMENTAR, COFINANCIAR E GARANTIR A MANUTENÇÃO DOS CRAS E CREAS ITINERANTES NAS ÁREAS RURAIS, COMUNIDADES ÉTNICAS, QUILOMBOLAS, INDÍGENAS, RIBEIRINHAS E OUTRAS COMUNIDADES E POVOS TRADICIONAIS, ATENDENDO-AS EM SUAS ESPECIFICIDADES, DESCENTRALIZANDO OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS E GARANTINDO PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E ESPECIAL.
- GARANTIR ASSESSORIA TÉCNICA E COFINANCIAMENTO CONTINUADO PELAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO PARA IMPLANTAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E MANUTENÇÃO DOS CRAS E CREAS, EFETIVANDO A UNIVERSALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO AOS USUÁRIOS.
- REGULAMENTAR O VÍNCULO SUAS, COM A AMPLA PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL INSCRITAS NOS CONSELHOS MUNICIPAIS E DO DF, TRABALHADORES E USUÁRIOS, ESTABELECENDO OS CRITÉRIOS E AS FORMAS DE COFINANCIAMENTO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL PÚBLICA E PRIVADA NA EXECUÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E ESPECIAL.
- ESTABELECEER MECANISMOS E ESTRATÉGIAS PARA EFETIVAR A FUNÇÃO DE VIGILÂNCIA SOCIAL, PELA AÇÃO ATIVA E PREVENTIVA NOS TERRITÓRIOS URBANOS, RURAIS E TODAS AS COMUNIDADES TRADICIONAIS, E PELA ELABORAÇÃO DE ESTUDOS E PESQUISAS, COFINANCIADOS PELAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO PARA CONHECER A REALIDADE SOCIAL, IDENTIFICAR AS SITUAÇÕES DE RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL, PARA PLANEJAR E EXECUTAR BENEFÍCIOS, PROGRAMAS, PROJETOS E SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, SEGUNDO AS REAIS NECESSIDADES E DEMANDAS

DA POPULAÇÃO, INCLUSIVE OS EGRESSOS DO SISTEMA PRISIONAL, ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS E MORADORES DE RUA E SUAS RESPECTIVAS FAMÍLIAS.

— CRIAR PROTOCOLOS DE AÇÃO INTEGRADA ENTRE AS DIVERSAS POLÍTICAS SETORIAIS E DE DEFESA DE DIREITOS, PARA QUE OS ÓRGÃOS GESTORES GARANTAM INTEGRALMENTE A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, COORDENADOS PELO MDS.

— EFETIVAR O COMANDO ÚNICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, PRECONIZADA NA LEI Nº 8.742/1993 (LOAS), E PROPOR ÀS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO A INSTITUIÇÃO DE ÓRGÃOS GESTORES COM A DENOMINAÇÃO DE SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

**EIXO 4 – Bases para Garantia do Financiamento da Assistência Social: a justiça tributária que queremos.**

— AMPLIAR OS RECURSOS FINANCEIROS E ORÇAMENTÁRIOS DAS AÇÕES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO, DEFININDO OS CRITÉRIOS DE ATUALIZAÇÃO DOS VALORES REPASSADOS POR INTERMÉDIO DOS PISOS, LEVANDO-SE EM CONSIDERAÇÃO OS CUSTOS E A QUALIDADE DOS SERVIÇOS.

— VIABILIZAR A ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL DE FORMA ARTICULADA ENTRE AS TRÊS POLÍTICAS SETORIAIS (SAÚDE, PREVIDÊNCIA SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL).

— DESENCADEAR MOBILIZAÇÃO E EXIGIR DO CONGRESSO NACIONAL A APROVAÇÃO DA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL – PEC Nº 431/01, QUE TRATA DA DESTINAÇÃO DE PERCENTUAL MÍNIMO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS, EXCLUINDO OS RECURSOS DO BPC E TRANSFERÊNCIA DE RENDA, PARA O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

— AMPLIAR E CONSOLIDAR NAS ESTRUTURAS DAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO E ENTIDADES DA REDE SOCIOASSISTENCIAL APOIO TÉCNICO E CAPACITAÇÃO PARA ORIENTAR A ELABORAÇÃO DE PROJETOS, PRESTAÇÃO DE CONTAS, BEM COMO OUTROS DOCUMENTOS PERTINENTES À POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

— AMPLIAR O COFINANCIAMENTO FEDERAL DO PISO BÁSICO FIXO PARA TODOS OS MUNICÍPIOS QUE POSSUEM CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS), GARANTINDO RECURSOS PARA A IMPLANTAÇÃO DE NOVOS CRAS ONDE NÃO EXISTAM, COM BASE NOS INDICADORES ESTABELECIDOS NA NOB/RH/SUAS E PACTUADOS PELA CIT.

— MOBILIZAR, ARTICULAR E EXIGIR A APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 3.077/2008, QUE ALTERA A LEI Nº 8.742/1993, EM ESPECIAL PARA A GARANTIA DE QUE OS RECURSOS DO COFINANCIAMENTO FEDERAL E ESTADUAL POSSAM SER UTILIZADOS PARA O PAGAMENTO DE PESSOAL EFETIVO.

## Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas no Governo Lula

Nos governos do Presidente Lula, foram realizadas duas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional: a II CNSAN em 2004, dez anos após a I Conferência Nacional realizada em 1994, e a III CNSAN em 2007.

### II CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), realizada em Olinda (PE), no período de 17 a 20 de março de 2004, constitui um marco na mobilização nacional pela erradicação da fome e promoção do direito à segurança alimentar e nutricional no Brasil. Representa a retomada e a convergência da articulação política do conjunto de forças sociais, sob a reconhecida inspiração de Josué de Castro e Herbert de Souza, engajadas nesta agenda, após o interregno de desresponsabilização do Estado brasileiro que marcou a década entre a primeira e a segunda CNSAN.

A II Conferência realizava-se em um novo contexto no qual o Governo Federal, sob a liderança do Presidente Lula, assumia o compromisso público e mobilizava-se para a erradicação da fome em nosso país e para a construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional consistente, eficaz e duradoura. Observada em perspectiva, representou o fortalecimento de uma das políticas públicas mais impactantes da história recente do Brasil.

Uma das mais cruéis dívidas com a sociedade brasileira começava a ser enfrentada, e a sociedade e o Estado brasileiro, em seus três níveis de governo e nos três poderes, retomavam a perspectiva da construção conjunta da estrutura política e institucional capaz de enfrentar os complexos desafios envolvidos na agenda de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

As deliberações da II CNSAN consistiram de propostas de ações estratégicas orientadas para a construção e afirmação de uma Política Nacional de SAN. Esta Conferência Nacional foi precedida por conferências municipais, regionais e estaduais em que se deliberou sobre ações públicas de segurança alimentar e nutricional correspondentes aos seus respec-

tivos níveis de atuação, e foram encaminhadas propostas de âmbito nacional, sistematizadas e publicadas em documento próprio distribuído aos delegados da II CNSAN.

Os participantes contaram, também, com um conjunto de 17 textos de referência produzidos com o objetivo de oferecer um amplo panorama dos principais temas em discussão sobre os vários aspectos englobados pelo enfoque da segurança alimentar e nutricional que vem sendo construído no Brasil.

Os debates ocorridos nos grupos temáticos e nas plenárias, bem como as proposições aprovadas, reafirmaram seis princípios gerais que devem estar associados à segurança alimentar e nutricional e contemplados nas ações e políticas públicas voltadas para promovê-la. São eles:

- ADOPTAR A ÓTICA DA PROMOÇÃO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL, COLOCANDO A SAN COMO OBJETIVO ESTRATÉGICO E PERMANENTE ASSOCIADO À SOBERANIA ALIMENTAR;
- ASSEGURAR O ACESSO UNIVERSAL E PERMANENTE A ALIMENTOS DE QUALIDADE, PRIORITARIAMENTE, POR MEIO DA GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA E CONTEMPLANDO AÇÕES EDUCATIVAS;
- BUSCAR A TRANSVERSALIDADE DAS AÇÕES POR INTERMÉDIO DE PLANOS ARTICULADOS INTERSETORIALMENTE E COM PARTICIPAÇÃO SOCIAL;
- RESPEITAR A EQUIDADE DE GÊNERO E ÉTNICA, RECONHECENDO A DIVERSIDADE E VALORIZANDO AS CULTURAS ALIMENTARES;
- PROMOVER A AGRICULTURA FAMILIAR BASEADA NA AGROECOLOGIA, EM CONEXÃO COM O USO SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS NATURAIS E COM A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE;
- RECONHECER A ÁGUA COMO ALIMENTO ESSENCIAL E PATRIMÔNIO PÚBLICO.

### DELIBERAÇÕES DA II CNSAN

Estes princípios são ordenadores de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e foram as referências que conferiram sentido e organicidade ao elenco de 153 propostas de ações estratégicas aprovadas pela II CNSAN, das quais 47 foram definidas como prioritárias. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) passou a dispor de um conjunto consistente de resoluções para extrair as diretrizes

gerais e propostas de ação a serem encaminhadas ao Governo Federal e à sociedade brasileira para conformar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

## II CNSAN – DELIBERAÇÕES PRIORITÁRIAS

### QUESTÕES INSTITUCIONAIS

Direito humano à alimentação:

- RECONHECER A EXIGIBILIDADE IMEDIATA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL PELO PODER JUDICIÁRIO PARA EFETIVAR O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA COMO DIREITO BÁSICO, INDEPENDENTEMENTE DA CRIAÇÃO DA LEI ORGÂNICA DE SAN, QUE DEVERÁ ESTABELECEER OS PRINCÍPIOS, A ESTRUTURA E A GESTÃO DO SISTEMA NACIONAL DE SAN E DE EMENDA CONSTITUCIONAL NO ARTIGO 6º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Institucionalidade:

- CRIAR UMA COMISSÃO DE ESTUDO OBJETIVANDO A ELABORAÇÃO DE UMA LEI ORGÂNICA DE SAN NO QUE SE REFERE AO ABASTECIMENTO, À AGRICULTURA URBANA, À AQUICULTURA E À PESCA;
- INSTITUIR UM SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL, GARANTINDO A REGULAMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SAN COMO POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL, COM LEI ORGÂNICA E ORÇAMENTO PRÓPRIO, PREVENDO CRIAÇÃO DE FUNDO ESPECÍFICO, COM DEFINIÇÃO DE AÇÕES, DIRETRIZES, RECURSOS E PAPEL DOS DIFERENTES NÍVEIS DE GOVERNO NA OBRIGAÇÃO DO ESTADO DE GARANTIR O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO; CONTEMPLANDO A GESTÃO PARTICIPATIVA (DE ATORES DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA E DO GOVERNO NOS TRÊS NÍVEIS), A REGIONALIZAÇÃO E PRODUÇÃO, REALIZANDO AS CONFERÊNCIAS COMO INSTÂNCIAS DELIBERATIVAS, PREFERENCIALMENTE A CADA DOIS ANOS, RESPEITANDO AS QUESTÕES DE GÊNERO, RAÇA, ETNIA, GERAÇÃO E REGIONALIDADE E PREVENDO A CRIAÇÃO DE LEIS COMPLEMENTARES NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS;
- ASSEGURAR A PARTICIPAÇÃO ATIVA DA SOCIEDADE CIVIL NA ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DA LEI ORGÂNICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL E DE UMA LEI DE RESPONSABILIDADE SOCIAL, ESTABELECENDO MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL.

Participação social:

- CONFIRMAR OS COMITÊS GESTORES (CG) EXISTENTES E GARANTIR A CRIAÇÃO DE NOVOS CGS, ESCOLHIDOS EM ASSEMBLEIAS POPULARES (MUNICIPAIS OU DISTRITAIS) COM A PARTICIPAÇÃO, NA SUA COMPOSIÇÃO, DE 2/3 DA SOCIEDADE CIVIL E 1/3 DO SETOR PÚBLICO.

### Monitoramento, avaliação e indicadores:

- CRIAR UM SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÃO EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, COM ABRANGÊNCIA DE GÊNERO, COR, RAÇA E ETNIA, DE CARÁTER INTERSETORIAL, NOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA.

