

ESCOLA DE GOVERNO “PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO”

**CAPACIDADE ESTATAL DA ESFERA ESTADUAL DE GOVERNO NA
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM EXAME DO PROJETO
ESTRUTURADOR “*INCLUSÃO SOCIAL DE FAMÍLIAS
VULNERABILIZADAS*”**

MÔNICA MOREIRA ESTEVES BERNARDI

Belo Horizonte

Outubro/2006

ESCOLA DE GOVERNO “PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO”

MÔNICA MOREIRA ESTEVES BERNARDI

**CAPACIDADE ESTATAL DA ESFERA ESTADUAL DE GOVERNO NA POLÍTICA
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM EXAME DO PROJETO ESTRUTURADOR
*“INCLUSÃO SOCIAL DE FAMÍLIAS VULNERABILIZADAS”***

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Escola de Governo “Professor Paulo Neves de Carvalho” como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de Concentração: Gestão de Políticas Sociais

Orientador: Carla Bronzo Ladeira Carneiro

Belo Horizonte

Outubro/2006

AGRADECIMENTOS

Trabalhar, ser mãe, esposa, mestranda e construir uma casa foi muito difícil. Mas, especialmente, a experiência de realizar o mestrado e de ser mãe pela primeira vez me fez vivenciar momentos de “escolhas trágicas”. Considerando que o meu tempo era escasso, tentar buscar o equilíbrio entre o tempo de dedicação de uma mãe ao seu filho e aquele de que uma dissertação de mestrado não pode prescindir foi, realmente, penoso. E, para conseguir concluir este trabalho, contei com a ajuda de muitas pessoas, às quais não poderia deixar de agradecer.

À Laura da Veiga, que me orientou na fase inicial desta dissertação.

À Carla Bronzo, que continuou o processo de orientação desta dissertação com comprometimento, dedicação e clareza, não permitindo que eu me desviasse do meu tema e trazendo, sempre, grandes contribuições para a melhoria do conteúdo do trabalho. Mas, a agradeço, sobretudo, pelas palavras de incentivo e por me ajudar a manter o equilíbrio para a conclusão desta dissertação.

À Cláudia Bolognani, ao Thiago Grego e à Solimar Assis, colegas da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão que me ajudaram a desvendar a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes – SEDESE e o Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*”.

À equipe da SEDESE, especialmente, à Marta, à Juliana, à Edma, à Juanita, ao Roberto, ao Wilson, à Rosemayre e à Viviane por terem dedicado parte do seu tempo para me ajudar a construir esse trabalho.

Ao Dr. Tadeu Barreto, que na reta final e num momento de fundamental importância dessa dissertação flexibilizou o meu horário de trabalho, minimizando os efeitos das minhas “escolhas trágicas”.

À Thais, ao André, ao Bruno, ao Wladimir e aos demais colegas de mestrado por compartilharmos juntos as angústias e as alegrias no decorrer do curso e da elaboração do trabalho de dissertação.

Ao Sr. José Vítor, à D. Lourdes e à Fabi por terem ajudado a preencher os meus períodos de ausência e pelos cuidados com o Marcelinho.

À Vilma, à Vani e à Ildinha por terem me ajudado, com carinho e responsabilidade, a tomar conta do meu filho.

Aos meus pais e aos meus irmãos, nem sei como agradecer. A ajuda de vocês sempre foi tão constante e de tantas formas... à mamãe, que estava sempre modificando a sua vida para se adequar às minhas demandas; ao papai, que me deu um *notebook* só para agilizar o término da dissertação; à Cláudia, que estava sempre disposta a me ajudar a cuidar do Marcelinho; e, ao Du, que mesmo no pouco tempo em Belo Horizonte, ocupava a vida do Marcelinho com brincadeiras. Pelos cuidados, pelas brincadeiras, pelo carinho e por terem preenchido com tanto amor um espaço que eu deixei aberto na vida do Marcelinho, a minha sincera gratidão.

Ao Marcelo, por ter compreendido, com amor e paciência, o espaço que, de repente, deixei de ocupar na sua vida com a chegada do Marcelinho e com a realização deste trabalho.

E, finalmente, ao Marcelinho, que ainda no meu ventre e com tranquilidade, iniciou o cumprimento dos créditos para a realização do mestrado. A você, meu filho, que até na pureza da incompreensão das minhas ausências pelo tempo que tive para me dedicar a este trabalho, tem me permitido viver todas as alegrias de ser mãe.

RESUMO

No presente trabalho procurou-se examinar a capacidade da esfera estadual de governo na implementação da Política de Assistência Social em Minas Gerais, por meio de um estudo exploratório do Projeto Estruturador inscrito no Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2004-2007 “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*” no período 2004-2006. O referido projeto reúne as principais ações da área de Assistência Social realizadas pelo gestor estadual sob a égide de um inovador modelo de gestão adotado pelo governo de Minas Gerais e instrumentalizado pelo portfólio Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado – GERAES. A presente análise foi realizada considerando-se as condições sociais do estado de Minas Gerais e o contexto organizacional em que se insere a Política de Assistência Social no estado, após todas as transformações decorrentes da Constituição Federal de 1988 que culminaram com a implementação do Sistema Único de Saúde – SUAS. A pesquisa também considerou a nova concepção de pobreza sob os enfoques da exclusão social e das vulnerabilidades sociais, bem como o paradigma do modelo de proteção para fazer face a esses fenômenos.

Palavras-chave: capacidade estatal – proteção social – assistência social – exclusão social – Projeto Estruturador

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – <i>Estrutura do Planejamento Estratégico em Minas Gerais</i>	93
---	----

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1 – <i>Intensidade da pobreza em 2000</i>	23
--	----

Mapa 2 – <i>Percentual de pessoas com renda per capita abaixo de R\$75,50 em 2000</i>	30
---	----

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – <i>Proporções de pobres e de indigentes e intensidade da pobreza nas regiões de planejamento – 2000 (MG=100)</i>	28
Gráfico 2 – <i>Percentual de pobres nas regiões de planejamento e no total de pobres do Estado – 2000</i>	29
Gráfico 3 – <i>Percentual de Deficientes e Intensidade da Pobreza entre os 10 municípios com os maiores e menores percentuais de pessoas com deficiência em Minas Gerais, 2000</i>	36
Gráfico 4 – <i>Evolução da composição do quadro de pessoal da SEDESE no período 2003-2006</i>	131
Gráfico 5 – <i>Composição do quadro de pessoal da SEDESE em 2006</i>	132
Gráfico 6 – <i>Perfil da Composição do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas</i>	142
Gráfico 7 – <i>Programas, Serviços e Projetos das categorias de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas por forma de implementação</i>	145
Gráfico 8 – <i>Ações de Proteção Social Básica do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas por forma de execução</i>	145
Gráfico 9 – <i>Ações de Proteção Social Especial do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas por forma de execução</i>	146
Gráfico 10 – <i>Perfil da Composição do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas por eixos estratégicos</i>	153
Gráfico 11 – <i>Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas por níveis de desempenho da execução física em 2004</i>	161
Gráfico 12 – <i>Execução Física das Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, segundo a classificação da revisão do PPAG 2006/2007, em 2004</i>	162
Gráfico 13 – <i>Execução Física das Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, segundo a forma de implementação, em 2004</i>	162
Gráfico 14 – <i>Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas por níveis de desempenho da execução física em 2005</i>	167
Gráfico 15 – <i>Execução Física das Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, segundo a classificação da revisão do PPAG 2006/2007, em 2005</i>	167
Gráfico 16 – <i>Execução Física das Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, segundo a forma de implementação, em 2005</i>	168
Gráfico 17 – <i>Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas por níveis de desempenho da execução física em 2006</i>	173
Gráfico 18 – <i>Execução Física das Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, segundo a classificação da revisão do PPAG 2006/2007, em 2006</i>	173

Gráfico 19 – <i>Execução Física das Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, segundo a forma de implementação, em 2006</i>	174
Gráfico 20 – <i>Despesas da Função Assistência Social segundo sua alocação nas áreas meio e fim no período 2002-2005</i>	184
Gráfico 21 – <i>Despesas com Assistência Social na área fim por fonte de recursos no período 2002-2005</i>	185
Gráfico 22 – <i>Participação das fontes de recursos nas despesas com Assistência Social na área fim no período 2002- 2005</i>	187
Gráfico 23 – <i>Execução Orçamentária da SEDESE no período 2003- 2006</i>	188
Gráfico 24 – <i>Indicadores de gestão financeira da SEDESE no período 2003- 2005</i>	189
Gráfico 25 – <i>Unidade Orçamentária de execução das ações do Projeto Estruturador 31 no período 2004-2006 (até agosto) de acordo com a classificação da revisão do PPAG 2006/2007 e a forma de implementação</i>	193
Gráfico 26 – <i>Distribuição das Despesas entre Custeio e Investimento no Projeto Estruturador 31 nos anos de 2004 e 2005</i>	194
Gráfico 27 – <i>Distribuição das Despesas do Projeto Estruturador 31 por fonte de recursos nos anos de 2004 e 2005</i>	195
Gráfico 28 – <i>Distribuição das Despesas de custeio do Projeto Estruturador 31 por fonte de recursos nos anos de 2004 e 2005</i>	196
Gráfico 29 – <i>Desempenho da Execução Financeira das ações do Projeto Estruturador 31 no ano de 2004 de acordo com a classificação da revisão do PPAG 2006/2007</i>	197
Gráfico 30 – <i>Desempenho da Execução Financeira das ações do Projeto Estruturador 31 no ano de 2004 de acordo com a forma de implementação</i>	197
Gráfico 31 – <i>Desempenho da Execução Financeira das ações do Projeto Estruturador 31 no ano de 2005 de acordo com a classificação da revisão do PPAG 2006/2007</i>	199
Gráfico 32 – <i>Desempenho da Execução Financeira das ações do Projeto Estruturador 31 no ano de 2005 de acordo com a forma de implementação</i>	199
Gráfico 33 – <i>Desempenho da Execução Financeira das ações do Projeto Estruturador 31 até agosto de 2006 de acordo com a classificação do PPAG</i>	201
Gráfico 34 – <i>Desempenho da Execução Financeira das ações do Projeto Estruturador 31 no ano de 2006 (até agosto) de acordo com a forma de execução</i>	202
Gráfico 35 – <i>Comportamento da Eficiência das Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, no período 2004-2006</i>	204
Gráfico 36 – <i>Eficiência das Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, segundo a classificação da revisão do PPAG 2006/2007, no período 2004-2006</i>	205
Gráfico 37 – <i>Execução Física das Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, segundo a forma de implementação, em 2006</i>	205
Gráfico 38 – <i>Eficiência das Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, segundo a classificação da revisão do PPAG 2006/2007 e a forma de implementação, no período 2004-2006</i>	206

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – <i>Desigualdades e rompimentos: os eixos da exclusão social</i>	40
Quadro 2 – <i>Agenda das Políticas contra a Exclusão Social</i>	52
Quadro 3 – <i>Tipologia do movimento da Nova Gestão Pública - NGP</i>	67
Quadro 4 – <i>Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas no PPAG 2004- 2007 e revisões posteriores</i>	140
Quadro 5 – <i>Classificação das ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, em 2006, segundo a classificação da revisão do PPAG</i>	143
Quadro 6 – <i>Descrição das ações que integraram o Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas no período 2004-2006</i>	147

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – <i>Índice de Gini por municípios e população no estado de Minas Gerais, 1991 e 2000</i>	31
Tabela 2 – <i>Percentual da população com renda per capita abaixo de R\$75,50, que vivem em domicílios sem banheiro e água encanada e sem energia elétrica nas macrorregiões de planejamento de Minas Gerais, em 2000</i>	32
Tabela 3 – <i>Municípios com os 10 maiores e menores percentuais de pessoas deficientes e Intensidade da Pobreza no Estado de Minas Gerais, 2000</i>	35
Tabela 4 – <i>Critérios para implantação do CRAS de acordo com o porte do município</i>	119
Tabela 5 – <i>Execução física e financeira das ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas em 2004</i>	158
Tabela 6 – <i>Execução física e financeira das ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas em 2005</i>	164
Tabela 7 – <i>Execução física e financeira das ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas em 2006</i>	169
Tabela 8 – <i>Despesas realizadas por função de Governo no período 2002-2005</i>	182
Tabela 9 – <i>Despesa com Assistência Social por fonte de recursos investidos nas áreas meio e fim no período 2002 - 2005</i>	184
Tabela 10 – <i>Execução Orçamentária da SEDESE no período 2003-2005</i>	187
Tabela 11 – <i>Fluxo Orçamentário dos Projetos Estruturadores da Carteira GERAES em 2005</i>	190
Tabela 12 – <i>Despesas com o Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas por grupo de despesas e fonte de recursos o período 2004-2005</i>	194
Tabela 13 – <i>Situação da habilitação dos municípios de Minas Gerais nos níveis de gestão definidos pela NOB/SUAS, por regional da SEDESE, em 2006</i>	210