### Soberania alimentar e relações internacionais:

- PROMOVER AMPLA DISCUSSÃO NACIONAL E INTERNACIONAL PARA A ELABORAÇÃO DE UM CÓDIGO INTERNACIONAL DE CONDUTA PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO.

## ASPECTOS RELACIONADOS À PRODUÇÃO

### Reforma agrária, agricultura familiar, agricultura urbana e agroextrativismo:

- REVOGAR A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.183 E ACELERAR O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA;
- EFETIVAR A DEMARCAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS E QUILOMBOLAS DE FORMA CONTÍNUA, OBSERVANDO O QUE DISPÕEM OS ARTIGOS 231 E 232 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O CUMPRIMENTO DO ARTIGO 68 (ADCT) DA CONSTITUIÇÃO NO TOCANTE ÀS TERRAS REMANESCENTES DE QUILOMBOS;
- FOMENTAR PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DE PRODUÇÃO E COMPRA DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS REGIONAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR E DE ASSENTAMENTOS RURAIS E CONSOLIDAR E AMPLIAR O PROGRAMA DE AQUISIÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR (PAA) E DE ASSENTAMENTOS RURAIS;
- PROMOVER PESQUISA PÚBLICA E ASSISTÊNCIA TÉCNICA GRATUITA, DE QUALIDADE E INTERDISCIPLINAR, VOLTADA PARA A AGRICULTURA FAMILIAR COM ENFOQUE NA AGROECOLOGIA;
- AMPLIAR E DESBUROCRATIZAR O CRÉDITO PARA OS AGRICULTORES FAMILIARES.

### Recursos genéticos, transgênicos, sementes e o acesso e uso dos recursos naturais e da água:

- PROIBIR A PRODUÇÃO E A COMERCIALIZAÇÃO DOS ALIMENTOS TRANSGÊNICOS, RESPEITANDO O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO;
- CONSTRUIR UMA POLÍTICA EFETIVA DE CONVIVÊNCIA COM O SEMIÁRIDO, ASSUMINDO O PROGRAMA 1 MILHÃO DE CISTERNAS COMO POLÍTICA PÚBLICA;
- TRATAR A ÁGUA COMO ELEMENTO DE SOBERANIA ALIMENTAR E APERFEIÇOAMENTO DE LEGISLAÇÕES QUE REGULAMENTEM A SUA UTILIZAÇÃO RACIONAL E QUE A RECONHEÇAM COMO PATRIMÔNIO NATURAL CULTURAL TRADICIONAL E, ALÉM DISSO, COMO UM BEM PÚBLICO.

## ASPECTOS RELACIONADOS AO ACESSO

### Abastecimento:

- INCENTIVAR E INSTITUCIONALIZAR A CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS DE ABASTECIMENTO LOCAIS E REGIONAIS, EM PARCERIA COM A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA, LEVANDO EM CONTA A INTERSETORIALIDADE;

### Geração de emprego e renda e economia solidária:

- PRIORIZAR POLÍTICAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA COMO ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA E DE INCLUSÃO E EMANCIPAÇÃO SOCIAL, COM VISTAS EM DIMINUIR O RISCO DE INSEGURANÇA ALIMENTAR DA POPULAÇÃO;
- PROMOVER FORMAS DE ORGANIZAÇÕES ECONÔMICAS, COOPERATIVAS, ASSOCIATIVAS, COMUNITÁRIAS, DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA NA PERSPECTIVA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA, ESTIMULANDO O COMÉRCIO E O CONSUMO LOCAL, COM INTEGRAÇÃO DAS AÇÕES DA ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA (EPS) NOS ESPAÇOS DE DISCUSSÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.

### Programas de transferência de renda:

- CONSOLIDAR E AMPLIAR OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA, IMPLANTANDO-OS EM TODOS OS MUNICÍPIOS COM PARTICIPAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO, ARTICULADOS E INTEGRADOS À POLÍTICA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA, GARANTINDO A MANUTENÇÃO E O MELHORAMENTO DO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL.

### Mutirão, doação de alimentos e ações em situações emergenciais:

- GARANTIR A AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS PARA OS POVOS INDÍGENAS EM SITUAÇÃO DE INSEGURANÇA ALIMENTAR E CASOS EMERGENCIAIS GERENCIADOS POR UM COMITÊ COMPOSTO PELOS INDÍGENAS E UM MEMBRO DE CADA ESFERA DE GOVERNO.

## AÇÕES DE SAÚDE E NUTRIÇÃO

### Ações de promoção de modos de vida e alimentação saudável e ações de vigilância:

- FORTALECER O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SISVAN) NO SETOR DE SAÚDE EM CONSONÂNCIA COM A POLÍTICA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (PNAN), REFORÇANDO E AMPLIANDO AS ATIVIDADES JÁ EM DESENVOLVIMENTO, PARA TODAS AS FASES DO CICLO DE VIDA, NOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO;
- PROMOVER AÇÕES EDUCATIVAS E DE DIFUSÃO DA INFORMAÇÃO COM APOIO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO E CAMPANHAS PUBLICITÁRIAS NA PERSPECTIVA DE ORIENTAR A POPULAÇÃO QUANTO À AGENDA DE SAN.

Alimentação e educação nutricional nas escolas e creches:

- REFORMULAR A LEGISLAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE), BUSCANDO GARANTIR EFETIVAMENTE A DESCENTRALIZAÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR; GARANTIR A UNIVERSALIZAÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR PARA ALUNOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL, DO ENSINO FUNDAMENTAL, DO ENSINO MÉDIO E DO EJA (EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS);
- INSERIR NO PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO (PPP) E NOS CURRÍCULOS DE GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO O DESENVOLVIMENTO DOS TEMAS SOBRE SAN E SAÚDE, COMO, POR EXEMPLO, DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO, ALIMENTAÇÃO E CULTURA, HÁBITOS ALIMENTARES SAUDÁVEIS, DIREITO DO CONSUMIDOR, ÉTICA E CIDADANIA, ALEITAMENTO MATERNO, AGROECOLOGIA, ECONOMIA FAMILIAR, ASSOCIATIVISMO, PRÁTICAS AGRÍCOLAS E DE AQUICULTURA E PESCA, REAPROVEITAMENTO DE ALIMENTOS, ENTRE OUTROS.

Cultura alimentar:

- PROMOVER ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL CULTURALMENTE REFERENCIADA A PARTIR DE AÇÕES EDUCATIVAS DIRIGIDAS A CONSTITUIÇÃO E CAPACITAÇÃO PERMANENTE DE AGENTES LOCAIS EM SAN; INTRODUÇÃO, NA INTEGRALIZAÇÃO CURRICULAR DO ENSINO INFANTIL, FUNDAMENTAL E MÉDIO DA SAN COMO TEMA TRANSVERSAL, ENFATIZANDO OS ASPECTOS REFERENTES À CULTURA ALIMENTAR; INCLUSÃO NO CARDÁPIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DE ALIMENTOS SAUDÁVEIS E DA CULTURA ALIMENTAR LOCAL.

### III CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

#### POR UM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, TENDO POR OBJETIVO A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A III Conferência Nacional de SAN ocorre em um novo contexto político-institucional, marcado pelas conquistas no campo da segurança alimentar e nutricional no Brasil. A II Conferência havia deixado diretrizes muito claras e politicamente muito consistentes para o conjunto dos atores, a começar pela incorporação na agenda política do país da Política da Segurança Alimentar e Nutricional, da soberania alimentar e do direito humano à alimentação, além da orientação pela construção do Sistema Nacional de SAN.

O MDS já havia sido criado, articulando políticas, programas e ações diretamente orientadas ou complementares ao fortalecimento da segurança alimentar e nutricional. Também já era possível contar com a afirmação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) no plano nacional e dos CONSEAs na maioria dos estados e em muitos municípios. E, por fim, já havia sido sancionada a Lei nº 11.346/2006, Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que afirmava os principais fundamentos políticos e institucionais da Política Nacional de SAN.

Conforme estabelecido na LOSAN, em seu artigo 11, a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é a instância do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. É papel daqueles que atuam nestas conferências, também, realizar a avaliação do SISAN.

A III Conferência Nacional foi a etapa final de um processo iniciado pelos municípios e estados com a realização de conferências municipais e estaduais. Na etapa municipal e sub-regional, realizada de outubro de 2006 até março de 2007, cada CONSEA estadual definiu a melhor forma de realizar o processo preparatório da sua conferência estadual. Ao todo, foram realizadas 536 conferências municipais e/ou regionais, assim como 46 seminários e encontros preparatórios. Esses eventos contaram com cerca de 60 mil participantes.

Na etapa estadual, ocorrida até 30 de abril de 2007, foram realizadas conferências nos 26 estados e no Distrito Federal, em atividades que contaram com aproximadamente nove mil participantes, dentre os quais 1.143 representantes da população negra, povos indígenas, comunidades quilombolas, de terreiros e outras comunidades tradicionais.

Nessa etapa, foram eleitos os delegados e delegadas estaduais, discutidas e encaminhadas propostas para a Conferência Nacional, a partir do documento-base apresentado pelo CONSEA. Foram também desenvolvidos diagnósticos e avaliações das políticas de segurança alimentar e nutricional em âmbito estadual e elaboradas propostas para a atuação dos CONSEAs estaduais.

Na etapa nacional, ocorrida de 03 a 06 de julho de 2007, em Fortaleza, Ceará, foram discutidas e aprovadas as propostas oriundas do documento-base, incorporando-se as contribuições geradas nas conferências estaduais, do CONSEA e do Governo Federal. Participaram da Conferência Nacional 1.188 delegados estaduais, 462 convidados nacionais, 50 convidados internacionais, 94 expositores e 37 representantes da imprensa. A Conferência contou também com 164 delegados nacionais, divididos entre os conselheiros nacionais (titulares e suplentes) e representantes do Governo Federal.

O objetivo da III Conferência, conforme deliberação do CONSEA em 16 de setembro de 2006, foi estabelecido como a Construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e o tema geral foi "Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional".

Uma importante inovação da III Conferência foi a adoção de um sistema de cotas nas delegações estaduais, visando garantir a participação de segmentos da sociedade que se encontram em situação de maior insegurança alimentar e nutricional no país. Com base em dados estatísticos e informações dos órgãos responsáveis, foram definidas cotas para delegados dos povos indígenas, comunidades quilombolas, comunidades de terreiro e para a população negra. Deste modo, participaram da III CNSAN, como delegados estaduais, 49 representantes indígenas, 63 representantes quilombolas, 40 representantes de comunidades de terreiro e 103 representantes da população negra.

A III CNSAN reafirmou que o objetivo da segurança alimentar e nutricional implica uma concepção de desenvolvimento socioeconômico que questiona os componentes do modelo de desenvolvimento hegemônico no Brasil, geradores de desigualdade, pobreza e fome e com impactos negativos sobre o meio ambiente e a saúde.

A busca desse objetivo requer que a PNSAN seja orientada por seis diretrizes integradoras dos diferentes setores de governo e da sociedade civil:

- PROMOVER O ACESSO UNIVERSAL À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL;
- ESTRUTURAR SISTEMAS JUSTOS, DE BASE AGROECOLÓGICA E SUSTENTÁVEIS DE PRODUÇÃO, EXTRAÇÃO, PROCESSAMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS;
- INSTITUIR PROCESSOS PERMANENTES DE EDUCAÇÃO E CAPACITAÇÃO EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA;

- AMPLIAR E COORDENAR AS ÁREAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL PARA POVOS INDÍGENAS E DEMAIS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS DEFINIDOS PELO DECRETO Nº 6.040/2007;

- FORTALECER AS ÁREAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO EM TODOS OS NÍVEIS DE ATENÇÃO EM SAÚDE, DE MODO ARTICULADO ÀS DEMAIS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL;

- PROMOVER A SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM ÂMBITO INTERNACIONAL.

As deliberações aprovadas na III CNSAN constituem um conjunto de áreas e programas prioritários cuja concretização lançou o desafio da construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) previsto na Lei Orgânica. Nesta perspectiva, o SISAN deve contar com CONSEAs legitimados em todas as três esferas de governo, capacitados e equipados para efetiva participação na formulação, implementação e controle das políticas de segurança alimentar e nutricional, e também com instâncias governamentais intersetoriais que deem efetividade às proposições emanadas dos Conselhos.

Concluída a III CNSAN, foram afirmadas as prioridades a serem alcançadas e os caminhos a serem percorridos para a construção de processos sustentáveis de desenvolvimento socioeconômico com segurança alimentar e nutricional, assim como foram defendidas a realização do direito humano à alimentação adequada e a soberania alimentar, por intermédio da PNSAN e do SISAN.

### DELIBERAÇÕES APROVADAS NA III CNSAN – DESTAQUES

A Declaração Final aprovada pela III CNSAN destacou as seguintes deliberações:

- COORDENAR AS POLÍTICAS ECONÔMICAS E SOCIAIS DE MODO A SUBORDINAR O CRESCIMENTO ECONÔMICO A PRIORIDADES SOCIAIS E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL, MANTENDO E INTENSIFICANDO A RECUPERAÇÃO DA CAPACIDADE DE ACESSO AOS ALIMENTOS PELA POPULAÇÃO;

- FORTALECER O ESTADO EM SUA CAPACIDADE DE REGULAÇÃO, DISTRIBUIR RIQUEZA E PROVER DIREITOS, PRESERVAR O AMBIENTE E PROMOVER A INTEGRAÇÃO SOBERANA ENTRE OS POVOS;

- APROFUNDAR A INTEGRAÇÃO DOS PROGRAMAS E ÁREAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, ROMPENDO A FRAGMENTAÇÃO SETORIAL E INCORPORANDO AS DINÂMICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL;

- INCORPORAR OS PRINCÍPIOS E MECANISMOS DE EXIGIBILIDADE DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA COMO FORMA DE EXPURGAR PRÁTICAS CLIENTELISTAS E ASSISTENCIALISTAS E PROMOVER A CULTURA DE DIREITOS;
- IMPLEMENTAR POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E DE GARANTIA DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA DOS SEGMENTOS MAIS VULNERÁVEIS, RECONHECENDO AS EXIGÊNCIAS DA DIVERSIDADE DE GÊNERO, GERACIONAL, ÉTNICA, RACIAL E CULTURAL E DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA;
- PROSSEGUIR COM A PROMOÇÃO DO DIREITO À RENDA DOS GRUPOS SOCIAIS MAIS VULNERÁVEIS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, FORTALECENDO A ARTICULAÇÃO ENTRE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E A GERAÇÃO DE OPORTUNIDADES AOS BENEFICIÁRIOS;
- REALIZAR REFORMA AGRÁRIA AMPLA, IMEDIATA E IRRESTRITA E A PROMOÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR COMO POLÍTICA PÚBLICA ESTRATÉGICA AO DESENVOLVIMENTO, INCLUINDO A DEMARCAÇÃO E TITULAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS E QUILOMBOLAS;
- INTENSIFICAR O APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR E AGROEXTRATIVISMO COM INCORPORAÇÃO DA AGROECOLOGIA NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL, BEM COMO REVISAR A LEI DE BIOSSEGURANÇA, ESPECIALMENTE, SUSPENDER A LIBERALIZAÇÃO DE PRODUTOS TRANSGÊNICOS;
- ESTRUTURAR UMA POLÍTICA NACIONAL DE ABASTECIMENTO QUE PRIORIZE A PARTICIPAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR E AGROEXTRATIVISMO POR MEIO DO FORTALECIMENTO DO PAA;
- DEFINIR UMA POLÍTICA ENERGÉTICA SUSTENTÁVEL QUE NÃO COMPROMETA A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, OFEREÇA OPORTUNIDADES À AGRICULTURA FAMILIAR E FORTALEÇA SUA CAPACIDADE DE PRODUZIR ALIMENTOS DIVERSIFICADOS, REGULE E LIMITE O AVANÇO DAS MONOCULTURAS;
- PROMOVER A SAÚDE E A ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL POR MEIO DA PNSAN DE FORMA INTEGRADA AO SISAN, FORTALECENDO OS INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL, A VIGILÂNCIA NUTRICIONAL, A FISCALIZAÇÃO DE ALIMENTOS E O MONITORAMENTO DA PROPAGANDA E ROTULAGEM;
- INSTITUIR PROCESSOS PARTICIPATIVOS DE EDUCAÇÃO EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, COM BASE NOS PRINCÍPIOS DA LOSAN;
- GERAR EMPREGO E TRABALHO DIGNOS, PROMOVENDO FORMAS ECONÔMICAS COMUNITÁRIAS, A COOPERAÇÃO, A ECONOMIA E COMÉRCIO SOLIDÁRIOS;

- ASSEGURAR O ACESSO UNIVERSAL À ÁGUA DE QUALIDADE COMO DIREITO HUMANO BÁSICO DE TODA A POPULAÇÃO E SUA PRESERVAÇÃO, BEM COMO A AMPLIAÇÃO DOS PROCESSOS DE CAPTAÇÃO DE ÁGUA DAS CHUVAS PARA CONSUMO HUMANO E PRODUÇÃO NO SEMIÁRIDO;
- PROMOVER UM PROCESSO PARTICIPATIVO DE REVITALIZAÇÃO DA BACIA DO RIO SÃO FRANCISCO E SUSPENDER DE IMEDIATO SUA TRANSPOSIÇÃO.





# 4 CONQUISTAS E DESAFIOS PARA O FUTURO

## 4. CONQUISTAS E DESAFIOS PARA O FUTURO

### Contexto social e alguns resultados

Em 2002, 75,9 milhões de brasileiros viviam em situação de pobreza, definida pela renda *per capita* de meio salário mínimo e, entre eles, cerca de 36,4 milhões com menos de  $\frac{1}{4}$  de um salário mínimo, na condição de extrema pobreza. Os 10% mais ricos se apropriavam de 50% do total da renda e os 50% mais pobres possuíam cerca de 10% da renda. O 1% mais rico detinha uma parcela de renda superior àquela apropriada por metade de toda a população brasileira (Fonte: PNAD/IBGE). Apesar de estar entre as dez maiores economias mundiais, o país era uma das quatro nações com pior distribuição de renda (o Coeficiente de Gini<sup>1</sup> era de 0,589 em 2002, o terceiro mais alto entre 110 países listados pelo Banco Mundial).

O Governo Lula, ao assumir em 2003, orientou suas políticas públicas a partir de um conceito de desenvolvimento social articulado com a retomada do desenvolvimento econômico. Estava sendo delineado um novo contrato social, com prioridade para a erradicação da fome e a redução das desigualdades sociais, o crescimento com distribuição de renda, a garantia de acesso aos direitos sociais, a ampliação do mercado de consumo de massa e o aumento de investimentos públicos.

A partir desta escolha, apresentaram-se grandes desafios. Um deles pode ser resumido na seguinte pergunta: políticas públicas de combate à pobreza e à desigualdade social podem ser instrumentos de promoção de desenvolvimento econômico? A experiência brasileira dos últimos oito anos indica que a resposta a essa pergunta é sim. Um dos mais eloquentes argumentos dessa resposta está relacionado à crise econômico-financeira de 2008. Naquele período, surgiram previsões pessimistas e alarmantes sobre como ela atingiria o Brasil. O Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, foi criticado por ter afirmado à época que a crise chegaria ao Brasil como uma "marolinha", e não como um "tsunami"<sup>2</sup>. E foi exatamente isso o que aconteceu. O Brasil foi um dos últimos países a sentir os efeitos da crise e um dos primeiros a sair dela, e isto não se deu por acaso. Nosso país tinha políticas públicas que articularam fortemente os conceitos de desenvolvimento social e crescimento econômico, o que se tornou uma vacina para a crise.

Entre essas políticas destaca-se a construção de uma rede de proteção social que vem despertando interesse no mundo inteiro. O economista James Galbraith, diretor do Projeto Desigualdade na Universidade do Texas, foi um dos primeiros a prever, ainda em 2004, a crise que eclodiria entre 2008 e 2009. Partiu dele também um dos mais importantes elogios

<sup>1</sup> MEDIDA UTILIZADA PARA CALCULAR A DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA. CONSISTE EM UM NÚMERO ENTRE 0 E 1, ONDE 0 CORRESPONDE À COMPLETA IGUALDADE DE RENDA E 1 CORRESPONDE À COMPLETA DESIGUALDADE.

<sup>2</sup> DECLARAÇÃO FEITA PELO PRESIDENTE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA EM 04/10/2008 E AMPLAMENTE DIVULGADA PELOS VEÍCULOS DE COMUNICAÇÃO DO PAÍS.

às escolhas feitas pelo governo brasileiro. Na avaliação de Galbraith, o Brasil mostrou que implementar políticas públicas de combate à pobreza é uma forma muito mais eficaz de enfrentar uma crise como essa do que a estratégia de se dar dinheiro aos bancos ou grandes empresas. Segundo o economista, é assim que se restauram os fluxos de renda, de capital e a capacidade de tomada de empréstimo da população e do sistema como um todo.

Em março de 2009, Galbraith veio ao Brasil participar de um seminário internacional promovido pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). O tema central do encontro era a crise internacional que varria economias por todo mundo. Neste encontro, ele previu que o Brasil seria menos atingido pelo vendaval por uma razão central: a rede de proteção social construída no país nos últimos anos. Como se luta contra a pobreza e contra a desigualdade social? – perguntou. Fortalecendo a rede de segurança social. Na Grande Depressão de 29, lembrou, a principal medida do governo dos EUA foi aumentar a segurança econômica da população que estava na base da pirâmide econômica. E isso foi feito com medidas como a ampliação do sistema de assistência e segurança social, garantias de depósitos, medidas de incentivo à produção industrial e agrícola. Mas, ressalta, foi a rede de proteção social que permitiu aos EUA atravessar e superar aquele difícil período.

A realidade acabou dando razão ao economista. No dia 8 de abril de 2010, o IPEA apresentou o quarto relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), em parceria com a Organização das Nações Unidas (ONU). Esses objetivos, cabe lembrar, foram estabelecidos em 2000 pela ONU e assinados por 189 países, entre eles o Brasil, com o compromisso de lutar contra a pobreza, a fome, a desigualdade de gênero, a degradação ambiental e de combater o HIV/Aids, entre outros. O quarto relatório dos ODM avaliou as 18 metas monitoradas por 48 indicadores propostos pela ONU e 60 assumidos voluntariamente pelo Brasil.

O estudo indicou que o Brasil alcançou e superou as metas de redução da pobreza extrema e da fome definidas pela ONU. Os programas de transferência de renda, apontou a Organização, foram fundamentais para atingir esses objetivos. A meta inicial era de, até 2015, reduzir a pobreza à metade do nível de 1990. Em 2005, essa meta foi voluntariamente ampliada, definindo que a redução da pobreza deveria atingir um quarto do nível de 1990. Esse resultado foi alcançado em 2007 e superado em 2008.

Segundo dados do IPEA e da FGV, entre 2003 e 2009, 27,9 milhões de pessoas superaram a pobreza e 35,7 milhões ascenderam para classes sociais mais elevadas. O índice da população vivendo em situação de pobreza extrema (US\$ 1,25/dia) caiu de 12% (2003) para 4,8% (2008).

O país vivenciou, neste período, uma forte ascensão social: 35,7 milhões de pessoas foram incorporadas às classes A, B e C; 29 milhões passaram a pertencer à classe C e 6,6 milhões de pessoas ascenderam para as classes A e B. Dados da PNAD/IBGE demonstram a ampliação do acesso dos brasileiros a bens e serviços:

INDICADOR	2002	2009
TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL (POR MIL NASCIDOS VIVOS)	28,4	21,9
ABASTECIMENTO DE ÁGUA (% DOMICÍLIOS)	81,9	85,3
SANEAMENTO (% DOMICÍLIOS COM REDE COLETORA E FOSSA LIGADA À REDE)	56,0	60,0
LIXO COLETADO (% DOMICÍLIOS)	84,8	89,4
ILUMINAÇÃO ELÉTRICA (% DOMICÍLIOS)	96,6	99,1
TELEFONE (% DOMICÍLIOS)	61,6	84,9
MÁQUINA DE LAVAR ROUPA (% DOMICÍLIOS)	33,9	44,3
TELEVISOR (% DOMICÍLIOS)	89,9	95,7
MICROCOMPUTADOR (% DOMICÍLIOS)	14,1	34,7
MICROCOMPUTADOR COM ACESSO À INTERNET (% DOMICÍLIOS)	10,3	27,4

FONTE: PNAD/IBGE, 2009.