ÍNDICE DE ENTREVISTAS

Entrevista 1 – Superintendente de Assistência Social da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes – SEDESE e Gerente do Projeto Estruturador *“Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas”*

Entrevista 2 – Superintendente da Juventude da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes - SEDESE

Entrevista 3 – Diretora de Descentralização da Política da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes – SEDESE

Entrevista 4 – Superintendente Central de Auditoria de Gestão da Auditoria Geral do Estado

Entrevista 5 – Superintendente de Planejamento e Gestão da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes – SEDESE e Gerente Adjunto do Projeto Estruturador *“Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas”*

Entrevista 6 – Assessora da Superintendência de Assistência Social da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes – SEDESE

Entrevista 7 – Diretora de Proteção e Promoção Social da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes – SEDESE

Entrevista 8 – Servidora da Diretoria de Recursos Humanos da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes – SEDESE

Entrevista 9 – Assessora de Planejamento da Superintendência de Planejamento e Gestão da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes – SEDESE

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	14
1 POBREZA E DESIGUALDADE.....	18
1.1 Pobreza e desigualdade na América Latina	18
1.2 Pobreza e desigualdade no Brasil.....	21
1.3 Pobreza e desigualdade no estado de Minas Gerais	26
2 POBREZA, EXCLUSÃO E NOVO MODELO DE BEM-ESTAR SOCIAL.....	37
2.1 A evolução das concepções da pobreza: da ausência de renda à noção de exclusão e vulnerabilidade social.....	37
2.2 A construção de um novo modelo de proteção social	46
2.2.1 Novo Modelo de Proteção Social Europeu	47
2.2.2 Elementos de um novo modelo de Proteção Social.....	52
2.3 Condições, constrangimentos e desafios para a ampliação da proteção social no Brasil.....	54
2.3.1 Constrangimentos econômicos e políticos	56
2.3.2 Formas de provisão de serviços: combinando universalismo e focalização	58
2.3.3 Intersetorialidade como estratégia de gestão	60
2.3.4 Pacto Federativo e Descentralização	62
3 CAPACIDADE ESTATAL E A NOVA GESTÃO PÚBLICA	66
3.1 O caminho para a gestão pública contemporânea.....	66
3.2 Capacidade Estatal: definição e componentes	74
3.2.1 Definição de capacidade estatal.....	74
3.2.2 Componentes da capacidade estatal	77
3.2.2.1 CAPACIDADE ADMINISTRATIVA.....	79
3.2.2.2 CAPACIDADE POLÍTICA.....	81
3.2.3 Requisitos e atributos da capacidade estatal.....	85
3.3 Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado – GERAES: a experiência mineira para a construção da capacidade estatal.....	90
3.3.1 O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI.....	91
3.3.2 Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2004-2007 e os Projetos Estruturadores	94
3.3.3 A Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado – GERAES e o processo de gerenciamento intensivo	96
4 A ASSISTÊNCIA SOCIAL: CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NO BRASIL E EM MINAS GERAIS.....	100
4.1 Escopo Legal, diretrizes e atribuições da Assistência Social	100
4.1.1 Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS e Normas Operacionais Básicas - NOBs	102
4.1.2 Política Nacional de Assistência Social – PNAS de 2004, Sistema Único de Assistência Social – SUAS e a Norma Operacional Básica/ SUAS.....	109
4.2 Contexto organizacional da Assistência Social: breve histórico	121

4.2.1 As mudanças do contexto organizacional na instância federal de governo	121
4.2.2 O contexto organizacional em Minas Gerais.....	125
5 O PROJETO ESTRUTURADOR INCLUSÃO SOCIAL DE FAMÍLIAS VULNERABILIZADAS: UMA ANÁLISE DAS DIMENSÕES ADMINISTRATIVAS DA CAPACIDADE ESTATAL	135
5.1 Breve Descrição do Projeto Estruturador 31.....	136
5.2 Análise do alinhamento estratégico do Projeto Estruturador 31.....	138
5.3 Análise da capacidade de alcance das metas do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas	156
5.4 Acompanhamento, monitoramento e avaliação do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas	175
6 ANÁLISE DA CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO DO ESTADO NA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO PROJETO ESTRUTURADOR 31	180
6.1 As despesas com a função de governo Assistência Social e a capacidade de execução orçamentária da SEDESE	181
6.2 Capacidade de financiamento e de execução financeira do Projeto Estruturador 31	189
6.3 Análise da eficiência do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas	203
7 DIMENSÕES POLÍTICAS DA CAPACIDADE ESTATAL NO PROJETO ESTRUTURADOR 31: REDES MULTINÍVEIS, INTERSETORIALIDADE, PARCERIAS E CONTROLE SOCIETAL.....	208
7.1 Descentralização e a construção de redes multiníveis no âmbito do Projeto Estruturador 31	208
7.2 Intersetorialidade, parcerias e controle societal no Projeto Estruturador 31	216
CONCLUSÃO.....	221
BIBLIOGRAFIA	242

INTRODUÇÃO

O Estado de Minas Gerais, assim como a maior parte dos estados brasileiros, apresenta altos índices de pobreza e desigualdades. A intervenção estatal em contextos marcados por elevados níveis de pobreza e desigualdade demanda a construção de um modelo de proteção social que promova modificações institucionais de modo a, por um lado, melhorar a eficiência e a eficácia das políticas sociais e, por outro, agregar os esforços do setor público e do setor privado no enfrentamento do quadro adverso marcado pela exclusão e vulnerabilidades sociais.

No entanto, a consolidação do novo paradigma de proteção social ainda se depara com alguns desafios no Brasil. As condições de associação entre políticas econômicas e sociais, a dificuldade de buscar o equilíbrio entre políticas universais e focalizadas, os empecilhos para a implementação de ações intersetorialmente articuladas e a conjuntura em que se desenvolve o pacto federativo e a descentralização das políticas públicas são fatores que permeiam os esforços para a ampliação da proteção social no País e constroem seus resultados nos estados e municípios.

Nessa conjuntura, a ação estatal e a definição do papel que o Estado deveria desempenhar tornam-se fundamentais. A literatura demonstra que frente às limitações de ordem estrutural que ainda persistem e considerando que os mecanismos de mercado são insuficientes, a construção de um modelo de políticas sociais efetivo necessita que o Estado ocupe papel central na regulamentação das condições de vida e na garantia de um padrão básico de bem-estar para a sociedade.

A necessidade de fortalecer a capacidade do Estado torna-se fator de suma importância para a promoção do desenvolvimento econômico e social. Ao longo do tempo, a Administração Pública tem experimentado reformas, que visam construir um arcabouço institucional capaz de fazer frente ao ambiente de incertezas da gestão pública contemporânea. O ajuste fiscal, a introdução de mecanismos e instrumentos de mercado e o rearranjo das relações entre Estado, mercado e sociedade civil são elementos que têm sido adotados para potencializar as habilidades técnicas e administrativas do Estado na implementação das políticas públicas.

Dadas as recentes mudanças ocorridas no âmbito da Política de Assistência Social, o fortalecimento da capacidade estatal torna-se uma necessidade ainda maior. A Assistência

Social, marcada por fortes práticas clientelistas foi alçada à condição de política pública pela Constituição Federal de 1988. A necessidade de organização da Política de Assistência Social sob um modelo descentralizado, participativo, que pressupõe gestão e financiamento compartilhados pelos três níveis de governo, traduzido pela construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS não encontra respaldo nas estruturas dos governos estaduais e locais. As mudanças culturais e comportamentais necessárias associadas à falta de estrutura dos governos estaduais e municipais exigem esforços especiais do Estado para implementação da Política de Assistência Social.

É nesse contexto que se insere o foco de análise desta dissertação. O presente trabalho pretende examinar a capacidade estatal da esfera estadual de governo para gerir a Política de Assistência Social em Minas Gerais. Para tanto, será realizado um estudo exploratório do Projeto Estruturador inscrito no Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG para o período 2004-2007, *“Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas”*, integrante de um conjunto de projetos estratégicos que compõem a carteira denominada Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado – GERAES. O referido projeto reúne as principais ações da área de Assistência Social realizadas pelo gestor estadual sob a égide de um modelo de gestão adotado pelo governo de Minas Gerais que se pauta pela busca da inovação na gestão.

O Projeto Estruturador em referência é composto por um conjunto de 25 ações, as quais configuram programas, projetos e serviços na área de Assistência Social. Dada a dimensão do *“Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas”* e a escassez de sistemas informatizados ou de relatórios e de informações detalhadas e organizadas sobre as ações que o integram, a presente dissertação restringir-se-á à realização de um estudo de caráter exploratório sobre o referido Projeto Estruturador como um todo, sem aprofundar o exame da capacidade estatal no âmbito de cada ação que o compõe.

Para situar o contexto socioeconômico em que se inscreve o Projeto Estruturador 31 – *“Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas”*, no primeiro capítulo serão apresentados dados sobre a pobreza e a desigualdade na América Latina, no Brasil e, mais especificamente, no Estado de Minas Gerais e nas suas macrorregiões de planejamento.

No segundo capítulo, será examinada a concepção de exclusão e de vulnerabilidades sociais para, então, situar as características gerais das políticas e do novo modelo de proteção social requerido pela sociedade atual. Nesse contexto, será apresentado o novo modelo de proteção

social em curso na Europa e, após, considerando-se as especificidades da exclusão social em países da América Latina, serão abordadas algumas questões sobre a aplicabilidade do novo modelo de proteção social no Brasil, incluindo as condições, os desafios e os constrangimentos para a ampliação da proteção social neste contexto.

O terceiro capítulo aborda o tema da gestão pública e dos processos de mudança ocorridos nesse âmbito, que acompanham o debate referente à proteção social. Apresentam-se, ainda, a definição e os componentes da capacidade estatal, bem como o novo instrumental de gestão pública em que se inscreve o Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas.

O quarto capítulo apresenta um panorama geral do contexto em que se insere a Assistência Social em Minas Gerais. Inicialmente, apresenta o escopo legal, as diretrizes e principais atribuições da Política de Assistência Social após a Constituição da República de 1988 e a evolução até o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Posteriormente, apresenta breve histórico das mudanças do contexto organizacional no nível federal e, especificamente, em Minas Gerais.

No quinto capítulo será apresentada breve descrição do Projeto Estruturador 31, bem como serão examinados alguns aspectos da dimensão administrativa da capacidade estatal no âmbito do Projeto Estruturador, iniciando-se com a análise do planejamento e do alinhamento estratégico do Projeto, bem como sua aderência ao paradigma do modelo de proteção Social. Após, examina-se a capacidade de alcance das metas programadas para as ações que integram o Projeto Estruturador 31, bem como a eficiência do Projeto no período 2004-2006. As funções de monitoramento, acompanhamento, avaliação e auditoria também são abordadas no exame do Projeto.

No sexto capítulo será realizada análise da capacidade de financiamento do Estado na gestão da Política de Assistência Social e do Projeto Estruturador 31, bem como a capacidade de planejamento e gestão financeira das ações do Projeto no período 2004-2006.

No sétimo capítulo será realizada análise de algumas perspectivas da dimensão política do Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*”, tais como governos multiníveis, intersetorialidade, parcerias com a sociedade civil e o mercado e controle societal.

A conclusão do trabalho retoma as principais questões apresentadas na presente dissertação, relacionando-as, de maneira conclusiva, com a análise da capacidade estatal no Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*”.

Para o desenvolvimento deste trabalho, inicialmente, foram realizados estudos bibliográficos com vistas à construção do marco teórico que sustenta as análises apresentadas nesta dissertação. Para a recuperação de dados empíricos, foi realizada pesquisa em fontes secundárias, a partir da análise de diversos documentos referentes à Política de Assistência Social, como por exemplo, leis, decretos e normas operacionais. No que tange ao Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*”, foram consultados os dados constantes de sistemas informatizados, sítios eletrônicos governamentais, leis orçamentárias, relatórios de acompanhamento da situação do projeto – *Status Report* –, relatórios de avaliação do PPAG e de auditoria operacional, dentre outros. Para complementar a análise, foram entrevistadas dez pessoas, dentre as quais, os responsáveis pela gerência do Projeto Estruturador 31, alguns diretores responsáveis pelas ações que integram o Projeto, alguns servidores que atuam na área meio da SEDESE e o Superintendente Central de Auditoria de Gestão da Auditoria Geral do Estado.

1 POBREZA E DESIGUALDADE

1.1 Pobreza e desigualdade na América Latina

As políticas de combate à pobreza e à desigualdade enfrentam grandes desafios em muitos países da América Latina. Embora o ritmo de crescimento tenha mudado as condições de vida da população latino-americana entre os anos de 50 a 70, ainda foi insuficiente para superar a excessiva demanda e extrema desigualdade entre os distintos países e em diversos grupos sociais e regionais internos.