A taxa de desnutrição em crianças menores de cinco anos no Brasil caiu de 12,5%, em 2003, para 4,8%, em 2008 – uma queda de 62%. A diarreia aguda, uma das maiores causas de mortalidade infantil, que havia causado 2.913 óbitos em 2003, fechou o ano de 2008 com 1.410 mortes – registrando uma redução de 51,6%.

Entre 2003 e 2009, o Coeficiente de Gini recuou em média 1,2% ao ano (de 0,589 em 2002 para 0,543 em 2009). A redução ocorrida nos últimos anos é inédita desde quando o indicador começou a ser mensurado no Brasil, nos anos 1970. O Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) são responsáveis por aproximadamente um terço da redução da desigualdade, medida pelo Coeficiente de Gini desde 2001.



## Transformações geradas pelo Bolsa Família

Presente em aproximadamente 11,4 milhões de domicílios de todos os municípios brasileiros, o Bolsa Família mudou para melhor a vida de milhões de pessoas, especialmente no que se refere à saúde, educação e alimentação. Os números que comprovam essa melhoria são os seguintes:

### ALIMENTAÇÃO E SAÚDE

O impacto positivo do Bolsa Família na qualidade da alimentação e da saúde das famílias beneficiárias pode ser comprovado por vários indicadores:

- DENTRE AS FAMÍLIAS BENEFICIADAS, 93% DAS CRIANÇAS E 82% DOS ADULTOS FAZEM TRÊS OU MAIS REFEIÇÕES DIÁRIAS;
- MENOR QUANTIDADE DE PARTOS PREMATUROS ENTRE AS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS. A QUANTIDADE DE CRIANÇAS NASCIDAS A TERMO, OU SEJA, APÓS UM PERÍODO DE GESTAÇÃO ENTRE 37 E 41 SEMANAS, FOI 14,1% MAIOR NAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS, EM COMPARAÇÃO COM AS FAMÍLIAS NÃO BENEFICIÁRIAS (FONTE: AIBF II, 2010);
- A PROPORÇÃO DE CRIANÇAS BENEFICIÁRIAS CONSIDERADAS NUTRIDAS FOI, POR SUA VEZ, 39,4% MAIS ALTA EM COMPARAÇÃO COM CRIANÇAS NÃO BENEFICIÁRIAS, CONSIDERANDO-SE O ÍNDICE DE MASSA CORPORAL (IMC), QUE ESTABELECE UMA RELAÇÃO ENTRE O PESO E A ALTURA DAS CRIANÇAS (FONTE: AIBF II, 2010).

### EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS

- A FREQUÊNCIA ESCOLAR DE CRIANÇAS DE 6 A 17 ANOS DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS FOI 4,4% MAIOR EM COMPARAÇÃO COM A FREQUÊNCIA ESCOLAR DAS CRIANÇAS DAS FAMÍLIAS NÃO BENEFICIÁRIAS. SOMENTE NA REGIÃO NORDESTE, ESSA DIFERENÇA FOI DE 11,7 PONTOS PERCENTUAIS A FAVOR DAS CRIANÇAS DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS (FONTE: AIBF II, 2010);
- A PROGRESSÃO DE SÉRIE ESCOLAR PARA CRIANÇAS DE 6 A 17 ANOS DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS FOI 6% MAIOR EM COMPARAÇÃO COM FAMÍLIAS NÃO BENEFICIÁRIAS. O IMPACTO É MAIOR ENTRE AS MENINAS DE 15 E 17 ANOS, QUANDO A DIFERENÇA CHEGA A 19 E 28 PONTOS PERCENTUAIS, RESPECTIVAMENTE (FONTE: AIBF II, 2010);
- OUTRO DADO QUE IMPACTA POSITIVAMENTE A EDUCAÇÃO É A TENDÊNCIA DE QUEDA DA TAXA DE TRABALHO INFANTIL NO PAÍS. EM 2004, HAVIA UM CONTINGENTE DE 5,3 MILHÕES DE TRABALHADORES COM IDADE ENTRE 15 E 17 ANOS. EM 2009, ESSE NÚMERO CAIU PARA 4,3 MILHÕES. O NÍVEL

DE OCUPAÇÃO ENTRE 5 E 17 ANOS DE IDADE CONTINUOU A TENDÊNCIA DE DECLÍNIO, OBSERVADA NOS ANOS ANTERIORES, EM TODAS AS FAIXAS ETÁRIAS (FONTE: PNAD/2009).

### A UNIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Esses indicadores mostram que a decisão de unificar os programas de transferência de renda no Bolsa Família foi acertada. A medida diminuiu os custos gerenciais do Governo Federal, melhorou a eficiência administrativa, reduziu as duplicidades de pagamentos, permitiu que os benefícios fossem mais bem distribuídos entre as famílias, conferiu maior eficiência aos critérios de elegibilidade dos beneficiários e elevou o valor médio do benefício pago.

O Bolsa Família atendia, em dezembro de 2003, 3,6 milhões de famílias e teve sua cobertura expandida ano a ano. No final de 2004, 6,6 milhões de famílias eram atendidas; em 2005, 8,7 milhões; em 2006, 11 milhões, número que se manteve em 2007 e foi levemente reduzido em 2008 (10,6 milhões). Em 2009, o Programa alcançou 12,4 milhões de famílias e encerrará o ano de 2010 com 12,7 milhões de famílias beneficiadas.

Os impactos positivos do Bolsa Família foram potencializados também por um amplo conjunto de outras ações e escolhas políticas. O Cadastro Único foi reformulado e ampliado, reunindo hoje na sua base de dados informações sobre 20,1 milhões de famílias pobres e extremamente pobres.

O investimento na ampliação e qualificação do Cadastro Único dos Programas Sociais foi outra importante decisão que, a partir 2004/2005, iniciou o processo de aperfeiçoamento, quando foram tomadas medidas para viabilizar a efetiva gestão da base de dados pelo Governo Federal. Em 2005, o MDS iniciou um processo de diagnóstico da qualidade dos registros cadastrais, seguido de uma ampla mobilização dos estados e municípios para atualização e complementação desses registros e efetiva expansão da inclusão de famílias de baixa renda nessa base de dados.

Em dezembro de 2003, havia cerca de 8,1 milhões de famílias registradas no Cadastro Único. Esse número saltou para 14,6 milhões em dezembro de 2004. Houve uma pequena variação para 14,7 milhões de famílias em março de 2005. Em dezembro de 2006, o número chegava a 15 milhões; em dezembro de 2007, a 17 milhões; em dezembro de 2008, a 18,2 milhões; em dezembro de 2009, a 19,4 milhões de famílias; finalmente, em junho de 2010, a 20,1 milhões de famílias. A importância da dimensão



desse números está na possibilidade de identificação de famílias de baixa renda e de produção de insumos para diagnóstico e orientação de políticas públicas no Brasil, não só para o Programa Bolsa Família.

A consolidação da rede de proteção e promoção social deu-se fundamentalmente, portanto, por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com seus programas, serviços e benefícios, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, ampliado para atender hoje cerca de 3,5 milhões de idosos e pessoas com deficiência. A construção dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) foi outro passo nesta direção.

Na estruturação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), foram implementadas ações como o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, a Construção de Cisternas para captação de água de chuva para consumo humano e a constituição de uma rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição – restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias – que contribuiu efetivamente para garantir regularidade e qualidade da alimentação para famílias pobres brasileiras.

#### AS MUDANÇAS NO BOLSA FAMÍLIA

As políticas públicas implementadas pelo MDS estão em permanente processo de avaliação e aperfeiçoamento. O Bolsa Família, por exemplo, sofreu algumas mudanças importantes em 2009 com o objetivo de aperfeiçoá-lo. A linha de pobreza extrema foi atualizada monetariamente, passando a corresponder a uma renda familiar *per capita* de até R\$ 70,00. Já a linha de pobreza passou a corresponder a uma renda familiar *per capita* de até R\$ 140,00. Outra mudança envolveu a atualização metodológica das estimativas de pobreza, por meio da incorporação de um coeficiente de vulnerabilidade de renda que leva em conta a instabilidade das receitas das famílias mais pobres. Com essas e outras mudanças, o público potencialmente beneficiário do Programa passou de 11,1 milhões para 12,9 milhões de famílias em todo o território nacional. Ao todo, cerca de 1,3 milhão de famílias foram incluídas no Programa em 2009. Em 2010, a previsão é de incorporação de mais 600 mil novas famílias.

Até o final de 2009, o Bolsa Família atendeu cerca de 12,4 milhões de famílias em todos os municípios do Brasil, envolvendo recursos de R\$ 11,28 bilhões. Esses valores representam aproximadamente 0,39% do PIB de 2008, o que indica seu custo relativamente baixo, considerando o

retorno positivo em termos de combate à pobreza, de redistribuição de renda e de inclusão social. A estimativa do Governo Federal é de que, em 2010, o Programa aplique R\$ 13,11 bilhões em transferência de renda direta às famílias mais pobres brasileiras.

Também em 2009, o governo decidiu reajustar os benefícios em 10% com o objetivo de manter o poder de compra da população atendida e reforçar a distribuição de renda entre as famílias mais pobres. Esse reajuste incorporou 6% da variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), entre julho de 2008 e junho de 2009, mais 4% de ganho real. Com o reajuste, o benefício médio do Bolsa Família passou de R\$ 86,00 para R\$ 95,00.

Os valores pagos às famílias em situação de vulnerabilidade social apresentam algumas variações que estão relacionadas à sua situação. O benefício básico, pago às famílias com renda familiar de até R\$ 70,00 *per capita*, passou (em setembro de 2009) de R\$ 62,00 para R\$ 68,00. Já o benefício variável (pago de acordo com o número de crianças) passou de R\$ 20,00 para R\$ 22,00, e o recurso vinculado aos adolescentes de R\$ 30,00 para R\$ 33,00. Com essa alteração, o valor mínimo passou de R\$ 20,00 para R\$ 22,00 e o máximo de R\$ 182,00 para R\$ 200,00. Esses benefícios variáveis são pagos a toda população cadastrada que se enquadra no perfil do Programa (com renda mensal de até R\$ 140,00 *per capita*), limitando-se a três crianças e a dois adolescentes por família. Para recebê-los, todas as famílias precisam cumprir as condicionalidades do Programa: frequência escolar de 85% das aulas para alunos dos 6 aos 15 anos; de 75% para adolescentes de 16 a 17 anos; vacinação infantil e acompanhamento do pré-natal.

A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) estima que esse reajuste poderá contribuir com a redução do Coeficiente de Gini do Brasil em 2,37% e com 30% da queda no número de famílias extremamente pobres no país. Esse foi o terceiro reajuste dos valores e dos critérios de atendimento desde o início do Programa. O primeiro, de 18,25%, ocorreu em 2007. Em 2008, houve um novo reajuste de 8%; em 2009, outros 10%. Em março de 2008, houve a inclusão do benefício vinculado aos adolescentes de 16 e 17 anos, com o objetivo de fazer com que os jovens continuem na escola. No final de 2009, quase dois milhões de adolescentes nessa faixa etária eram atendidos pelo Programa.

O êxito do Bolsa Família depende em boa medida da atuação dos municípios em um trabalho articulado com o Governo Federal. Sem esse trabalho

não seria possível identificar as famílias em situação de maior vulnerabilidade social. A construção e atualização permanente do cadastro dos beneficiados é um desafio logístico gigantesco. O que está em jogo é a identificação e o cadastro de cidadãos que vivem em bolsões de pobreza e áreas de difícil acesso. Em 2009, houve uma grande mobilização dos gestores municipais para atualizar os dados das famílias beneficiárias. Até o final de 2009, mais de dois milhões e duzentas mil famílias tiveram o seu cadastro atualizado, e esse trabalho prosseguiu em 2010.