Em 2002, a totalidade dos países da América Latina apresentava índices de pobreza maiores do que a média mundial. No referido ano, 221,4 milhões de pessoas (44%) encontravam-se abaixo da linha de pobreza na região e 97,4 milhões (19,4%), abaixo da linha de indigência (CEPAL, 2004, p. 58). Em 7 dos 18 países da região¹, a proporção de pobres era superior a 50% (PNUD, 2004, p.137).

A partir de 2003, observa-se uma redução da pobreza (3,7%) e da indigência (2,4%) na América Latina. Esta evolução favorável é constatada na maioria dos países (CEPAL, 2005, p. 8).

Segundo projeções realizadas até o ano de 2005, baseadas no crescimento econômico dos países da região, 40,6% da população se encontraria em situação de pobreza, ao passo que 16,8% estariam em situação de extrema pobreza ou indigência. Em 2005, o volume de pobreza e de indigência na região abrangeria, respectivamente, 213 milhões e 88 milhões de pessoas (CEPAL, 2005, p. 9).

Além da alta proporção da pobreza e indigência, a América Latina é uma das regiões com os maiores níveis mundiais de desigualdade, o que pode explicar grande parte da pobreza na região (Bronzo, 2005, p. 15). Países com Coeficiente de Gini superior a 50 estão incluídos na categoria de alta desigualdade. Quanto maior é o coeficiente de Gini, menor é a parcela da renda nacional captada pelos setores mais pobres da sociedade. O Coeficiente de Gini apresentado na América Latina é de 57,1² (PNUD, 2005, p. 61). Em 2002, verifica-se alta

¹ Os 18 países considerados no relatório do PNUD foram: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

² Segundo o Informe sobre o Desenvolvimento Humano – 2005, publicado para o PNUD, o Coeficiente de Gini mede o grau em que a distribuição da renda (ou do consumo) entre indivíduos e lugares de um país se desvia com relação a uma distribuição em condições de perfeita igualdade. A curva de Lorenz representa os percentuais

concentração de renda na região, com os 40% mais pobres se apropriando de 13,6% da renda, enquanto os 10% mais ricos ficavam com 36,1% (CEPAL, 2004, p. 89).

Os padrões de distribuição são de grande importância para a relação entre renda média e níveis de pobreza. Uma distribuição mais igualitária pode significar que os pobres que vivem em um país com baixo nível de desigualdade tenham renda maior que os pobres de países com níveis de renda média mais altos, onde o nível de desigualdade seja maior. Isto mostra claramente como a distribuição afeta a pobreza. Por exemplo, a renda média no Brasil é três vezes maior que a renda média do Vietnã, mas os 20% mais pobres da população brasileira possuem renda inferior à renda média vietnamita e, conseqüentemente, à renda média dos 20% mais pobres do Vietnã (PNUD, 2005, pp. 62).

Além de constituírem graves problemas sociais, a pobreza e a desigualdade também refletem *déficits* democráticos (PNUD, 2004 p. 54), tendo em vista que representam obstáculos à conquista da cidadania social³ e à plena integração dos indivíduos na sociedade. Os pobres e os indivíduos excluídos têm dificuldades para exercerem plenamente os direitos civis e políticos característicos da democracia.

A pobreza e a desigualdade podem desencadear outros problemas sociais, como o acesso precário das pessoas à saúde, educação, alimentação, moradia, ao saneamento básico, às oportunidades de emprego, dentre outros. A pobreza material e as desigualdades de renda refletem e, às vezes, afetam as disparidades mais gerais de oportunidades de vida, começando pela própria probabilidade de manter-se vivo ao nascer. Trata-se, tão somente, de um exemplo de como a desigualdade pode privar as pessoas das liberdades e opções básicas, sem prejuízo dos direitos legais e das liberdades formais (PNUD, 2005, p. 63).

Tendo em vista as múltiplas dimensões da pobreza, um dos aspectos analisados há várias décadas pela CEPAL, em caráter complementar ao da renda, é o progresso social dos países sob a incidência de carências básicas da população. Os fatores considerados na análise abrangem habitação, educação e acesso a água potável e saneamento, os quais são tratados por meio do método de necessidades básicas insatisfeitas – NBI, aplicado de maneira generalizada em diversos países da América Latina (CEPAL, 2005, p. 10).

acumulados das rendas totais recebidas em função do total dos receptores, começando pelo indivíduo ou lugar mais pobre. O Coeficiente de Gini mede a área situada entre a curva de Lorenz e uma linha hipotética de igualdade absoluta, expressada como uma porcentagem da área máxima abaixo da linha. O valor 0 representa a igualdade perfeita e o 100, a desigualdade total.

³ “A cidadania social refere-se aos aspectos da vida dos cidadãos relacionados com o potencial para desenvolver suas capacidades básicas” (PNUD, 2004 p.122).

As privações nas áreas de assistência escolar, disponibilidade de serviços sanitários nas residências, energia elétrica e de uma fonte adequada de água potável afetam significativos percentuais da população de cada país. De 17 países da América Latina, pelo menos 15 apresentam menos de 20% da população sem disponibilidade de serviços sanitários e com falta de assistência escolar para crianças de 7 a 12 anos. No que tange ao fornecimento de energia elétrica e de fonte de água potável, 13 países possuem menos de 30% da população com as referidas necessidades básicas insatisfeitas (CEPAL, 2005, pp. 11-12).

As duas carências mais frequentes da região relacionam-se com o déficit habitacional, revelando um alto índice da população vivendo em aglomerados ou sem um sistema de esgoto canalizado. O percentual da população que vive em residências com um número excessivo de pessoas – três ou mais por cômodo – chega a mais de 30% da população dentre 9 de 14 países da América Latina. A população sem acesso à rede pública de esgoto nas áreas urbanas, ou sem acesso à fossa séptica nas áreas rurais apresenta percentual semelhante em 13 de 17 países da região. Todavia, comparando-se os dados de 1990 a 2002, a evolução das necessidades básicas insatisfeitas mostra uma redução generalizada em todas as dimensões analisadas, tanto nas áreas urbanas, quanto rurais (CEPAL, 2005, pp. 11-12).

Destacam-se, ainda, os problemas referentes ao mercado de trabalho na América Latina. Em 2002, o desemprego aberto urbano⁴ na região atingiu a taxa média anual de 10,8, o nível mais alto em duas décadas. O emprego é a principal fonte de renda dos indivíduos e representa um fator fundamental para a conquista da cidadania, uma vez que viabiliza o acesso a outros bens e direitos. Ao mesmo tempo, a falta de acesso a empregos pode ser considerada como um dos fatores determinantes da pobreza e das desigualdades sociais que se reproduzem no tempo, manifestadas pela elevada e persistente concentração de renda que prevalece na América Latina (PNUD, 2004 pp. 123,134).

As oportunidades de vida em qualquer país são restringidas por um complexo sistema de faces da desigualdade. As disparidades nas oportunidades de saúde, educação renda e influência política existem em todos os países em menor ou maior envergadura. As desigualdades que se relacionam com a riqueza, gênero, situação geográfica, raça ou etnia, juntamente com outros elementos que colocam o indivíduo em desvantagem, não operam de maneira isolada, ao contrário, interagem entre si para criar ciclos de desvantagens dinâmicos que se reforçam mutuamente e se transmitem de uma geração a outra (PNUD, 2005, pp. 66).

⁴ Considera-se desemprego aberto a situação de desemprego em que as pessoas procuram trabalho de modo efetivo nos 30 dias anteriores ao da entrevista e não exerceram nenhum trabalho nos últimos sete dias.

1.2 Pobreza e desigualdade no Brasil

O quadro social no Brasil não se descola do cenário apresentado na América Latina, o que faz com que as políticas de combate à pobreza e à desigualdade também representem um grande desafio. No que tange à distribuição geográfica da pobreza e da indigência, observa-se que 30% dos pobres e 25% dos indigentes da América Latina encontram-se no Brasil (CEPAL, 2004, p. 57).

Em se tratando de renda *per capita*, no cenário internacional, o Brasil não pode ser considerado como um país pobre. Em 2003, a renda *per capita* anual brasileira era de aproximadamente 2.710 dólares, valor bem distante daquele associado à linha de pobreza (IPEA, 2005, p.90). Comparando-se o período de 1991 a 2000, observou-se um crescimento da renda média *per capita* mensal em 30%, passando de R\$230,30 para R\$297,23.

Não obstante, em 2002, o Brasil apresentava 30,6% de indivíduos (52,3 milhões de pessoas) vivendo abaixo da linha da pobreza e 11,6% (20 milhões) de indigentes (PNUD, 2004, p. 15). Dentre os 18 países da América Latina, o Brasil ocupava o 5º lugar entre aqueles que apresentavam o menor índice de pobreza (PNUD, 2004, p.137). A partir de 2003, apesar da redução dos índices de pobreza e indigência observada em grande parte dos países da América Latina, os dados revelam, no Brasil, um aumento, tanto da pobreza, quanto da indigência, respectivamente, em 1,2 e 0,7 pontos percentuais (CEPAL, 2005, pp. 8-9).

Direcionando o foco da análise para dentro do País, preliminarmente, deve-se considerar a dinâmica populacional, merecendo destaque a alta taxa de urbanização verificada, principalmente, nos municípios de médio e grande porte e nas metrópoles.⁵

As metrópoles brasileiras, representadas por 15 cidades, concentram 20% da população brasileira. Igual percentual da população também está vivendo no conjunto dos 4.020 municípios pequenos, aqueles com até 20.000 habitantes. Em contextos tão diversos, do ponto de vista da concentração populacional, identifica-se uma preocupante semelhança: esses 40% da população brasileira se encontram em territórios marcados pela quase total ausência ou precária presença do Estado. Essa ausência total ou parcial do Estado pode ser explicada, no que se refere aos pequenos municípios, pela sua dispersividade no território nacional e pelo fato de a maioria da sua população viver em áreas rurais; e nas metrópoles, pela alta

⁵ A classificação dos grandes grupos dos municípios brasileiros considera como: municípios pequenos 1, aqueles com população até 20.000 habitantes; municípios pequenos 2, aqueles com população entre 20.001 a 50.000 habitantes; municípios de médio porte, aqueles com população entre 50.001 a 100.000 habitantes; municípios grandes, aqueles entre 100.001 a 900.000 habitantes; e metrópoles, aquelas com população superior a 900.000 habitantes.

complexidade e grande desigualdade interna, privilegiando algumas poucas áreas em detrimento de outras, especialmente de áreas de fronteira e proteção de mananciais. Em termos percentuais, no ano de 2000, os municípios pequenos concentravam mais população em condição de pobreza e de indigência (53,59%) do que os municípios médios, grandes ou metrópoles (34,56%) (Política Nacional de Assistência Social, 2004, p.15-19). Todavia, se considerarmos apenas as regiões metropolitanas do Sudeste, esta proporção se altera, pois nelas estão concentrados 39% dos indigentes, o que demonstra, sob esta ótica, que a pobreza pode ser considerada um fenômeno metropolitano (Torres e Marques *apud* Bronzo, 2005, p. 19).

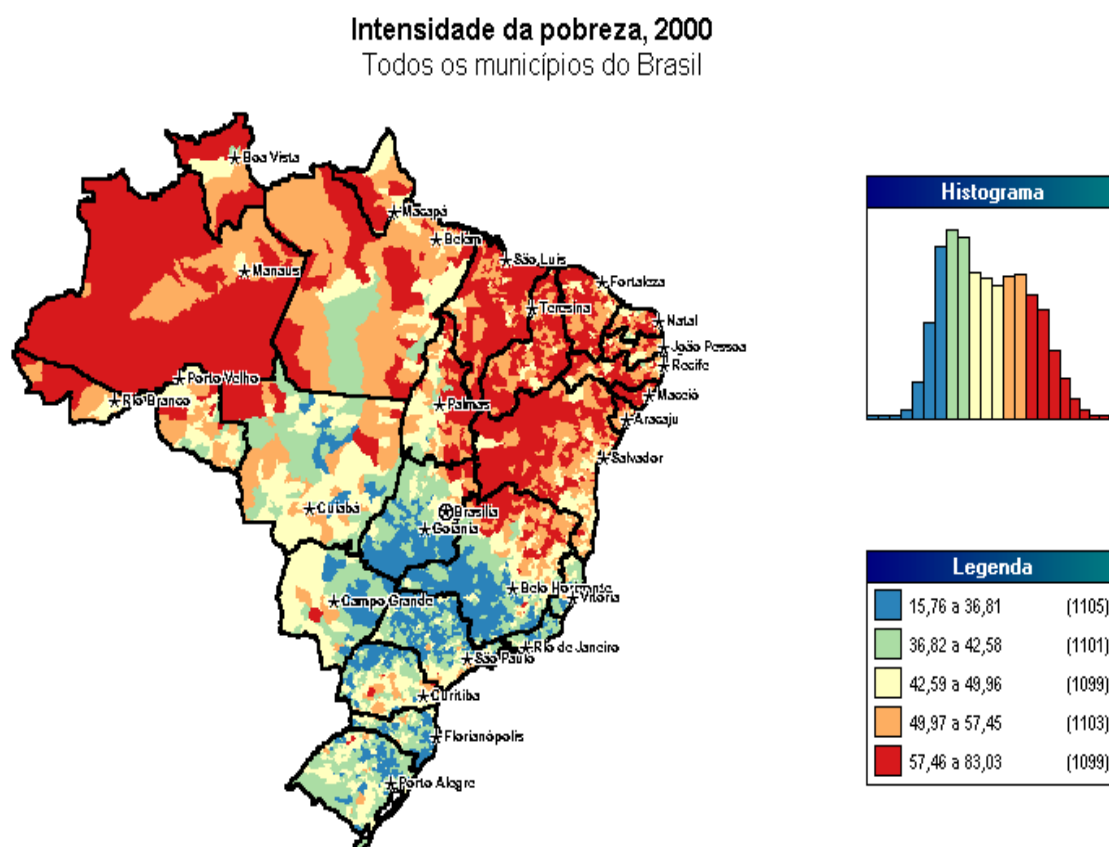
No caso brasileiro, outro fator a ser observado é a distribuição da pobreza no país. As grandes diferenças referentes à intensidade da pobreza nas regiões brasileiras estão representadas graficamente no Mapa 1. Em 2000, na maior área das regiões Norte e Nordeste, mais de 48,97% da população apresentam-se abaixo da linha da pobreza⁶, ao passo que, na maior parte dos municípios das regiões Sudeste e Sul, menos de 42,58% das pessoas vivem abaixo da linha de pobreza.

Pobreza e desigualdade são fenômenos diversos. Existem países com baixos índices de pobreza e grande desigualdade, bem como países com grande incidência de pobreza e baixa desigualdade. No Brasil, esses dois fenômenos se sobrepõem: além da permanência e do recrudescimento da pobreza, tem-se a persistência de patamares elevados de desigualdade social (Bronzo, 2005, p. 17).

No que se refere à desigualdade, em 2002, dentre todos os países da América Latina, o Brasil apresentava o mais alto índice (PNUD, 2004, p.137). Em 1991, o Índice de Gini, no Brasil, era de 0,63 e, em 2000, era de 0,65. Neste ano, 3,2% da população viviam em estados com Índice de Gini entre 0,55 a 0,58; 27,8% entre 0,58 e 0,60; 30,4% entre 0,60 e 0,63; 6,5% entre 0,63 e 0,65; e, 32,1% entre 0,65 e 0,68. Verifica-se, portanto, que entre 1991 e 2000 houve um aumento da desigualdade no País. A desigualdade também evidencia elevados padrões de concentração de renda no Brasil. Segundo dados constantes do *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*, os 10% mais pobres da população auferem 0,7% da renda nacional, enquanto os 10% mais ricos, percebem 47% (PNUD, 2005, pp. 61-62).

⁶ Considera-se abaixo da linha da pobreza os indivíduos com renda *per capita* abaixo de R\$75,50, valor equivalente a ½ salário mínimo vigente em agosto de 2000. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.

Mapa 1 – Intensidade da pobreza em 2000



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2003.

Outros fatores além da renda ajudam a construir o quadro em que desenvolve a pobreza no País. Quanto às condições habitacionais da população brasileira, no que se refere à energia elétrica, menos de 5% da população não têm acesso ao referido serviço. Em 2003, observou-se que 64,1% dos domicílios urbanos brasileiros tinham saneamento adequado.⁷ No entanto, identificam-se grandes disparidades regionais relacionadas ao serviço de saneamento: enquanto na Região Norte apenas 11,5% dos domicílios possuíam saneamento adequado, na Região Sudeste verificou-se um percentual de 86,2 (IBGE, 2004, p. 134). O Brasil ainda apresenta mais de 40% da população sem rede de esgoto canalizada e encontra-se na faixa dos países que possuem de 20 a 29% da população vivendo em aglomerados. As profundas desigualdades regionais existentes na infra-estrutura de saneamento fazem da universalização e da melhoria dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, coleta de lixo e drenagem urbana, um objetivo a ser alcançado na sociedade brasileira (CEPAL, 2005, pp. 11-12).

⁷ Entende-se por saneamento adequado, de acordo com o IBGE, os domicílios com abastecimento de água com canalização interna proveniente de rede geral, esgotamento sanitário por meio de rede coletora e/ou fossa séptica e lixo coletado.

Os indicadores relativos ao mercado de trabalho contribuem para o dimensionamento dos desafios para superação da pobreza. Sem políticas efetivas de fomento da produtividade e de abertura de postos de trabalho, o enfrentamento sustentado da pobreza não se realiza. No período de 1993 a 2002, observa-se uma redução da taxa de inserção formal no mercado de trabalho de 22,2% para 20,7% para os pobres e de 11,2% para 10,4% para os indigentes (Bronzo, 2005, p. 19). Em se tratando do desemprego aberto urbano, a taxa média, no Brasil, é de 7,1, ocupando a 6ª melhor posição no *ranking*, dentre os 18 países da América Latina. No período de 1995 a 2002, após uma série de taxas anuais crescentes de desemprego juvenil, o Brasil apresentou taxa anual de desemprego entre a população de 18 a 24 anos de 21,4 em 2002 (PNUD, 2004 p.134-135).

Atualmente, é reconhecida a relação direta existente entre educação e rendimentos do trabalho, demonstrando-se que um aumento do nível educacional da população é fator importante para a redução da pobreza e das desigualdades sociais. Entre os anos de 1993 e 2003, observou-se um declínio do analfabetismo no Brasil em quase 30%. Em 2003, a taxa de analfabetismo no País era de 11,6%. Se considerarmos o analfabetismo funcional⁸ entre as pessoas de 15 anos ou mais de idade, o percentual aumenta substancialmente passando para 24,8 (IBGE, Síntese de indicadores sociais 2004, p. 54).

Apesar da melhoria dos indicadores educacionais, o acesso ao sistema de ensino formal entre as crianças de 0 a 6 anos ainda apresenta padrões insatisfatórios. Todavia, a partir dos últimos anos, observa-se um crescente aumento – no período de 2001 a 2003, esse incremento correspondeu a 8% – representando, em 2003, 37,7% das crianças de 0 a 6 anos com acesso ao sistema de ensino formal.⁹ Considerando-se apenas o subgrupo etário de 4 a 6 anos, 68,4% estavam freqüentando creche ou escola em 2003. Entre as crianças de 7 a 14 anos – intervalo de idade em que, obrigatoriamente, teriam que freqüentar a escola – verifica-se que 97,2% (quase a sua totalidade) estavam freqüentando a escola em 2003 (IBGE, Síntese de indicadores sociais 2004, p. 54-55).

Nesse contexto, o trabalho de crianças e adolescentes de 5 a 13 anos de idade foi tratado como impróprio pela Constituição da República. O trabalho infantil, principalmente nesta faixa

⁸ Termo que se refere ao tipo de instrução em que a pessoa sabe ler e escrever, mas é incapaz de interpretar o que lê e de usar a leitura e a escrita em atividades cotidianas. Ou seja, o analfabeto funcional não consegue extrair sentido das palavras nem colocar idéias no papel por meio do sistema de escrita, como acontece com quem realmente foi alfabetizado. (Dicionário Interativo da Educação Brasileira)

⁹ O crescente aumento do percentual de crianças de 0 a 6 anos que freqüentam o sistema de ensino formal pode ser explicado pelo destaque dado à educação infantil pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

etária, foi considerado prejudicial ao pleno desenvolvimento humano e social. No Brasil, em 2003, havia cerca de 5 milhões de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade, trabalhando (IBGE, Síntese de Indicadores Sociais, 2004, p. 220). Quase metade dessas crianças e adolescentes vivia em famílias com rendimento familiar *per capita* até ½ salário mínimo (IBGE, Síntese de Indicadores Sociais, 2004, p. 224). A situação se agrava quando se verifica que 38% das crianças e adolescentes ocupados não recebiam remuneração pelo seu trabalho (IBGE, Síntese de Indicadores Sociais, 2004, p. 233). As características socioeconômicas das crianças e adolescentes que trabalham revelam uma condição de vida precária, marcada pela pobreza, desigualdade e exclusão social.

Outro aspecto que reflete os padrões de pobreza e desigualdade no Brasil é o acesso aos serviços de saúde. Estudos indicam que as necessidades de saúde apresentam um gradiente social que tende a ser desfavorável aos indivíduos em posições sociais menos favorecidas. No Brasil, observou-se que o número de pessoas que se referiram a problemas de saúde diminuiu à medida que o rendimento familiar aumentou, definindo um padrão de marcadas desigualdades sociais na área da saúde¹⁰ (IBGE, Acesso e utilização de serviços de saúde, 2003).

A taxa de procura por serviços de saúde¹¹, considerando-se uma renda na faixa de 3 a 5 salários mínimos, seguiu um comportamento homogêneo ficando em torno de 14%. A partir desta faixa, a taxa de procura a serviços de saúde cresceu e atingiu 18,5% para as pessoas com rendimento igual ou superior a 20 salários mínimos (IBGE, Acesso e utilização de serviços de saúde, 2003).

O não atendimento da demanda foi baixo em qualquer faixa de rendimento mensal familiar, mas apresentou uma tendência clara de declínio com o aumento do rendimento. Entre os mais pobres, o não atendimento da demanda foi de 3,3% e caiu para 0,5% entre aqueles com renda acima de 20 salários mínimos (IBGE, Acesso e utilização de serviços de saúde, 2003).

¹⁰ Verifica-se exceção no que tange à declaração de número de doenças crônicas, observando-se uma relação direta com o rendimento. Essa relação positiva pode ser explicada pela formulação das perguntas. Na pesquisa de 2003, o IBGE passou a requerer que a resposta fosse dependente de informação fornecida por profissional de saúde, fazendo com que esta fosse influenciada pelo acesso aos serviços de saúde. Como, no Brasil, o acesso apresentava forte gradiente social desfavorável às pessoas de menor renda mensal familiar, a prevalência de doenças crônicas adquiriu o mesmo comportamento, variando positivamente com o rendimento. Isto difere de forma expressiva dos resultados da PNAD 1998, na qual se observou uma relação inversa entre doença crônica e renda. (IBGE, Acesso e utilização de serviços de saúde 2003)

¹¹ Sob o ponto de vista do conceito utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE considera-se oferta de serviços de saúde o conjunto de instituições públicas e privadas, representadas, na pesquisa “Acesso e utilização de serviços de saúde 2003”, pelos estabelecimentos de saúde que atuam na concretização de cuidados à saúde para as pessoas, seja de forma individual ou coletiva.

Os serviços de atendimento nos Postos e Centros de Saúde concentraram 39,1% dos atendimentos, correspondentes a 9,8 milhões; em segundo lugar, apareceram os ambulatórios de clínicas, empresas, sindicatos e hospitais, além do pronto-socorro com 7,6 milhões de atendimentos (30,3%); e, por fim, os consultórios particulares com 6,9 milhões de atendimentos (27,3%)¹² (IBGE, Acesso e utilização de serviços de saúde, 2003).

Em relação ao financiamento, 57,2% dos atendimentos foram realizados pelo Sistema Único de Saúde – SUS e 26,0% com a participação integral ou parcial de planos de saúde. Em 2003, cerca de ¼ da população brasileira estava coberta por planos de saúde privados ou de instituições de assistência ao servidor público.

No Brasil, a deficiência é considerada uma causa e, também, uma conseqüência da pobreza. E, para eliminá-la, requer-se que sejam considerados os direitos e as necessidades das pessoas com deficiência. Estudos evidenciam que pessoas pobres com deficiência inserem-se no ciclo vicioso da pobreza e deficiência. Esta limita o acesso à instrução e ao emprego, conduzindo as pessoas pobres com deficiência à exclusão econômica e social. Logo, conclui-se que a deficiência pode gerar pobreza e vice-versa (Meikle *apud* Retratos da Deficiência no Brasil, 2003, p. 19).

Em 2000, o Brasil possuía, aproximadamente, 24,6 milhões de pessoas com alguma deficiência, correspondendo a 14,48% da população brasileira. Entre as pessoas portadoras de deficiência, 29,05% estavam abaixo da linha da pobreza e entre as pessoas portadoras de incapacidade, 41,62%.

1.3 Pobreza e desigualdade no estado de Minas Gerais

O estado de Minas Gerais reflete os padrões de pobreza e de desigualdade observados no País, principalmente, no que se refere às disparidades regionais. Enquanto dizem que temos vários “Brasis” no Brasil, podemos também dizer que, em Minas Gerais, temos várias Minas Gerais. Considerando a semelhança do contexto em que se inserem os indicadores ora tratados para descrever o âmbito da pobreza e da desigualdade no estado, “o tom” da presente análise será dado pelas desigualdades entre as macrorregiões mineiras.