### O CONTROLE DAS CONDICIONALIDADES

Outro desafio que acompanha o Bolsa Família desde a sua criação é o controle das condicionalidades nas áreas de educação, saúde e assistência social. Foram tomadas algumas medidas institucionais para aperfeiçoar os mecanismos deste acompanhamento. Medidas como a criação do Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família e aprovação do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A expansão no número de famílias beneficiárias do Programa obrigou esse aperfeiçoamento. Afinal, cerca de 1,2 milhão de crianças e adolescentes foram incluídos no público-alvo para acompanhamento das condicionalidades e passaram a ter acesso a serviços básicos universais.

Houve um aumento no número de municípios e de escolas que informaram o cumprimento das condicionalidades e crescimento no número de crianças acompanhadas. O percentual de alunos de 6 a 15 anos com acompanhamento de frequência escolar alcançou uma média de 85,2% no primeiro semestre de 2009, chegando a 89,65% no final de 2009, representando um universo de aproximadamente 14 milhões de alunos sob acompanhamento.

O bom funcionamento desse sistema de acompanhamento das condicionalidades depende, entre outras coisas, da qualidade do cadastro dos beneficiários do Bolsa Família. O Cadastro Único para Programas Sociais viabiliza a seleção de famílias para programas sociais nas esferas dos governos federal, estadual e municipal. Ao final de 2009, cerca de 19 milhões de famílias estavam identificadas na base de dados do Cadastro Único, totalizando aproximadamente 71 milhões de pessoas. Destas, 31 mil famílias estão identificadas como quilombolas e 76 mil como famílias indígenas.

### AMPLIAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO

A fiscalização é uma forma de controle que visa garantir eficiência, eficácia, efetividade e transparência na gestão do Bolsa Família. O desenvolvimento de ações de fiscalização *in loco* e a distância passou a ser feito com base no cruzamento de dados do Cadastro Único para Programas Sociais com diversas bases de dados existentes no Governo Federal. Enquanto isso, outras ações foram desenvolvidas pelas Instâncias de Controle Social do Bolsa Família (ICS), que devem acompanhar as atividades desenvolvidas pelo gestor municipal.

Além disso, foi instituída a Rede Pública de Fiscalização (RPF) do Programa Bolsa Família configurada em um consórcio entre instituições de controle interno (CGU) e externo do Poder Executivo (TCU), Ministérios Públicos Federal, Estaduais e do Distrito Federal, que realizam em conjunto as auditorias e ações de fiscalização sobre a execução do Bolsa Família. Todo esse processo é realizado sem causar qualquer interferência na autonomia e competência de cada uma das instituições.

### QUALIFICAÇÃO DA AÇÃO

A partir das recentes transformações no campo da proteção social brasileira, em especial, das políticas de assistência social, de renda de cidadania e de segurança alimentar e nutricional, com ampliação de investimentos financeiros, normatizações e adoção de novos paradigmas de operacionalização, surgiu também a necessidade de uma qualificação permanente dos trabalhadores que atuam na área social. Iniciativas de capacitação desenhadas especificamente para as novas demandas foram implementadas por meio de projetos que buscam a formulação e sistematização dos conhecimentos gerados pela prática da gestão, a unicidade dos conceitos e informações disseminados, o respeito à autonomia dos distintos contextos e arranjos institucionais existentes nos estados e municípios.

### O PRÓXIMO PASSO

No último período, o Bolsa Família entrou em uma nova fase, marcada pela tentativa de incluir os beneficiários do Programa em Sistemas Produtivos.

O Próximo Passo representa parte do esforço realizado pelo Governo Federal para gerar oportunidades de inserção profissional, para os titulares e dependentes do Programa, nos setores da economia que mais apresentam crescimento.

Em 2009 e 2010 passaram a ser oferecidos cursos nos setores da construção civil, impulsionada pelas obras do PAC e pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, e do turismo, em decorrência dos investimentos realizados para a Copa de 2014 e Olimpíadas de 2016. Na construção civil, o Programa já beneficiou famílias nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Distrito Federal, Campinas, Curitiba, Rio de Janeiro e Porto Alegre. Também são oferecidos cursos em Vitória, Goiânia, Palmas, São Luís, Aracaju, Maceió e Campo Grande.

O número total de vagas oferecidas em 2010 atingiu a marca de 172 mil, sendo 146 mil vagas na construção civil e 26 mil na área de turismo, com o investimento de 130 milhões de reais, entre recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e contrapartidas dos demais parceiros.

## O fortalecimento da Assistência Social

A redução da pobreza e dos índices de desigualdade social é resultado de um amplo leque de políticas sociais focadas nos setores mais vulneráveis da população, entre as quais o Bolsa Família ocupa um lugar de destaque, mas não é a única. Nos últimos anos houve um enorme crescimento contínuo dos recursos destinados à Assistência Social. A criação do SUAS, em 2005, foi fundamental neste processo.

Dentre os principais resultados alcançados desde a implantação do SUAS, podemos destacar: a adesão ao sistema de 99,4% dos municípios brasileiros e das 27 unidades da federação; a realização de nove capacitações que qualificaram 57,3 mil operadores do Sistema, entre técnicos, gestores e conselheiros municipais, estaduais e nacionais; a realização de quatro Conferências Nacionais de Assistência Social, que culminaram na elaboração do PL nº 3.077/2008 (PL SUAS), em tramitação no Congresso Nacional, que visa incorporar os avanços institucionais do SUAS na Lei Orgânica da Assistência Social. Uma inovação que merece ser destacada também é a integração entre serviços e benefícios, conjugando renda e serviços socioassistenciais e também ações de segurança alimentar.

Outros avanços importantes podem ser pontuados: a implementação do cofinanciamento federal fundo a fundo, de forma regular e automática; a celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual e do Distrito Federal, um compromisso de reordenamento institucional e programático dos estados e de apoio técnico desses aos seus municí-

pios na estruturação e funcionamento dos serviços socioassistenciais, com metas renovadas periodicamente; a produção e disseminação de dados e análises de vigilância social, especialmente sobre o trabalho infantil e o acolhimento institucional (abrigos) de crianças e adolescentes; a criação e institucionalização do Censo SUAS, uma ferramenta de monitoramento das unidades e serviços do SUAS; a realização, em parceria com o IBGE, da pesquisa “As Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos no Brasil – PEAS” (2006), pela qual foram identificadas as instituições e a forma como prestam serviços socioassistenciais; a implantação da Rede SUAS, um sistema informatizado de cadastro de órgãos gestores, fundos, conselhos e entidades e de instrumentos de gestão (planos de ação e demonstrativos de execução físico-financeira anuais); o repasse de R\$ 17,6 milhões às 27 unidades da federação por meio do Índice de Aprimoramento da Gestão Estadual (IGE); a definição de normativos estratégicos de regulação do SUAS.

Segundo pesquisa realizada pelo IBGE em parceria com o MDS, de cada 100 municípios brasileiros, 98 recebem recursos do Governo Federal para a área de assistência social. Ao mesmo tempo, o financiamento dos governos estaduais chega a 44% das prefeituras. A presença dos recursos federais é mais expressiva no Nordeste e nas cidades de grande porte.

No universo dos 5.565 municípios brasileiros pesquisados (os dados foram coletados em 2009), 87% declararam receber recursos federais ou estaduais para a assistência social. Das cidades com até 5 mil habitantes, 95,5% recebem verbas da União e 44,7% têm acesso ao financiamento dos estados. Com relação aos municípios com mais de 500 mil habitantes, todos recebem recursos federais e 62,5% também recebem recursos dos governos estaduais. O levantamento revela ainda que o índice de prefeituras com secretarias exclusivas de assistência social passou de 59% (2005) para 70,1% (2009). Esse aumento foi verificado com um pouco mais de intensidade nos municípios com até 5 mil habitantes, subindo de 48% para 62%.

Nos últimos anos, o Brasil aprofundou o processo de institucionalização da Política de Assistência Social. Segundo a pesquisa do IBGE, em 2006, do total de prefeituras pesquisadas, 16 declararam não possuir nenhuma estrutura para tratar da Política mencionada. Em 2009, esse número baixou para quatro. O número de profissionais atuando na assistência social aumentou 31% nesse período, crescendo de 139,5 mil para 182,4 mil – a maior parte deles concursados ou sem vínculo permanente com

a gestão pública. Entre os gestores da Política Socioassistencial, a pesquisa verificou uma melhoria no grau de formação. Em 2005, 14,2% deles tinham pós-graduação. Agora, são 20,8%. Em 30% dos municípios, a gestão é conduzida por um(a) assistente social. Em 24,3% das prefeituras, o setor é coordenado pela primeira-dama do município.

A pesquisa revelou ainda que se manteve em níveis elevados (acima de 96%) o percentual de municípios com lei orgânica ou outros instrumentos legais para a área de assistência social. Por outro lado, apenas metade das prefeituras tem políticas municipais para o setor, apesar de mais de 90% delas terem um plano municipal regulamentado e avaliado. Do total dos municípios brasileiros, 98% oferecem serviços de Proteção Social Básica (prevenção de situações de risco, desenvolvimento de potencialidades e fortalecimento de vínculos familiares) e 88% têm serviço de Proteção Social Especial (atendimento a pessoas e famílias que tiveram seus direitos violados, como abandono, violência, abuso e exploração sexual, situação de rua e trabalho infantil).

Na ação preventiva, cabe destacar a atenção à família e aos idosos. Na área especial, os principais serviços que estão sendo realizados são o atendimento às vítimas de violência e o combate ao trabalho infantil. Em 24,5% dos municípios, há serviços de acolhimento de crianças e adolescentes. A pesquisa verificou ainda que 93% das prefeituras realizam visitas domiciliares. Os conselhos de Assistência Social estão presentes em 99% das cidades. Em 68% dos municípios há Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família, com participação dos governos, trabalhadores e beneficiários. Outro avanço detectado pela pesquisa é no número de municípios que têm seus próprios programas de transferência de renda. São 464 prefeituras, o que corresponde a 8,3% do total. Essa iniciativa está presente em 42,5% das cidades com mais de 500 mil habitantes.

É fundamental destacar uma consequência desses avanços. O fortalecimento institucional da rede de assistência social no país, articulado com políticas públicas como o Programa Bolsa Família, contribuiu para a construção de uma rede de proteção social que, além de melhorar concretamente a qualidade de vida no dia a dia das pessoas, ajudou o país a suportar os efeitos da crise financeira e econômica mundial de 2008, diminuindo seu impacto negativo, especialmente sobre a população mais pobre. A combinação da existência da rede de proteção social com o estímulo à expansão do mercado interno brasileiro indicou que políticas de distribuição de renda não se resumem a um caráter meramente assistencialista como ainda insistem em afirmar alguns críticos. A passagem de 31,9 milhões de brasileiros

para as classes A, B e C no período entre 2002 e 2008 é uma das principais provas da potencialidade positiva de tal combinação.

## OS EFEITOS E A IMPORTÂNCIA DO BPC

O maior orçamento do MDS é o do BPC, destinado aos idosos com 65 anos de idade ou mais e a pessoas com deficiência, independentemente da faixa etária. Atualmente, são mais de 3,3 milhões de brasileiros atendidos com o valor de um salário mínimo mensal, investimentos que chegaram a quase R\$ 21 bilhões no orçamento de 2010. Em 1996, quando foi instituído, o BPC atendia 346 mil pessoas.

De 2002 a julho de 2010, o número de pessoas beneficiárias do BPC cresceu 75,6% e o de beneficiários idosos aumentou em 171,6%. A previsão para 2010 é de um investimento de R\$ 20,1 bilhões no pagamento do benefício, sendo R\$ 10,4 bilhões destinados a pessoas com deficiência e R\$ 9,7 bilhões aos idosos, atendendo a 3,4 milhões de beneficiários (1,8 milhão de pessoas com deficiência e 1,6 milhão de idosos).

O crescimento observado na quantidade de beneficiários (tanto idosos quanto pessoas com deficiência) também reflete o avanço em ações realizadas para garantir a informação e superar as barreiras para a requisição do benefício, na perspectiva da universalização do acesso ao BPC para todos os que atendam os critérios estabelecidos legalmente.