¹² As farmácias, freqüentemente suspeitas de prestar um número considerável de atendimentos indevidos, foram referidas como local de 378 mil atendimentos (1,5%). (IBGE, Acesso e utilização de serviços de saúde, 2003)

Em 2003, a população de Minas Gerais era de 18.603.198 pessoas, o segundo maior estado do Brasil em termos populacionais. Desse total, cerca de 85% da população concentrava-se em áreas urbanas e 15% nas zonas rurais. Destaca-se que, em 2000, apenas a Região Metropolitana de Belo Horizonte abrigava 24,3% da população mineira, e a capital mineira, 12,5% (Fundação João Pinheiro, Perfil de Minas Gerais, 2005, p. 146).

Uma das disparidades identificadas em Minas Gerais refere-se ao número de habitantes por município. Em 2000, 60,3% dos 853 municípios mineiros tinham menos de 10.000 habitantes, enquanto 2,7% abrigavam mais de 100.000 habitantes (Prates et al. *apud* Simão, 2004, pp. 14-15).

Dados sobre Minas Gerais, detalhados no Atlas de Desenvolvimento Humano, mostram que o estado apresentava, em 2002, uma renda *per capita* média¹³ mensal de R\$276,56, apresentando um crescimento de 42,87% em relação à renda *per capita* média de 1991 (R\$193,57). Não obstante o crescimento da renda *per capita* média mensal, Minas Gerais manteve a sua posição no *ranking* nacional (11º estado brasileiro com a maior renda *per capita* média).

O cálculo da renda *per capita* média agrega a renda decorrente de transferências governamentais¹⁴ e a renda proveniente de rendimentos do trabalho¹⁵. Comparando-se os dados de 1991 e 2000, observa-se que no primeiro ano 10,96% da renda eram provenientes de transferências governamentais, enquanto 83,55% eram decorrentes de rendimentos do trabalho. Em 2000, o percentual da renda proveniente de rendimentos do trabalho diminuiu para 69,69%, enquanto 16,3% da renda eram decorrentes de transferências governamentais. Estes dados sinalizam uma queda nos rendimentos provenientes do trabalho – ativo importante para a conquista de outros direitos sociais e, ao mesmo tempo, uma ampliação do Estado nas transferências de benefícios.

Analisando a renda *per capita* das macrorregiões de planejamento, observa-se que, em 2000, a região do Jequitinhonha/Mucuri apresentava apenas 45% da renda *per capita* do estado, enquanto a região do Triângulo apresentava renda *per capita* 25% superior.

¹³ Razão entre o somatório da renda per capita de todos os indivíduos e o número total desses indivíduos. A renda per capita de cada indivíduo é definida como a razão entre a soma da renda de todos os membros da família e o número de membros dessa família. Valores expressos em reais de 1º de agosto de 2000.

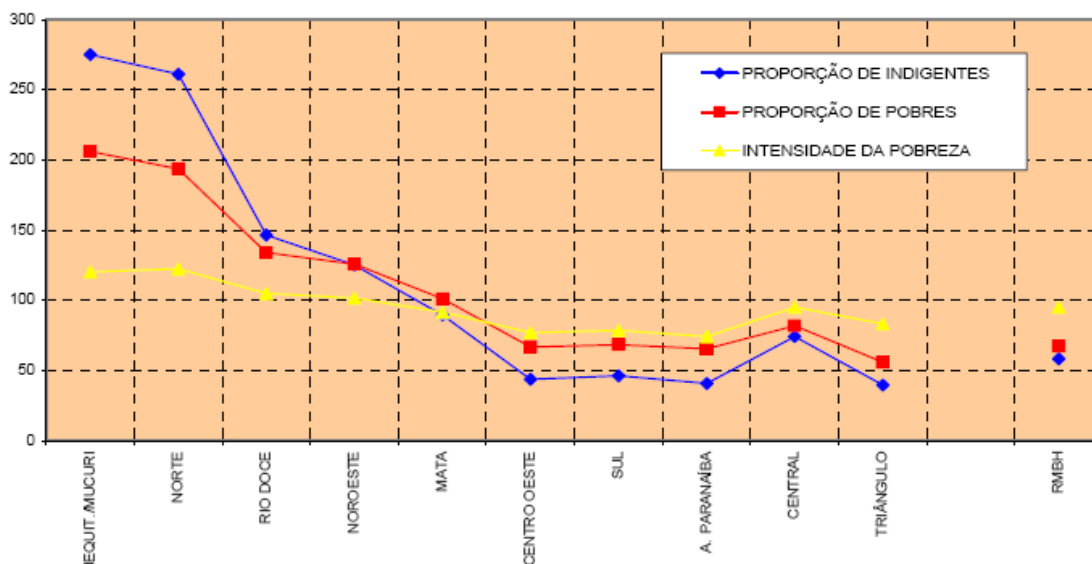
¹⁴ Equivale à participação percentual das rendas provenientes de transferências governamentais (aposentadorias, pensões e programas oficiais de auxílio, como renda mínima, bolsa-escola e seguro-desemprego, etc) na renda total do município.

¹⁵ Equivale à participação percentual das rendas provenientes do trabalho (principal e outros) na renda total do município.

Em 1991, o percentual de pessoas pobres – com renda *per capita* abaixo de R\$75,50 –, no Brasil, era 40,08 e, em 2000, 32,75. Em Minas Gerais, a pobreza diminuiu 31,21%, passando de 43,3% em 1991, para 29,8%, em 2000. Em 2000, o município com o menor índice era Poços de Caldas (8,96%), e o com o maior era Monte Formoso (85,02%).

A população pobre não está uniformemente distribuída no Estado de Minas Gerais. O Gráfico 1 denota as disparidades regionais existentes no estado, indicando que a macrorregião do Triângulo tem uma proporção de pobres quase seis vezes menor que a das regiões do Jequitinhonha/Mucuri e Norte de Minas.

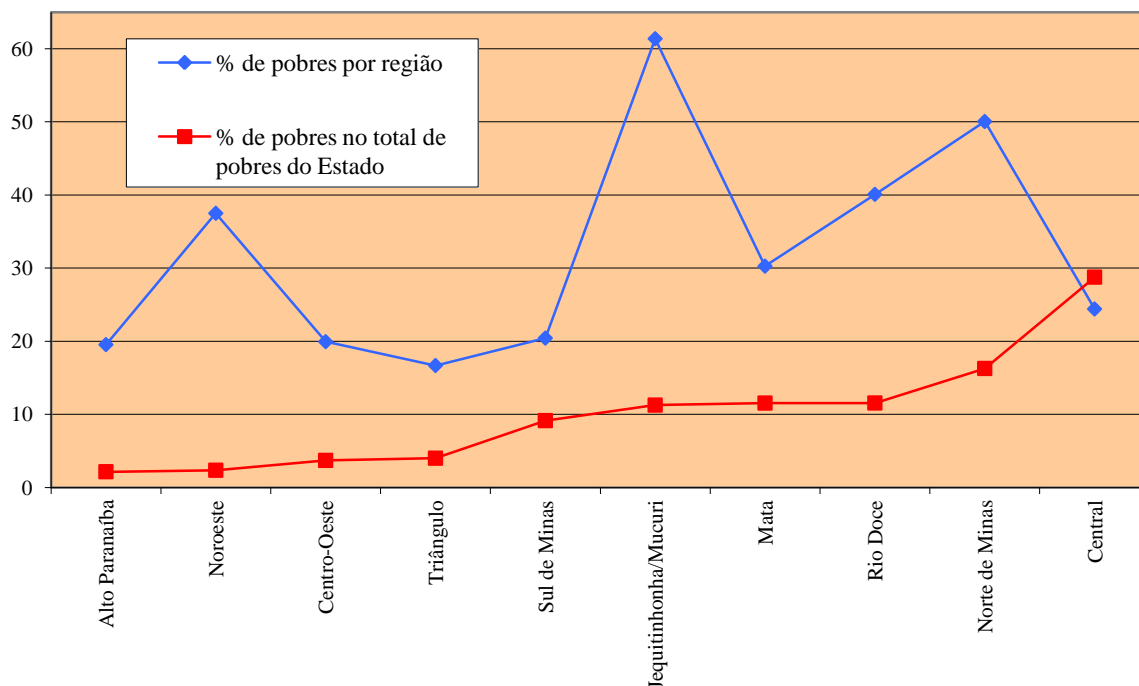
Gráfico 1 – *Proporções de pobres e de indigentes e intensidade da pobreza nas regiões de planejamento – 2000 (MG=100)*



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000. Elaboração CEES/FJP.

Analisando a distribuição da população pobre no estado, a partir do Gráfico 2 observa-se que a região Central apresenta 24% da população vivendo em condição de pobreza e concentra 29% do total de pobres de todo o estado. No entanto, as regiões mais pobres do estado – Jequitinhonha/ Mucuri (61%) e do Norte de Minas (50%) –, juntas concentram 27% do total de pobres do estado, valor menor que o da região Central. A região Noroeste, 4ª região mais pobre do estado, apresenta 38% da população com renda *per capita* abaixo de R\$75,50 e concentra apenas 2,4% da população pobre do estado, caracterizando-se como a segunda região com menor participação de pobres no estado. Conclui-se, portanto, que a redução da pobreza e das desigualdades regionais no estado merecem políticas com focos distintos de atuação.

Gráfico 2 – Percentual de pobres nas regiões de planejamento e no total de pobres do Estado – 2000



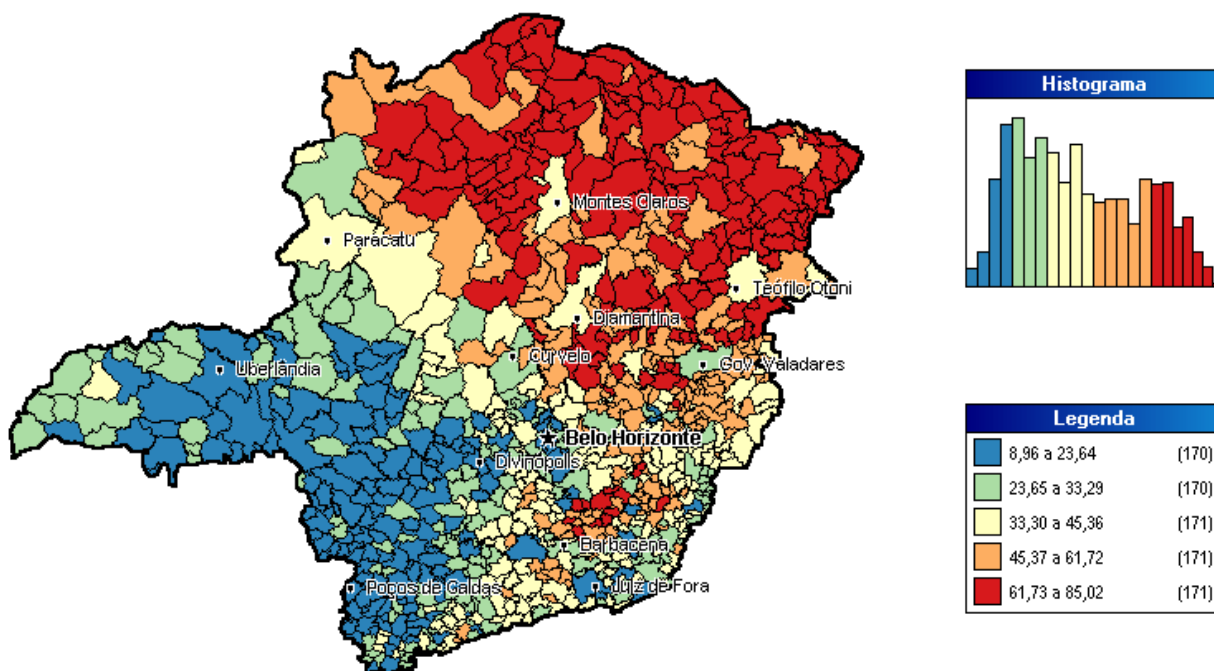
Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Atlas do Desenvolvimento Humano, 2003.

Em 2000, 43,36% das crianças em Minas Gerais viviam em famílias com renda *per capita* inferior a R\$75,50 ocupando o 11º lugar dentre os 27 estados Brasileiros. Analisando estes indicadores entre as macrorregiões mineiras, identificamos um quadro de grande desigualdade. Na macrorregião do Triângulo, o município de Uberaba apresentava o menor percentual (19,77%); e o de Gurinhatã possuía o maior percentual (48,97%). Já na macrorregião Norte de Minas, os percentuais são bem mais elevados, sendo que o município que possui o maior índice, o de São João das Missões, apresenta um percentual de 92,23%, e o que possui o menor, Montes Claros, apresenta 47,73% das crianças vivendo em famílias com renda *per capita* menor que R\$75,50. Verifica-se, portanto, que na macrorregião Norte de Minas, o município que possui o menor índice de crianças que viviam em famílias com renda *per capita* inferior a R\$75,50 apresenta percentual semelhante ao município da macrorregião do Triângulo que possui o maior índice.

O Mapa 2 situa graficamente a distribuição da pobreza no Estado de Minas Gerais. Comparando-se o Mapa 2 com o Mapa 1, pode-se observar que as grandes desigualdades na distribuição da pobreza no Brasil são refletidas no estado de Minas Gerais. Em 2000, mais de 45% da população dos municípios da região norte e nordeste do estado apresenta-se abaixo da linha da pobreza, ao mesmo tempo em que na região sul e oeste, menos de 33,3% da população de quase a totalidade dos municípios são pobres.

Mapa 2 – *Percentual de pessoas com renda per capita abaixo de R\$75,50 em 2000*

Percentual de pessoas com renda per capita abaixo de R\$75,50, 2000
Municípios do Estado de Minas Gerais



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2003.

Quanto aos problemas referentes ao mercado de trabalho no estado de Minas Gerais, a análise restringe-se à Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, uma vez que não há dados disponíveis para todo o estado. Em janeiro de 2006, a RMBH apresentava 2 milhões e 56 mil indivíduos ocupados e 377 mil desempregados. Durante o ano de 2005, a taxa média anual de desemprego total foi de 16,94 e a taxa média anual do desemprego aberto urbano foi de 10,96. No período entre janeiro de 2005 a janeiro de 2006 observou-se uma retração de 10,4% na taxa de desemprego total, devida tanto ao decréscimo de 12,5% ocorrido no desemprego aberto, quanto à diminuição de 6,6%, na taxa de desemprego oculto.¹⁶

A retração na taxa de desemprego total foi observada em quase todos os segmentos da população analisados na Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED, sendo a única exceção a faixa etária de 40 anos ou mais, onde foi verificado um aumento de 1,3%. Destacam-se as retrações entre as crianças e adolescentes de 10 a 17 anos (13,6%), entre os jovens de 18 a 24 anos ou mais (10,7%), as pessoas sem experiência anterior de trabalho (26,7%) e entre os

¹⁶ Desemprego oculto pelo trabalho precário é aquele em que as pessoas realizam de forma irregular algum trabalho remunerado (ou as pessoas realizam trabalho não remunerado em ajuda a negócios de parentes) e que procuraram mudar de trabalho nos 30 dias anteriores ao da entrevista, ou que, não tendo procurado neste período, o fizeram até 12 meses atrás. Desemprego oculto pelo desalento é aquele em que as pessoas não possuem trabalho e nem procuraram nos últimos 30 dias, por desestímulo do mercado de trabalho ou por circunstâncias fortuitas, mas procuraram efetivamente trabalho nos últimos 12 meses.

homens (12,2%) (FJP, Boletim Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Belo Horizonte PED /RMBH, 2006, pp. 1-9). Em média, a taxa anual de desemprego total, em 2005, atingiu 16,7% da população economicamente ativa, apresentando retração de 13,5% em relação à taxa média de 2004, mas, comparada com 1996, apresenta um incremento de 31,5%. “Entre 2004 e 2005, o número de postos de trabalhos gerados (88 mil) foi bem superior ao ingresso de pessoas no mercado de trabalho (32 mil), o que resultou na diminuição do desemprego.” (FJP, Boletim Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Belo Horizonte PED /RMBH. Resultados do ano de 2005. p. 3).

Dentre seis das Regiões Metropolitanas onde a PED foi realizada em 2005, a de Belo Horizonte apresenta a segunda menor taxa média anual de desemprego total, ficando atrás somente da de Porto Alegre (14,56%).

No estado de Minas Gerais, a desigualdade apresentou o mesmo comportamento observado no Brasil, destacando-se por ser um dos estados brasileiros com maiores disparidades regionais. Em 1991, o Índice de Gini do País era 0,63 e o de Minas Gerais 0,61. Em 2000, enquanto o Índice de Gini do Brasil era 0,65, o do estado de Minas Gerais era 0,62. Conforme pode ser observado na Tabela 1, a proporção da população que vive em municípios com índices na faixa de 0,60 a 0,75 passou de 20,9% para 28,5% entre 1991 e 2000.

Tabela 1 – *Índice de Gini por municípios e população no estado de Minas Gerais, 1991 e 2000*

<i>Índice de Gini</i>	<i>1991</i>		<i>2000</i>	
	<i>Municípios</i>	<i>População</i>	<i>Municípios</i>	<i>População</i>
0,38 a 0,45	30 (3,5%)	445.074 (2,8%)	6 (0,7%)	436.347 (2,4%)
0,45 a 0,53	338 (39,6%)	3.496.075 (22,2%)	242 (28,4%)	2.807.338 (15,7%)
0,53 a 0,60	435 (51,0%)	8.523.621(54,1%)	478 (56,0%)	9.558.195 (53,4%)
0,60 a 0,68	42 (4,9%)	3.157.529 (20,1%)	109 (12,8%)	4.732.842 (26,5%)
0,68 a 0,75	8 (0,9%)	120.868 (0,8%)	18 (2,1%)	356.772 (2,0%)
Total	853 (100,0%)	15.743.167 (100,0%)	853 (100%)	17.891.494 (100,0%)

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2003.

Os dados referentes à concentração de renda confirmam o quadro de desigualdade observado no estado. Em 1991, 20% da população mineira mais pobre se apropriava de 2,5% da renda, enquanto os 10% mais ricos se apropriavam de 50,38% da renda. Em 2000, considerando-se estes extratos da população, observou-se um aumento da concentração de renda no estado. Os 20% mais pobres se apropriavam de apenas 2,2% da renda, enquanto os 20% mais ricos passaram a se apropriar de 50,59% (Fundação João Pinheiro, Atlas do Desenvolvimento Humano, 2003). Assim, constata-se que apesar da pobreza ter diminuído no Estado, o índice de desigualdade e a concentração de renda aumentaram.

No que se refere à análise de outros fatores que visam a garantir uma vida saudável ao indivíduo e a sua inserção na sociedade, inicialmente, será abordada, de maneira geral, a situação habitacional da população no estado. Em 2000, 87,20% da população de Minas Gerais vivia em domicílios com banheiro e água encanada e 95,63% em domicílios com acesso à energia elétrica. Aplicando-se a média aritmética aos referidos percentuais, teremos um índice de 91,42% de pessoas que vivem em domicílios com acesso a serviços básicos¹⁷. Comparando-se com os dados de 1991, pode-se constatar que houve uma melhoria na prestação de serviços básicos, pois cerca de aproximadamente 20% da população passaram a viver em domicílios com acesso a serviços básicos.

Conforme demonstrado na Tabela 2, observam-se, ainda, grandes desigualdades regionais no estado quanto ao acesso aos serviços básicos. Em 2000, nas macrorregiões do Norte de Minas e do Jequitinhonha/Mucuri mais de 40% da população vive em domicílios sem banheiro e água encanada, enquanto nas macrorregiões do Triângulo, Centro-Oeste e Sul de Minas, menos de 5% da população vive em domicílios sem banheiro e água encanada.

Tabela 2 – Percentual da população com renda per capita abaixo de R\$75,50, que vivem em domicílios sem banheiro e água encanada e sem energia elétrica nas macrorregiões de planejamento de Minas Gerais, em 2000

<i>Macrorregião</i>	<i>Percentual de Pobres</i>	<i>Percentual de pessoas que vivem em domicílios sem banheiro e água encanada</i>	<i>Percentual de pessoas que vivem em domicílios sem acesso a energia elétrica</i>
Jequitinhonha/ Mucuri	61,36	46,77	22,49
Norte de Minas	50,04	43,15	15,4
Rio Doce	40,08	18	5,57
Noroeste de Minas	37,49	22,21	9,69
Mata	30,26	7,04	3,32
Central	24,4	7,06	1,45
Sul de Minas	20,42	4,31	1,01
Centro-oeste de Minas	19,93	4,93	0,9
Alto Paranaíba	19,53	7,42	1,92
Triângulo	16,67	4,62	0,91

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Atlas do Desenvolvimento Humano, 2003.

Os índices referentes ao acesso à energia elétrica indicam maior cobertura da população na prestação do serviço, mas ainda revelam desigualdades regionais. Em 2000, nas macrorregiões do Norte de Minas e do Jequitinhonha/Mucuri mais de 15% da população vive em domicílios sem energia elétrica, enquanto nas macrorregiões do Triângulo, Centro-Oeste, Central, do Alto Paranaíba e Sul de Minas, menos de 2% da população vivem em domicílios sem energia elétrica.

¹⁷ Neste caso, o percentual de acesso a serviços básicos foi calculado com base na média aritmética dos percentuais de acesso a domicílios com banheiro e água encanada e energia elétrica.

A Tabela 2 também demonstra que, de maneira geral, a pobreza está diretamente relacionada com a precariedade no acesso aos serviços básicos de água e energia elétrica, tendo em vista que as macrorregiões de planejamento que apresentam os maiores percentuais de pessoas com renda per capita inferior a R\$75,50 também têm o maior percentual de pessoas vivendo em domicílios sem banheiro, água encanada e energia elétrica; enquanto nas macrorregiões de planejamento com os menores percentuais de pobres a cobertura de serviços básicos abrange mais de 90% da população.

Acompanhando a tendência nacional, os níveis educacionais do estado também melhoraram. Em 2000, em relação ao nível educacional da população adulta no estado, indivíduos com 25 anos ou mais apresentavam taxa de analfabetismo de 14,8% a 32,8% da população tinha menos de 4 anos de estudo e 67,9%, menos de 8 anos de estudo. A partir dos 25 anos de idade, a média de anos de estudo da população mineira era de 5,6 (Atlas do Desenvolvimento Humano, 2003). Considerando-se as pessoas com 15 anos de idade ou mais, em 2003, observa-se uma taxa de analfabetismo de 11% e, se considerarmos o analfabetismo funcional este percentual alcança o percentual de 24,5 (IBGE, Síntese de Indicadores Sociais, 2004, p. 58).

A população jovem na faixa etária de 15 a 17 anos apresentava, em 2000, taxa de analfabetismo de 1,8%; 9,7% tinham menos de 4 anos de estudo; 54,6%, menos de 8 anos de estudo e 76% estavam freqüentando a escola na rede de ensino formal. Entre os jovens de 18 a 24 anos, a taxa de analfabetismo era de 3,3%, 12,6% tinham menos de 4 anos de estudo e 44,5% , menos de 8 anos de estudo.

Os dados referentes à educação infantil revelam que, em Minas Gerais, em 2003, 35,4% da crianças de 0 a 6 anos freqüentavam creche ou escola. Entre a faixa etária de 7 a 14 anos, 97,9% da população estavam freqüentando a rede de ensino formal. (IBGE, Síntese de Indicadores Sociais, 2004, p. 64) A taxa de analfabetismo nesta faixa etária, em 2000, era de 6,6%, diminuindo para 2,23% se considerarmos a faixa etária de 10 a 14 anos (Atlas do Desenvolvimento Humano, 2003).

Apesar da melhoria dos níveis educacionais no estado, ainda podemos observar disparidades entre as macrorregiões mineiras. Em 2000, na macrorregião Norte de Minas, enquanto um município tinha a maior taxa de analfabetismo entre a faixa etária de 7 a 14 anos (41,91%), outro apresentava a menor taxa (4,57%). Já na macrorregião do Triângulo, o maior percentual de analfabetismo na referida faixa etária era de 8,23% e o menor, de 1,52%. Na faixa etária de 7 a 14 anos, apenas 10% dos municípios da macrorregião Norte de Minas apresentavam taxas

menores de analfabetismo que a do município da macrorregião do Triângulo que apresentava o menor percentual de analfabetismo, ao passo que 60% dos municípios desta macrorregião apresentam taxas menores de analfabetismo que a do município que apresenta o menor percentual de analfabetos na macrorregião Norte de Minas.

O trabalho infantil também constitui um grave problema a ser enfrentado pelo estado de Minas Gerais. Em 2003, havia cerca de 582.056 crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade ocupados. Aproximadamente 43% dessas crianças e adolescentes viviam em famílias com rendimento familiar *per capita* até de ½ salário mínimo e quase 75% em famílias com rendimento *per capita* de até um salário mínimo. A situação se agrava quando se verifica que 25,8% das crianças e adolescentes ocupados não recebiam remuneração pelo seu trabalho.