Além disso, a expansão do número de beneficiários idosos decorreu também das mudanças implementadas pelo Estatuto do Idoso (2003), que gerou importantes alterações nos critérios de acesso desse público ao benefício. Pesquisas e estudos do IPEA entre 2006 e 2009 demonstraram que o BPC contribuiu em 12% da redução observada na desigualdade de renda das famílias, 5% na redução da pobreza e mais de 7% na redução da pobreza extrema no país, no período compreendido entre 2003 e 2008. Daí apreende-se os impactos positivos do BPC na reversão do quadro de pobreza e desigualdade de renda das famílias, em razão do alto índice de focalização do benefício.

## OS RESULTADOS DOS CRAS E DOS CREAS

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), como unidade pública de referência, atua como a principal porta de entrada do SUAS, dada sua capilaridade nos territórios municipais e no Distrito Federal. O objetivo, até dezembro de 2010, é alcançar o cofinanciamento de 7.190 CRAS,

local de ação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), principal serviço ofertado pelos CRAS. Deste modo, os serviços da Proteção Social Básica cofinanciados pelo Governo Federal deverão estar presentes em todos os municípios brasileiros.

Em 2008, a expansão do cofinanciamento para o Programa priorizou dois Programas da Agenda Social do Governo Federal, os “Territórios da Cidadania” (Ministério do Desenvolvimento Agrário e Casa Civil) e os “Territórios da Paz” (Pronasci - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania do Ministério da Justiça).

O Censo CRAS 2009 registrou a existência de 5.798 CRAS, distribuídos em 4.329 municípios. Destes, 4.870 CRAS (84%) informaram que 1,7 milhão de famílias estavam em acompanhamento pelo PAIF no mês de referência (agosto/2009). Os municípios informaram ainda que, em média, os CRAS realizam 41 mil atividades coletivas por semana, nas quais participam mais de 800 mil pessoas.

O CREAS é a principal unidade pública estatal de oferta dos serviços da Proteção Social Especial de Média Complexidade. A partir de 2010, todos os CREAS passaram a oferecer, de modo continuado, o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). Esse serviço se constitui no apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos, visando fortalecer a função protetiva das famílias e contribuir para a superação dos padrões de violação de direitos que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social.

O Censo CREAS 2009 identificou 1.200 unidades, sendo 1.149 municipais e 51 regionais, atingindo uma cobertura de 1.336 municípios. Em junho de 2010, ocorreu a expansão qualificada do PAEFI e do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), com recursos originários do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas.

Deste modo, o Governo Federal atualmente cofinancia serviços em 2.028 CREAS, de um total de 2.036 existentes, distribuídos em 1.811 municípios por todas as unidades da federação. Estes Centros ofertam atendimento especializado a aproximadamente 120 mil famílias e indivíduos. Cerca de 900 destas unidades oferecem também atendimentos a aproximadamente 70 mil adolescentes e jovens (12 a 21 anos) que estão em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto.

## O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Quando a atual gestão do Governo Federal definiu como prioridade a erradicação da fome e a garantia da segurança alimentar e nutricional de todos os brasileiros, foi necessário, juntamente com a sociedade civil organizada, criar uma nova institucionalidade, novos instrumentos de formulação e monitoramento de políticas, maior integração das ações e novos programas, priorizando as políticas voltadas para o combate à fome e à garantia do direito humano à alimentação. O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) materializou a estrutura institucional necessária.

As Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional implantadas pelo Governo Federal desde 2003 obtiveram até aqui os seguintes resultados:

- AUMENTO DA OFERTA DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR, O QUE NOS TORNA MENOS VULNERÁVEIS A CRISES ECONÔMICAS, E A VALORIZAÇÃO DOS PREÇOS DOS ALIMENTOS, PODENDO SER PARCIALMENTE ATRIBUÍDO À ELEVAÇÃO NO VOLUME DO CRÉDITO VOLTADO PARA AGRICULTURA FAMILIAR, QUE PASSOU DE R\$ 2,1 BI NA SAFRA 2002/2003 PARA R\$ 18 BI NA SAFRA 2010/2011;
- UNIVERSALIZAÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR PARA TODOS OS ALUNOS MATRICULADOS NA REDE PÚBLICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO PAÍS, QUE CONTOU COM UM AUMENTO DE 370% NO REPASSE FINANCEIRO *PER CAPITA*, E DETERMINOU QUE AO MENOS 30% DOS ALIMENTOS SEJAM ADQUIRIDOS DIRETAMENTE DA AGRICULTURA FAMILIAR. É UM DOS MAIORES E MELHORES PROGRAMAS PÚBLICOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR DO MUNDO;
- CONSTRUÇÃO DE 296.423 CISTERNAS DE PLACA PARA ACESSO À ÁGUA POTÁVEL QUE BENEFICIOU O MESMO NÚMERO DE FAMÍLIAS NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO, ALÉM DE CAPACITAR 13.270 PEDREIROS;
- IMPLEMENTAÇÃO DE 6.115 TECNOLOGIAS SOCIAIS DE CAPTAÇÃO DE ÁGUA DA CHUVA EM PROPRIEDADES DE AGRICULTORES FAMILIARES DO SEMIÁRIDO PARA UTILIZAÇÃO NA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA;
- DISTRIBUIÇÃO DE MAIS DE 3 MILHÕES DE CESTAS DE ALIMENTOS A GRUPOS POPULACIONAIS ESPECÍFICOS E EM SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA;
- ESTRUTURAÇÃO DE UMA REDE DE EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL QUE POSSIBILITA QUE ALIMENTOS SAUDÁVEIS CHEGUEM ÀS ESCOLAS E À MESA DAS FAMÍLIAS, E AINDA QUE OS MAIS POBRES POSSAM TER A OPÇÃO DE SE ALIMENTAR DE FORMA ADEQUADA FORA DE SUAS CASAS. O ABASTECIMENTO DESTA REDE É FEITO PRIORITARIAMENTE COM PRODUTOS PROVENIENTES DA

AGRICULTURA FAMILIAR, O QUE GERA A INCLUSÃO SOCIAL E ECONÔMICA NO CAMPO E AINDA PERMITE UMA ALIMENTAÇÃO MAIS ADEQUADA DO PONTO DE VISTA NUTRICIONAL E CULTURAL.

### RESTAURANTES POPULARES, BANCOS DE ALIMENTOS E COZINHAS COMUNITÁRIAS

A Rede Nacional de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (REDESAN) constitui-se em uma estrutura operacional do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e é integrada por restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos, sob a coordenação do MDS.

A cada dia, em torno de 122 mil refeições são servidas nos 89 restaurantes populares em funcionamento, distribuídos em 73 municípios brasileiros. Outras 53 unidades encontram-se em fase de implantação, totalizando 142 unidades apoiadas em 113 municípios.

As cozinhas comunitárias são responsáveis pela produção de 86 mil refeições diárias. Até o final de 2009 foram apoiadas 642 unidades em 22 estados, das quais 404 estão em funcionamento.

Atualmente estão sendo financiadas 102 unidades de bancos de alimentos em 100 municípios de 19 estados, sendo que 65 unidades já estão em funcionamento, em 64 municípios. Outras 37 unidades estão em fase de construção/implantação. Em 2009, as unidades em funcionamento distribuíram cerca de 1,5 mil toneladas de alimentos/mês, beneficiando em torno de 2.600 entidades assistenciais.

### AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR

Por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), entre 2003 e 2009, somente com orçamento do MDS, foram adquiridos e distribuídos aproximadamente 2,27 milhões de toneladas de alimentos e aplicados mais de R\$ 2,4 bilhões. Somente em 2009, em parceria com governos municipais e estaduais e por execução direta, o PAA adquiriu parte da produção de mais 120 mil agricultores familiares contribuindo para a promoção de segurança alimentar e nutricional em mais de 2.300 municípios brasileiros.

O Programa tem contribuído também na formação de cestas de alimentos distribuídas a grupos populacionais específicos, como indígenas,

quilombolas, acampados. A cesta de produtos adquiridos no âmbito do Programa é diversa, com cerca de 300 produtos, com destaque aos grupos do leite e derivados, grãos e cereais, frutas, hortaliças, raízes e tubérculos, carnes e ovos, o que contribui diretamente para alimentação equilibrada de qualidade.

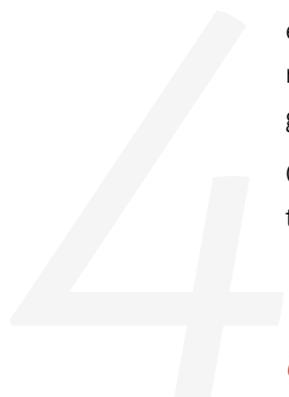
### GESTÃO COMPARTILHADA

A adoção de um modelo de gestão compartilhado com estados e municípios das políticas de combate à exclusão, pobreza e desigualdade foi a escolha feita pelos gestores da área. Os sistemas públicos de política social romperam com o modelo de gestão federal centralizado praticado por décadas, oportunizando assim a divisão de responsabilidades e a organização mais otimizada dessas políticas.

Nesta linha, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por exemplo, rompeu com o modelo assistencialista e implantou o modelo socioassistencial no Brasil. Esse modelo organiza-se por níveis de complexidade da Proteção Social devida à população (Básica e Especial), tendo como dois eixos estruturantes: a matricialidade sociofamiliar e a territorialização dos serviços.

O SUAS alterou o modelo de oferta dos serviços, por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Além disso, ampliou o acesso ao Benefício de Prestação Continuada para idosos da mesma família e integrou serviços e benefícios federais com serviços, programas, projetos e benefícios dos estados e municípios. Uma das mais importantes alterações, neste contexto, foi a lógica de cofinanciamento regulada pelo SUAS, que passou a praticar o repasse de recursos pactuados da União para estados e municípios pela modalidade de repasse fundo a fundo, extinguindo a conformação anterior à 2003.

O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), instituído pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), possibilitou, por sua vez, a gestão intersetorial e participativa, a articulação entre os entes federados para a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A maior parte dos Programas de Segurança Alimentar e Nutricional são hoje descentralizados por meio de transferências voluntárias a estados e municípios.



## Conquistas internas em prol da institucionalização do MDS

### A CARREIRA DE DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS SOCIAIS

Além dos resultados positivos alcançados pelas políticas implementadas pelo MDS, cabe destacar também os avanços institucionais do Ministério, conquistas fundamentais para qualificar as ações de combate às desigualdades sociais no país. No final de 2009, o Congresso Nacional aprovou dois projetos muito importantes relacionados à reestruturação do MDS. O primeiro deles autorizou a criação de 249 cargos em comissão, sendo 164 para o Ministério. O segundo criou a carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais. Os dois projetos representaram um marco na institucionalização do Ministério, pois possibilitaram um aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão das políticas sociais. A criação da carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais foi um passo fundamental para o processo de profissionalização dos serviços e planejamento das políticas, instituindo condições de planejamento, avaliação e monitoramento continuado dessas políticas.

Os servidores ocupantes da Carreira Social têm como área de atuação os órgãos da administração federal que desenvolvem programas e projetos na área social. A nova carreira cumpre determinação do Executivo de qualificar a força de trabalho na esfera federal com efeitos na prestação dos serviços públicos e se insere no esforço mais amplo da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, no sentido de estruturar a máquina pública, melhorando a capacidade operacional dos Ministérios.

O Analista Técnico de Políticas Sociais é encarregado de atividades de assistência técnica nas áreas de saúde, previdência, emprego e renda, segurança pública, desenvolvimento urbano, segurança alimentar, assistência social, educação, cultura, cidadania, direitos humanos e proteção à infância, à juventude, ao portador de necessidades especiais, ao idoso e ao indígena. Além disso, cuida de processos relacionados ao Sistema Único de Saúde (SUS), Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e demais programas do Governo Federal com atuação descentralizada.

### A SEDE PRÓPRIA DO MDS

Em dezembro de 2009, foi lançada a pedra fundamental da construção do anexo do prédio que hoje abriga o MDS, um passo importante para que

o Ministério deixe de ficar espalhado por vários endereços e tenha finalmente sua casa própria, ao lado do bloco C, na Esplanada dos Ministérios, em um terreno de aproximadamente 30 mil metros quadrados. Por ser uma área tombada como patrimônio arquitetônico, o prédio terá, necessariamente, seis andares, sendo um térreo e um subsolo. O projeto de construção do edifício está a cargo do escritório do arquiteto Oscar Niemeyer.