Considerando-se as macrorregiões mineiras também se observam disparidades no que tange ao percentual de crianças de 10 a 14 anos que trabalham. Na macrorregião do Triângulo, o município de Comendador Gomes possui o maior índice (16,49%), e o menor foi verificado no município de Uberaba (3,92%). Na macrorregião do Norte de Minas, o município que apresenta o maior percentual de crianças de 10 a 14 anos que trabalham é Catuti (25,18%) e o menor, Águas Vermelhas (2,16%). Vale ressaltar que, nas regiões mais pobres, os índices dos municípios que apresentam o maior percentual de crianças de 10 a 14 anos que trabalham são maiores que os índices dos municípios das macrorregiões menos pobres que possuem os maiores percentuais de crianças na mencionada faixa etária trabalhando. A mesma lógica pode ser observada se compararmos os municípios com os menores percentuais de crianças de 10 a 14 anos que trabalham entre as macrorregiões mineiras mais e menos pobres, o que reforça a conclusão de que trabalho infantil e pobreza são fatores que estão inter-relacionados.

Quanto ao acesso à saúde, em Minas Gerais, em 2003, considerando-se o total da população mineira, 37% não se submeteram a consultas médicas, enquanto 63% foram submetidos a consultas médicas. Dentre a população do estado, 74,5% não tinha cobertura de Plano de Saúde, ao passo que 24,2% possuía um plano de saúde. O total de pessoas que procurou serviço de saúde na semana anterior à pesquisa foi de 2.951.584, dos quais 2.885.894 (97,77%) foram atendidos na primeira ou na última procura e 65.690 (2,23%) ficaram sem atendimento (IBGE, Acesso e utilização dos serviços de saúde, 2003). Em 2002, o estado contava com 625 estabelecimentos hospitalares pelo Sistema Único de Saúde – SUS, dos quais 95 eram públicos, 513 privados e 17 universitários. Em 2004, 748 municípios tinham cobertura do Programa de Saúde da Família, correspondente a 51,4% da população do estado (Fundação João Pinheiro, Perfil de Minas Gerais, 2005, pp. 204 a 206).

O Estado de Minas Gerais conta com um importante contingente de pessoas portadoras de deficiências. Em 2000, 14,90% da população mineira era portadora de alguma deficiência. Minas Gerais ocupava o 13º lugar no *ranking* dos estados brasileiros com o maior percentual de deficientes. Dos 853 municípios mineiros, 19,81% (169) possuíam um índice maior que 20% da população constituída por pessoas com deficiência.

Tabela 3 – *Municípios com os 10 maiores e menores percentuais de pessoas deficientes e Intensidade da Pobreza no Estado de Minas Gerais, 2000*

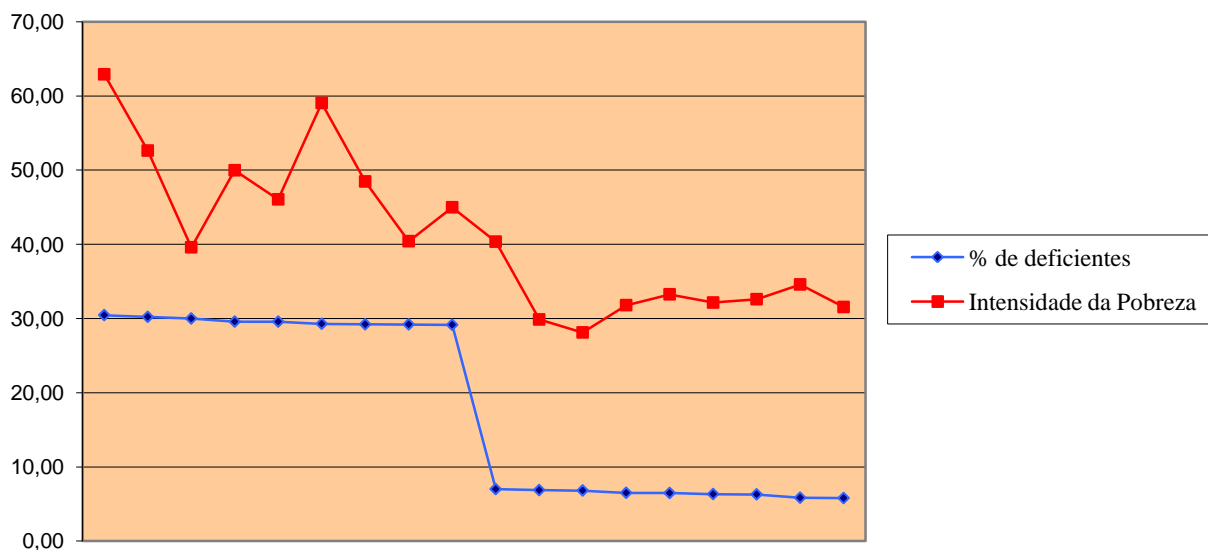
<i>Municípios</i>	<i>Maiores e Menores % deficiência</i>	<i>% de deficientes</i>	<i>Intensidade da Pobreza</i>
Ponto Chique	Maiores	30,45	62,9
Diogo de Vasconcelos		30,21	52,62
Goiabeira		29,99	39,59
Umburatiba		29,57	49,97
São Geraldo do Baixo		29,57	46,05
Pratinha		29,32	31,44
Paulistas		29,28	59,04
Córrego Novo		29,21	48,46
Alagoa		29,20	40,41
São João do Manteninha		29,14	44,98
Serra do Salitre	Menores	6,86	29,86
Silvianópolis		6,81	28,11
Jacutinga		6,50	31,79
Onça de Pitangui		6,47	33,25
São Sebastião do Rio Verde		6,33	32,14
Cascalho Rico		6,29	32,59
Reduto		5,84	34,58
Água Comprida		5,79	31,54
Setubinha		5,76	57,7
Berizal		5,06	57,54

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do Atlas do Desenvolvimento Humano e da Monografia “Retratos da Deficiência no Brasil”

Observando-se os dados constantes da Tabela 3 tem-se que, em Minas Gerais, a deficiência também manifesta certa sinergia com a pobreza. Nesse sentido, salienta-se que a deficiência não é única causa, tampouco, a única consequência da pobreza. No entanto, considerando o caráter multidimensional da pobreza, é um dos fatores que contribui para a sua incidência, tendo em vista as restrições de oportunidades que a deficiência pode imputar ao indivíduo. De maneira geral, os 10 municípios que têm os maiores percentuais da população com alguma deficiência apresentam alta intensidade da pobreza (superior a 40%). No mesmo sentido, identifica-se, no geral, que os municípios com os menores percentuais de pessoas portadoras de deficiência apresentam índices mais baixos de intensidade de pobreza.

O Gráfico 3 evidencia como o comportamento do percentual de pessoas portadoras de deficiência acompanha a intensidade da pobreza nos 10 municípios com os maiores e os menores percentuais de pessoas com deficiência em Minas Gerais.

Gráfico 3 – *Percentual de Deficientes e Intensidade da Pobreza entre os 10 municípios com os maiores e menores percentuais de pessoas com deficiência em Minas Gerais, 2000*



Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do Atlas do Desenvolvimento Humano e da Monografia “Retratos da Deficiência no Brasil”

Essa visão panorâmica de como a pobreza, a desigualdade, alguns *déficits* sociais e certas situações de vulnerabilidade de determinadas parcelas da população se manifestam, conformando um ciclo vicioso em que os vários fatores interagem entre si e se retroalimentam, demonstram o âmbito no qual se desenvolve o conceito de exclusão social na América Latina, no Brasil e em Minas Gerais.

2 POBREZA, EXCLUSÃO E NOVO MODELO DE BEM-ESTAR SOCIAL

A compreensão do conceito de exclusão social relacionado a falhas dos mecanismos de coesão social leva ao questionamento das orientações dadas às políticas sociais, à análise do papel das instituições e ao debate sobre o papel que o Estado poderia desempenhar no combate às causas da exclusão e à implementação de ações de inserção social. O foco de análise do presente trabalho é exatamente este: o papel do Estado no âmbito das políticas sociais no contexto da gestão pública contemporânea. Para tanto, serão analisados alguns projetos e ações do governo estadual de Minas Gerais que visam à superação da exclusão social.

No presente capítulo, inicialmente, será abordada a concepção de exclusão social e sua utilização no âmbito de países em desenvolvimento. Também será analisada a questão referente às vulnerabilidades e aos riscos relacionando-a com a concepção de exclusão social.

Posteriormente, será apresentado o novo modelo de proteção social em curso na Europa e, após, considerando as especificidades do conceito de exclusão social em países da América Latina, tratar-se-á da aplicabilidade do novo modelo de proteção social no Brasil.

E, por fim, serão apresentados, em linhas gerais, as condições, constrangimentos e desafios para a construção da proteção social no Brasil, destacando as condições do contexto de associação entre políticas econômicas e políticas sociais, discutindo a focalização e a universalização das políticas sociais e os temas da intersetorialidade e do pacto federativo e da descentralização como importantes desafios a serem superados para ampliação da proteção social no País.

2.1 A evolução das concepções da pobreza: da ausência de renda à noção de exclusão e vulnerabilidade social

A pobreza pode ser entendida de várias formas e seus significados podem ter abrangências diferentes. Para melhor entendimento do conceito de exclusão social, apresenta-se, em linhas gerais, algumas das concepções de pobreza, salientando que, como o objeto do presente

trabalho não é esgotar a questão, as abordagens limitar-se-ão a uma breve descrição do enfoque sob o qual é analisado o tema.¹⁸

O enfoque monetário que caracteriza a concepção econômica da pobreza foi o primeiro sob o qual se tratou a pobreza e, nos dias atuais, ainda domina a produção científica sobre o tema. A concepção econômica é simples, pois utiliza, basicamente, a renda como medida de pobreza, o que traduz o seu caráter unidimensional. “São pobres aqueles que não alcançam um nível de renda suficiente capaz de satisfazer as necessidades, absoluta ou relativamente estabelecidas, de sobrevivência.” (Bronzo, 2005, p. 37) Há pobreza apenas na medida em que existem famílias vivendo com renda familiar *per capita* inferior ao nível mínimo necessário para que possam satisfazer suas necessidades mais básicas (Barros *et al*, 2000, p. 124). Define-se um padrão de referência para caracterizar os pobres e os indigentes, expresso nas linhas de pobreza e de indigência calculadas a partir da renda das famílias.

A partir dos anos 70, a concepção de pobreza é ampliada passando a considerar a identificação de déficits e níveis de carência, sustentando que “são pobres as pessoas que não têm suas necessidades básicas satisfeitas, cujo consumo de bens e serviços não atinge o mínimo considerado necessário.” (Bronzo, 2005. p. 41) O enfoque de necessidades básicas insatisfeitas incorpora o caráter multidimensional à compreensão da pobreza, abrangendo variáveis de acesso a serviços básicos – educação, saúde, nutrição, habitação, saneamento etc. Em uma visão expandida do enfoque, existem ainda variáveis relacionadas a processos de natureza psico-social, como participação, realização de capacidades, auto-estima, autonomia.

A perspectiva da multidimensionalidade da pobreza emerge com as críticas ao caráter unidimensional do enfoque monetário, sendo que a concepção de exclusão aprofunda a inter-relação entre as diversas carências, salientando o importante papel desempenhado pelas relações sociais.

O termo exclusão social começou a se expandir na Europa, a partir da década de 80, para explicar as mudanças no mercado de trabalho ocorridas em virtude do processo de globalização. O desemprego e a precariedade do trabalho tinham conseqüências para além da renda, provocando alterações em outras dimensões da vida social, enfraquecendo laços e redes sociais, diminuindo a auto-estima, provocando o isolamento e a apatia (Bronzo, 2005, p. 47).

¹⁸ Para aprofundar a análise das concepções de pobreza abordadas neste trabalho ver Bronzo (2005), tese de Doutorado em Sociologia e Política, UFMG, 2005, intitulada “Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção”.

A exclusão constitui-se em um

“fenômeno inserido no molde das transformações das sociedades pós-industriais, relacional, cambiante, complexo e susceptível a mediações políticas e coletivas. Como conceito, engloba a pobreza – ou seja, a insuficiência de renda – mas vai mais além, à medida que se define também pela impossibilidade ou dificuldade intensa de ter acesso tanto aos mecanismos culturais de desenvolvimento pessoal e inserção social, como aos sistemas preestabelecidos de proteção e solidariedade coletiva.” (Gomà, 2004, p. 19)

O cerne do conceito da exclusão social encontra-se nos processos de desintegração social e nas ameaças de ruptura das relações entre o indivíduo e a sociedade. “Trata-se, portanto, da dimensão da integração social, eixo central para compreender a vida social.” (Mideplan *apud* Bronzo, 2005, p. 48)

Nesse sentido, observa-se, que o conceito de exclusão é mais abrangente que o enfoque monetário e o enfoque das necessidades básicas insatisfeitas –, tendo em vista que não se restringe à concepção da desvantagem material. Inclui essa dimensão, mas a ultrapassa. Assim, a exclusão situa-se na confluência de dois eixos: o mais conhecido, configurado pela existência de desigualdades socioeconômicas consideravelmente acentuadas; e o eixo emergente, caracterizado pela existência do rompimento de vínculos de integração comunitária.