### EQUIPE COMPROMETIDA

Além da importância material desse novo espaço físico no sentido de unificar as ações e os diferentes setores do MDS, ele representa também o marco de uma nova etapa na vida do Ministério, uma etapa de consolidação da construção de uma equipe coesa, solidária e integrada, com a energia e o acúmulo político-administrativo necessários para enfrentar os desafios do próximo período. Nos últimos anos, a promoção das condições de normalidade de funcionamento do Ministério andou de mãos dadas com a implementação das políticas públicas de combate às desigualdades sociais. Muitos aprendizados ocorreram no caminho, correções de rota foram feitas sempre com o trem em movimento, precariedades e lacunas institucionais foram sendo superadas com iniciativa política, compromisso e ousadia. Neste contexto, deve-se registrar aqui a responsabilidade e a qualidade de toda a equipe do Ministério que tomou para si o sentido mais profundo e importante da existência da pasta: construir e implementar políticas que melhorem a vida de milhões de brasileiros e brasileiras, abrindo portas de oportunidade onde antes predominavam muros de segregação e abandono.

## Os desafios do MDS para o futuro

O desafio maior do MDS é eliminar a pobreza absoluta no país. Para isso, entre outras ações, é preciso ampliar o acesso ao Bolsa Família a todas as famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza, garantindo assim que todas aquelas incluídas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal com perfil para ingresso no Programa sejam atendidas. Além disso, é preciso ampliar também o acesso ao Bolsa Família para grupos específicos, como indígenas, quilombolas, população em situação de rua, pessoas libertas da condição análoga ao trabalho escravo, famílias sem filhos etc. Nesta mesma direção, outro objetivo é reajustar os benefícios do Programa de forma a manter seu poder de compra.

Outra meta prioritária é ampliar o acesso das famílias atendidas pelo Bolsa Família a outras políticas públicas como os programas de habitação, de saneamento básico, de redução de despesas com energia elétrica e de educação. É fundamental reforçar as estratégias para o aumento da escolaridade de todos os membros das famílias beneficiárias do Programa, priorizando o acesso de jovens e adultos a ações de ampliação do nível de escolaridade e a políticas ativas de emprego.

Na área da Assistência Social, é preciso expandir os CRAS e os CREAS, abrangendo a área rural e as comunidades tradicionais. O mesmo deve ser feito com a rede de acolhimento para idosos, pessoas com deficiência, mulheres, crianças e população em situação de rua. É necessário ainda ampliar os serviços de Proteção Social Básica no domicílio para atender às famílias, às pessoas com deficiência e idosos visando à prevenção a situações de risco, exclusão, isolamento e a preservação dos vínculos familiares e comunitários. Uma das condições para materializar essas propostas é fortalecer a parceria com as redes municipais de entidades sociais integrantes do SUAS.

A consolidação do SUAS exigirá fundamentalmente as seguintes ações:

- FORTALECER OS MECANISMOS DE INTEGRAÇÃO ENTRE SERVIÇOS, BENEFÍCIOS E INICIATIVAS DAS DIFERENTES ÁREAS DO GOVERNO FEDERAL VOLTADAS PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA E FOMENTAR A INTEGRAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS.
- CONSOLIDAR O SISTEMA DE VIGILÂNCIA SOCIAL OPERADO A PARTIR DE CADA MUNICÍPIO COM CAPACIDADE PARA IDENTIFICAR A RELAÇÃO DEMANDA E COBERTURA, OS GRUPOS SEM ACESSO À PROTEÇÃO SOCIAL E O PADRÃO DE QUALIDADE DE DESEMPENHO DOS SERVIÇOS.
- FORTALECER MECANISMOS DE FINANCIAMENTO PARA CONSOLIDAÇÃO E AMPLIAÇÃO DO ALCANCE DO SUAS NOS NÍVEIS MUNICIPAL, ESTADUAL E REGIONAL.
- INVESTIR NA GESTÃO, COM A CRIAÇÃO DE PROGRAMAS DE FOMENTO E CENTROS DE FORMAÇÃO, GARANTINDO A CAPACIDADE CONTINUADA DE GESTORES, TRABALHADORES E A MELHORIA DOS MECANISMOS DE GERENCIAMENTO.
- FORTALECER MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS NOS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

Garantir o direito à Proteção Social com foco nas famílias em situação de vulnerabilidade social exige, entre outras coisas, o aprimoramento dos serviços e a garantia de que eles cheguem, de fato, à população. O Sistema Brasileiro de Proteção Social Não Contributivo e seu diálogo com o sistema contributivo devem ser consolidados. As famílias, por sua vez,

precisam ter aumentada sua capacidade de proteger seus membros e fortalecidos seus vínculos de convivência familiar e social por meio da expansão e do aperfeiçoamento do Serviço de Atendimento e Proteção Integral à Família.

O Governo Federal e o Estado brasileiro precisam aperfeiçoar suas políticas para alcançar as pessoas e os segmentos em situação de vulnerabilidade social ainda não incluídos. Há situações de fragilidades específicas que merecem atenção especial: perda de vínculo, isolamento, vítimas de violência, de abuso e exploração sexual, com direitos violados, entre outras situações. Para isso, é preciso avançar nas seguintes direções:

- FORTALECER A ALIANÇA DO SUAS COM O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS, CRIADO PARA EXECUTAR O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA), COMPOSTO PELO EXECUTIVO, JUDICIÁRIO, CONSELHOS TUTELARES E MINISTÉRIO PÚBLICO.
- GARANTIR QUE OS SERVIÇOS DOS CRAS ACOMPANHEM TODAS AS FAMÍLIAS NOS TERRITÓRIOS DE MAIOR VULNERABILIDADE SOCIAL, ANTECIPANDO-SE ÀS SITUAÇÕES DE RISCOS SOCIAIS, COMO ROMPIMENTO DE VÍNCULOS, VIVÊNCIA EM SITUAÇÃO DE RUA, ABANDONO, TRABALHO INFANTIL, EXPLORAÇÃO SEXUAL OU VIOLÊNCIA.
- AMPLIAR A COBERTURA DE CREAS MUNICIPAIS E INTERMUNICIPAIS PARA PROVIDER ATENÇÃO E COMBATER A EXPLORAÇÃO, DENTRE OUTROS, DO TRABALHO INFANTIL, DE VIOLAÇÃO DE DIREITOS DE CRIANÇAS, ADOLESCENTES, JOVENS, MULHERES, IDOSOS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA.
- DESENVOLVER NOS MUNICÍPIOS SISTEMA INTEGRADO DE REGISTRO E LOCALIZAÇÃO TERRITORIAL DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL.
- IMPLEMENTAR SERVIÇOS REGIONAIS ESPECIALIZADOS CUJOS CUSTOS OU DIMENSÃO DA DEMANDA MUNICIPAL JUSTIFIQUEM UMA REDE REGIONAL DESCONCENTRADA EM ÂMBITO ESTADUAL, PARA ATENDER AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VIOLAÇÃO DE DIREITOS OU ABANDONO.

## ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

O Brasil avançou muito nos últimos anos na luta contra o trabalho infantil. Algumas das principais tarefas para consolidar e fortalecer essa agenda são as seguintes:

- FORTALECER A INTEGRAÇÃO ENTRE SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCAÇÃO, REFORÇANDO A ARTICULAÇÃO DAS DIVERSAS ÁREAS ENVOLVIDAS NO TEMA.

— INTENSIFICAR OS SERVIÇOS DE ABORDAGEM SOCIAL NOS CREAS NA IDENTIFICAÇÃO DAS DIFERENTES FORMAS DE TRABALHO INFANTIL.

— INCLUIR TODAS AS CRIANÇAS E ADOLESCENTES RETIRADOS DA SITUAÇÃO DE TRABALHO EM SERVIÇOS OFERECIDOS NA REDE SOCIOASSISTENCIAL E DE ACOMPANHAMENTO FAMILIAR. NESTA MESMA DIREÇÃO, É PRECISO AMPLIAR NOS MUNICÍPIOS A OFERTA DE SERVIÇOS DE QUALIDADE PARA AS CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE.

### QUALIFICAR A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

O aprofundamento e a qualificação dos Programas de Segurança Alimentar e Nutricional são outros desafios. Entre outras questões, é preciso promover a adesão de um maior número de estados e municípios à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Além disso, deve ser ampliada a participação das entidades sem fins lucrativos e dos movimentos sociais no processo de formulação e controle social das Políticas Nacionais de Assistência Social e de Segurança Alimentar e Nutricional. O objetivo dessas medidas é ampliar a oferta e melhorar a qualidade dos alimentos e da nutrição dos setores mais fragilizados da população. Para isso, é preciso garantir os seguintes avanços:

— AMPLIAR A REDE DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO, COMPOSTA POR RESTAURANTES POPULARES, COZINHAS COMUNITÁRIAS E BANCOS DE ALIMENTOS EM TODAS AS REGIÕES DO PAÍS.

— AUMENTAR A COBERTURA E O VOLUME DE COMPRAS DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS, ASSEGURANDO A COMPRA DE PARTE DA PRODUÇÃO DE AGRICULTORES FAMILIARES. PARA ISSO, ENTRE OUTRAS COISAS, É PRECISO ASSEGURAR E ESTIMULAR O CUMPRIMENTO DA LEI QUE ESTABELECE QUE NO MÍNIMO 30% DAS COMPRAS DE ALIMENTOS NO ÂMBITO DO PNAE SEJAM PROVENIENTES DA AGRICULTURA FAMILIAR.

— ASSEGURAR O ACESSO À ÁGUA POTÁVEL A TODAS AS FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE POBREZA QUE VIVEM DISPERSAS NA ZONA RURAL E QUE NÃO TÊM ACESSO À REDE PÚBLICA DE ABASTECIMENTO. AMPLIAR A COBERTURA DO PROGRAMA CISTERNAS DOMICILIARES E ESCOLARES, PRIORITARIAMENTE NA REGIÃO SEMIÁRIDA.

— ASSEGURAR ÀS POPULAÇÕES TRADICIONAIS O ACESSO AOS SERVIÇOS E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COMO O BOLSA FAMÍLIA E O BPC, ADEQUANDO-OS ÀS SUAS ESPECIFICIDADES CULTURAIS, SOCIAIS E ECONÔMICAS.

### OPORTUNIDADES DE GERAÇÃO DE RENDA

Por fim, mas não menos importante, o MDS tem o grande desafio de criar oportunidades de geração de renda para os segmentos em situação de vulnerabilidade. Para tanto, entre outras medidas, é necessário implantar uma Política de Inclusão Produtiva. As políticas de fortalecimento da Economia Solidária e de incentivo aos empreendimentos autogestionados e cooperativos podem desempenhar um importante papel neste processo de criação de oportunidades de geração de renda. Outra medida fundamental para criar tais oportunidades é ampliar o acesso ao microcrédito e ao crédito voltado para micro e pequenos empreendimentos, assegurando também mercados mediante o uso intensivo das compras públicas. Além disso, o acesso de jovens e adultos beneficiários do Bolsa Família ao ensino técnico e a programas de trabalho e emprego deve ser uma prioridade.

### COMPROMISSO COM A ERRADICAÇÃO DA FOME E DA POBREZA

As políticas desenvolvidas pelo MDS até aqui provocaram a abertura de verdadeiras “portas de entrada” para milhões de brasileiros. Essas portas permitiram que as pessoas começassem a se transformar, de fato, em cidadãos, portadores de direitos e pertencentes a uma coletividade chamada Brasil. Não se trata de nenhum favor do Estado, mas sim de uma condição necessária para a efetivação da ideia de democracia. Não pode haver democracia numa sociedade onde alguns poucos ganham muito e milhões vivem na miséria e no abandono.

Os desafios elencados anteriormente com as respectivas tarefas de ampliação, aperfeiçoamento e consolidação das políticas que compõem nossa rede de proteção e promoção social significam a reafirmação do compromisso com a erradicação da fome e da pobreza no país. É esse o sentido da existência e do trabalho diário realizado por toda a equipe de funcionários do MDS: construir uma sociedade em que todos tenham assegurada a igualdade de condições e onde cada um tenha a possibilidade de desenvolver seus talentos e potencialidades.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: documento base. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Subsídio para balanço das ações governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da Implantação do Sistema Nacional**. Brasília, 2009.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **I Conferência Nacional de Assistência Social**: relatório final. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/i-conferencia-nacional>>. Acesso em: nov. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **III Conferência Nacional de Assistência Social**: documentos. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/iii-conferencia-nacional>>. Acesso em: nov. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **IV Conferência Nacional de Assistência Social**: documentos. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/iv-conferencia-nacional>>. Acesso em: nov. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **V Conferência Nacional de Assistência Social**: documentos. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/v-conferencia-nacional>>. Acesso em: nov. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **V Conferência Nacional de Assistência Social**: relatório final e anais. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **VII Conferência Nacional de Assistência Social**: documentos. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/vii-conferencia-nacional>>. Acesso em: nov. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **VII Conferência Nacional de Assistência Social**: para estados e municípios. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/vii-conferencia-nacional/vii-conferencia-nacional/arquivos/estados-e-municipios>>. Acesso em: nov. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Balanço do governo Lula**. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família**: cidadania e dignidade para milhões de brasileiros. Brasília: MDS, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno SUAS IV**: financiamento da assistência social no Brasil, v. 4, n. 4, novembro de 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de textos**: subsídios para debates-participação e controle social no SUAS. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução n. 105, de 3 de dezembro de 2009**. Publica as deliberações da VII Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/vii-conferencia-nacional/as-deliberacoes-da-vii-conferencia/>>. Acesso em: nov. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Orientações para as Conferências Estaduais**. Brasília, DF, 2009. (Informe 004/2009).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Orientações para as Conferências Municipais de Assistência Social**: passo a passo. Brasília, DF, 2009. (Informe 003/2009). Disponível em: <[http://www.stcas.rs.gov.br/arquivos/1242768888Passo\\_a\\_Passo\\_CNAS\\_\\_14\\_05\\_\\_Orientacoes\\_para\\_as\\_Conferencias\\_Municipais.pdf](http://www.stcas.rs.gov.br/arquivos/1242768888Passo_a_Passo_CNAS__14_05__Orientacoes_para_as_Conferencias_Municipais.pdf)>. Acesso em: nov. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Orientações sobre distribuição de Delegados para as Conferências de Assistência Social em 2009**. Brasília, DF, 2009. (Informe 002/2009).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Orientações para as Conferências de Assistência Social em 2009**. Brasília, DF, 2009. (Informe 001/2009).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei n. 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <[http://bolsafamilia.datasus.gov.br/documentos\\_bfa/DecretoPBF.pdf](http://bolsafamilia.datasus.gov.br/documentos_bfa/DecretoPBF.pdf)>. Acesso em: nov. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Decreto n. 7.013/2009**. Institui o Projeto de Inclusão Bancária. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Decreto n. 6.135, de 26 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm)>. Acesso em: nov. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Decreto n. 6.393, de 12 de março de 2008**. Estabelece o Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social, a ser firmado entre a União, os Estados e o Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/inclusaoprodutiva/cnds>>. Acesso em: nov. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Edital n. 1, de 28 de agosto de 2008**. Estabelece o regulamento do primeiro concurso para o Prêmio Josué Apolônio de Castro de Boas Práticas em Gestão de Projetos de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Grupo de Trabalho de Monitoramento e Avaliação. **Plano de Monitoramento e Avaliação 2010**. Brasília, DF: MDS, SAGI, junho de 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: relatório final. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/documentos/arquivos/documento20final.pdf>>. Acesso em: nov. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Os desafios para a inclusão produtiva**: oportunidades e riscos do novo ciclo de investimento. Brasília, DF: SAIP, 2010. (Documento interno).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Parcerias por um Brasil sem fome e mais justo**: sociedade, empresas e governo juntos para gerar renda e dignidade. Brasília MDS/UNESCO, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria Conjunta MDS/CNAS nº1, de 4 de setembro de 2008. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria n. 330, de 11 de outubro de 2006**. Aprova o Regimento Interno do MDS. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria n. 160, de 09 de maio de 2008**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sobreministerio/legislacao/gestaodainformacao/portarias/Portaria%20160%20de%2009%20de%20maio%20de%202008>>. Acesso em: nov. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria n. 376, de 16 de outubro de 2008**. Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, disciplinado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <[http://www.sst.sc.gov.br/bolsa/Portarias/Portaria\\_CadUnico\\_376.pdf](http://www.sst.sc.gov.br/bolsa/Portarias/Portaria_CadUnico_376.pdf)>. Acesso em: nov. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria n. 329, de 11 de outubro de 2006**. Institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sobreministerio/legislacao/mds/portarias/Portaria%20no%20329-%20de%2011%20de%20outubro%20de%202006.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução n. 01, de 25 de junho de 2009**. Institui a Comissão Técnica para elaborar proposta de Balanço da Implementação das Proposições da III CNSAN e definir e encaminhar estratégias de comunicação. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sobreministerio/legislacao/segurancaalimentar/resolucoes/Sisan%20Resolucao%20no%2001-%20de%2025%20de%20junho%20de%202009.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução n. 02, de 25 de junho de 2009**. Institui a Comissão Técnica para a elaboração da PNSAN. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sobreministerio/legislacao/segurancaalimentar/resolucoes/Sisan%20Resolucao%20no%2002-%20de%2025%20de%20junho%20de%202009.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, novembro, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Segurança Alimentar e Nutricional**: trajetória e relatos da construção de uma política nacional. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**: construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Metas e estratégias – plano decenal SUAS plano 10**: metas e estratégias deliberadas nas Conferências Nacionais e Metas Governo Federal. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/metas-e-estrategias-plano-decenal>>. Acesso em: nov. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/PNAS.pdf>>. Acesso em: nov. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Portaria n. 666 de 28 de dezembro de 2005**. Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sobreministerio/legislacao/bolsafamilia/portarias/2005/Portaria%20GM%20MDS%20666%2028-12-05.pdf/view>>. Acesso em: 23 de nov. de 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais**: texto da Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Cadernos de Estudos**: desenvolvimento social em debate. Brasília, DF, n. 5, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração. **Relatório Anual de Avaliação, ano base 2007**. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração. **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2008-2011**: exercício 2009, ano base 2008. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Presidência da República. **Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: a experiência brasileira. Brasília, DF, novembro de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/Publica%20E7%20F5es/Seguran%20E7a\\_Alimentar\\_Portugues.pdf](http://www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/Publica%20E7%20F5es/Seguran%20E7a_Alimentar_Portugues.pdf)>. Acesso em: nov. 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 5.550 de 22 de setembro de 2005**. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão das funções gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e dá outras providências. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Decreto/D5550.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5550.htm)>. Acesso em: nov. 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 6.272, de 23 de novembro de 2007**. Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6272.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6272.htm)>. Acesso em: nov. 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 6.273, de 23 de novembro de 2007**. Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6273.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6273.htm)>. Acesso em: nov. 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 7.237, de 20 de julho de 2010**. Regula a Lei n. 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social para obtenção da isenção das contribuições para a seguridade social, e dá outras providências. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7237.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7237.htm)>. Acesso em: nov. 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010**. Regula a Lei n. 11.346 de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1024901/decreto-7272-10>>. Acesso em: nov. 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 10.835, de 08 de janeiro de 2004**. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm)>. Acesso em: nov. 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 10.836, de 09 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm)>. Acesso em: nov. 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 12.058, de 13 de outubro de 2009**. Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no exercício de 2009, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais... Brasília, DF, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/L12058.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L12058.htm)>. Acesso em: nov. 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 12.101, de 27 de novembro de 2009**. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social... Brasília, DF, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Lei/L12101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L12101.htm)>. Acesso em: nov. 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm)>. Acesso em: nov. 2010.

CAMPOS, Heliana Kátia T. Fome Zero e as parcerias: dos alimentos aos telecentros. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome zero: uma história brasileira**. Brasília, DF, 2011.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2., 2004, Olin-da. **Princípios e diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional**: textos de referência. Disponível no link: <[http://www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/Outros/LivroConsea\\_DocumentoReferencia.pdf](http://www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/Outros/LivroConsea_DocumentoReferencia.pdf)>. Acesso em: nov. 2010.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2., 2004, Olin-da. **Documento Final**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/Outros/IIConferencia.pdf>>. Acesso em: nov. 2010.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 3., 2007, For-taleza. **Resumo do Documento Base**. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/consea/3conferencia/Static/Documentos/ApresentaçãoDocBase.pdf>>. Acesso em: nov. 2010.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 3., 2007, Fortaleza. **Declaração Final**. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/consea/3conferencia/Static/Documentos/Declaração%20Final.pdf>>. Acesso em: nov. 2010.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **Decreto n. 171, de 3 de setembro de 2003**. Convoca a Segunda Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/Eventos/Decreto%20Confer%EAncia.pdf>>. Acesso em: nov. 2010.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: a experiência brasileira. Brasília, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **Oficina Nacional**: construindo o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Material de apoio. Brasília, DF, fevereiro de 2009.

COUTO, Berenice Rojas. O sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF, 2009, p. 205-217.

CUNHA, Rosani. Transferência de renda com condicionalidade: a experiência do Programa Bolsa Família. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF, 2009, p. 331-359.

ENCONTRO Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2ª Conferência+2: documento final. 2006.

ENCONTRO Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 3ª Conferência+2: documentos de referência. 2009. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/consea/static/eventos/IIIconferencia+2/IIIconferencia+2.html>>. Acesso em: nov. 2010.

ENCONTRO Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 3ª Conferência+2: documentos diversos. 2009. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/consea/static/eventos/IIIconferencia+2/Documentos.html>>. Acesso em: nov. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). **Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das famílias beneficiadas**: documento síntese. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.ibase.br/userimages/ibase\\_bf\\_sintese\\_site.pdf](http://www.ibase.br/userimages/ibase_bf_sintese_site.pdf)>. Acesso em nov. 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, DF, IPEA, (200-?).

LÍCIO, Elaine; CURRALERO, Cláudia. Programa Bolsa Família e Segurança Alimentar e Nutricional. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome zero: uma história brasileira**. Brasília, DF, 2010.

MARQUES, Rosa Maria. Notas sobre o gasto e o financiamento da assistência social e sobre as transferências fundo a fundo. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF, 2009, p. 259-285.

SANTARELLI, Mariana; MOREIRA, Crispim. Da lei ao prato: a construção institucional da política nacional de segurança alimentar e nutricional. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome zero: uma história brasileira**. Brasília, DF, 2010.

TAVARES, Gisele de Cássia. O financiamento da política de assistência social na era SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF, 2009, p. 229-258.

VAISTMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; PAES-SOUSA, Rômulo. **O Sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, DF: UNESCO, 2006. Policy Papers, 17.

VAISTMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo. Avaliação de programas e transparência da gestão pública. In: FRANZESE, Cibele et. al. **Reflexões para Ibero-América**: avaliação de programas sociais. Brasília, DF: ENAP, 2009, p. 11-24.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Josué de Castro e a geografia da fome no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v. 24, n. 11, p. 2710-2717, nov, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v24n11/27.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2010.

VIEIRA, Ana. Sistemas de informação e de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF, 2009, p. 363-382.





ASSISTÊNCIA SOCIAL  
CONTAGEM | MG



PARTICIPAÇÃO POPULAR

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA  
ASSISTÊNCIA SOCIAL  
IPAUSU | SP



INCLUSÃO PRODUTIVA  
PENTECOSTE | CE



ASSISTÊNCIA SOCIAL  
INCLUSÃO PRODUTIVA  
FORMIGA | MG



SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL  
FORMIGA | MG



PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA  
IPAUSU | SP



ASSISTÊNCIA SOCIAL  
NOVA LIMA | MG

# 6





SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL  
MARCIONÍLIO SOUZA | BA



SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL  
SANTO ÂNGELO | RS

# 6



INCLUSÃO PRODUTIVA  
OSASCO | SP



INCLUSÃO PRODUTIVA  
CRUZ ALTA | RS

ESSA PUBLICAÇÃO FOI IMPRESSA PARA O MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E  
COMBATE À FOME EM PAPEL RECICLATO 120 G/M<sup>2</sup> E COUCHÉ FOSCO 115 G/M<sup>2</sup>, UTILIZANDO  
AS FONTES ALLER E ALLER LIGHT.

BRASÍLIA-DF, 2010