À luz do contexto emergente, não se pode considerar a exclusão como um fenômeno que se restringe ao âmbito individual. Ela está associada a falhas na coesão social, à ruptura dos laços ou princípios de integração e à deficiência dos vínculos que possibilitem a cada um perceber-se como parte do todo social. A escassez ou limitação das relações sociais é um dos componentes do processo. O conceito de exclusão refere-se, assim, de forma direta às relações sociais, mais do que a atributos de indivíduos ou de grupos (Filgueiras, 2004, p. 26).

No mesmo sentido, Subirats afirma que a exclusão é um *“concepto que engloba a la pobreza pero más allá; la exclusión social se define por la imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal e inserción socio-comunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección.”* (Subirats, 2002, p. 1)

“La exclusión, en un contexto de creciente heterogeneidad, no implica sólo la reproducción más o menos ampliada de las desigualdades verticales del modelo industrial. Va más allá, la exclusión implica fracturas en el tejido social, la ruptura de ciertas coordenadas básicas de integración. Y, en consecuencia, la aparición de una nueva escisión social en términos de dentro/ fuera. Generadora, por tanto, de un nuevo sociograma de colectivos excluidos.” (Subirats, 2002, p.3)

A exclusão pode se dar em diversos âmbitos, os quais abarcam fatores e circunstâncias estruturais geradores de exclusão. Gomà (2004, p. 20) assim os situa: (a) exclusão econômica,

apresentando como circunstâncias geradoras a pobreza absoluta ou relativa, graves dificuldades e dependência crônica de prestações assistenciais; (b) exclusão laboral, em que o desemprego e o crescente aumento dos empregos informais que se desenvolvem alheios à legislação trabalhista seriam fatores geradores de exclusão; (c) a exclusão formativa associada à não escolarização, ao fracasso escolar, à baixa escolarização e ao analfabetismo digital; (d) exclusão sócio-sanitária na qual operam fatores como a falta de saneamento básico e a exposição a enfermidades e vícios geradores de exclusão; (e) exclusão urbano-territorial presente no âmbito de espaços urbanos degradados e ambientes rurais sem infra-estrutura aliados à sub-habitação e à existência de grupos de indivíduos “sem-teto” e/ou marginalizados no acesso à habitação; (f) exclusão relacional, apresentando como fatores e circunstâncias geradores a desestruturação e a instabilidade familiar, o aumento da monoparentalidade, a violência doméstica e a escassez de redes sociais de aproximação; e, (g) a exclusão política/ de cidadania, intensificada pela falta de acesso ou insuficiência de proteção social, bem como pelo não acesso ou restrição à cidadania.

Segundo Gomà (2004, p. 19), há distinções importantes entre exclusão, segmentação, pobreza e coesão. Para caracterizá-las, recorre a dois eixos: o da desigualdade na distribuição de recursos materiais e o do rompimento dos vínculos de integração comunitária.

Quadro 1 – *Desigualdades e rompimentos: os eixos da exclusão social*

		<i>Desigualdades na distribuição de recursos materiais</i>	
		Elevadas	Baixas
<i>Rompimento dos vínculos de integração comunitária</i>	Fortes	EXCLUSÃO	SEGMENTAÇÃO
	Fracas	POBREZA	COESÃO

Fonte: Gomà, 2004, p. 19.

A pobreza, sob a perspectiva de insuficiência de renda ou de necessidades básicas insatisfeitas, difere-se da exclusão, porque expressa assimetria na distribuição de recursos econômicos, mas não necessariamente ruptura de vínculos sociais. Já a segmentação, caracteriza-se por fortes divisões no tecido social, mas que, necessariamente, não estão associadas a desigualdades materiais. E, finalmente, em oposição à exclusão, tem-se a coesão, interseção na qual se define o campo conceitual de uma sociedade inclusiva, com baixos níveis de desigualdades na distribuição dos recursos e fraca intensidade de rompimento dos vínculos de integração comunitária. Segundo Castel *apud* Filgueiras, coesão “é a capacidade de uma sociedade para existir como um conjunto formado por relações de interdependência,

baseadas em dois eixos principais de integração social: o mundo do trabalho e o das relações sócio-familiares.”¹⁹ (Castel *apud* Filgueiras, 2004, p. 27)

Não obstante as divergências conceituais sobre o tema, há um consenso entre os autores sobre um conjunto de aspectos que constituem o eixo estruturante da exclusão social: trata-se de uma categoria relacional que enfatiza processos, trajetórias e dinâmicas e reconhece a multidimensionalidade da pobreza. (Atkinson *et al apud* Bronzo, 2005, pp. 53-57)

A exclusão é um fenômeno contingente, que se define a partir dos padrões de integração vigentes em determinada sociedade. O foco de análise é transferido do indivíduo isoladamente para as relações sociais, os grupos ou comunidades. As relações sociais e a natureza e a qualidade das mesmas é o que constitui, de acordo com vários autores, a matriz genética básica do conceito. (Bronzo, 2005, p. 53)

A partir da concepção de exclusão social, a pobreza passa a ser analisada, também, sob os aspectos menos tangíveis, como a perda da auto-estima, da identidade, apatia, resignação, o enfraquecimento dos laços familiares, comunitários e sociais, subalternidade e baixa expectativa quanto ao futuro, envolvendo aspectos relacionados com os valores, condutas e atitudes que reforçam a manutenção de situações de vulnerabilidade e de destituição (Raczinsky, Sen, Atkinson *apud* Bronzo, 2005, p. 54).

As situações de exclusão social não estão inscritas “de forma fatalista no destino de nenhuma sociedade.” (Gomà, 2004, p. 18) O fenômeno da exclusão é produzido a partir de atos e escolhas dos próprios excluídos, mas, também, de atos e decisões de agentes públicos. Diversos atores são responsáveis pela produção do fenômeno, trazendo para o cerne da discussão sobre exclusão a noção de agência.

“O fato de dotar a idéia de exclusão de uma clara dimensão estrutural deve ser articulado com sua natureza relativa e emoldurada por uma rede de agentes que tomam decisões, das quais podem originar-se processos de exclusão. (...) Além disso, o alcance e os perfis sociológicos da exclusão terão que ver com modelos de atitude e decisões ao, por exemplo, discriminar o acesso à habitação, negar o acesso ao crédito, permitir a exploração de um trabalho mal remunerado, estigmatizar um vício, desestabilizar alguém efetivamente, abandonar alguém à solidão, ou não acolher na comunidade a uma pessoa ou grupo recém chegado...” (Gomà, 2004, p. 17)

¹⁹ Castel também enfatiza a correlação entre a oportunidade e a qualidade da inserção no trabalho e a participação nas redes de sociabilidade e nos sistemas de proteção. Nesse contexto, a precariedade dos vínculos no mundo do trabalho se tornaria problemática quando associada às transformações no eixo sócio-familiar – que provocam o enfraquecimento dos vínculos sociais – e à crise dos mecanismos institucionais de inclusão. (Castel *apud* Filgueiras, 2004, p. 27)

Os aspectos contextuais e dinâmicos em que se inserem as relações sociais, aliados à dimensão temporal, constroem os processos que favorecem a entrada em situações de exclusão e baixas perspectivas de futuro (Saith *apud* Bronzo, 2005, p. 55).

Filgueiras também reconhece a perspectiva processual presente na concepção da exclusão, aduzindo que a “exclusão, desvinculação ou desqualificação²⁰ caracterizam o movimento de expulsão gradativa, o caráter multidimensional, dinâmico e evolutivo da pobreza.” (Filgueiras, 2004, p. 27) Nesse sentido, a exclusão é entendida como um processo multidimensional e dinâmico, em geral, associado à pobreza monetária, mas que também envolve outras dimensões da vida humana (Filgueiras, 2004, pp. 26-27).

Castel, na mesma trilha da concepção de exclusão, mas adotando uma terminologia distinta, preferiu adotar os termos desfiliação e invalidação social, argumentando de que o conceito de exclusão era estanque e não capturava os processos, percursos e trajetórias que a determinam. O foco da concepção de desfiliação está na visão dos processos que levam o indivíduo da integração à vulnerabilidade, ou desta para a inexistência social, salientando, neste processo, o peso das relações sociais. A ênfase na dimensão dos processos e trajetórias contribui para a definição de estratégias de prevenção – e não apenas de superação das condições de pobreza e exclusão – conferindo maior atenção aos processos que conduzem o indivíduo da vulnerabilidade à exclusão social (Bronzo, 2005, pp. 63-65).

A multidimensionalidade também é um aspecto estruturante da concepção de exclusão social. A ênfase da análise da exclusão não recai, portanto, em uma única dimensão, mas na interação das várias dimensões que conformam o fenômeno.

“É bastante consensual na literatura tratar a exclusão como um fenômeno multidimensional: a exclusão não se explica segundo uma única causa; trata-se antes de tudo, de um acúmulo de circunstâncias desfavoráveis, freqüentemente, inter-relacionadas, o que torna problemática uma intervenção unidimensional e setorial da exclusão social.” (Bronzo, 2005, p. 56)

No Brasil, tem-se parte expressiva da população que enfrenta acentuadas desigualdades na distribuição de recursos materiais, e apresenta vulnerabilidade quanto à sua inserção social. Seriam aquelas famílias que, além de enfrentar situação de desemprego e de acesso precário à saúde, também vivem em condições de constantes ameaças do rompimento dos vínculos comunitários e familiares. Geralmente, são agrupamentos sociais que, além de transferência de renda, necessitariam de um conjunto de serviços para possibilitar que superassem suas

²⁰ O processo de desqualificação pode ser gerado pela acumulação de desvantagens sociais e está relacionado com a dependência dos assistidos dos serviços de ajuda social. (Paugam *apud* Filgueiras, 2004, p. 27)

vulnerabilidades. Além desses agrupamentos, tem-se a consolidação de uma camada de pobres estruturais com agravamento das desigualdades entre as regiões brasileiras e alta concentração de renda nos estratos superiores de rendimentos.

A privação de recursos materiais por grande parte da população faz com que esses indivíduos sejam privados de direitos sociais tais como saúde, educação, emprego e, conseqüentemente, do exercício da cidadania, da capacidade de construir uma consciência cívica, participativa e de se articular e se mobilizar para defender os seus direitos. Devido à grande desigualdade social, aos altos índices de concentração de renda, ao desemprego estrutural e à postergação do acesso aos benefícios do desenvolvimento para parte expressiva da população, no Brasil, a pobreza e a exclusão são, com grande freqüência, “faces da mesma moeda”. No entanto, conforme já explicitado, ser pobre não é o mesmo que ser excluído (Filgueiras, 2004, p. 27). Para Martins *apud* Filgueiras (2004, p. 26), no Brasil não seria adequado usar o termo exclusão social e, sim, “inserção perversa na ordem social”, visto que aquela noção recobre situações que expressam contradições do sistema capitalista. Filgueiras, ao abordar o tema no contexto brasileiro, afirma que a condição de inserção social não é um “lugar” do qual seja possível “voltar”, uma vez que ele tenha sido perdido. Aliás, para grande parte da população a condição de inserção nunca chegou a existir e, portanto, não foi “perdida” (Filgueiras, 2004, p. 26).

Todavia, não se quer dizer que o conceito de exclusão social – construído originariamente em países desenvolvidos – não possa, ou que não seja relevante a sua aplicação na análise do caso brasileiro. No entanto, deve ser utilizado com cautela no contexto de países que apresentam altos níveis de desemprego e de privações básicas e que não contam com sistemas consolidados de bem estar social. O enfoque multidimensional e o foco nas relações e aspectos sociais e psicológicos da privação seriam, segundo De Haan *apud* Bronzo (2005, pp. 62-63), as duas características centrais do conceito de exclusão social que deveriam ser exploradas em países em desenvolvimento.

“Pelo fato de nos países em desenvolvimento existirem distintos e múltiplos níveis de privações, a perspectiva da exclusão, com o foco na multidimensionalidade, poderia funcionar melhor do que nos países desenvolvidos, para analisar como se sobrepõem os diversos vetores de privação em cada contexto específico.” (De Haan *apud* Bronzo, 2005, p. 50)

O enfoque dos riscos e das vulnerabilidades constitui uma outra abordagem de uma compreensão mais abrangente da pobreza, apontando, de forma geral, para uma forma distinta de análise do fenômeno. Conforme sistematizado pelo Banco Mundial, entende-se por riscos,

as situações que abrangem riscos naturais, riscos de saúde, riscos ligados ao ciclo de vida, riscos sociais, riscos ambientais, riscos políticos. A temática do risco é a contra-face da vulnerabilidade (Bronzo, 2005, p. 65, 77). Constituem ‘riscos’ os eventos que possam prejudicar o bem estar. A ‘exposição’ ao risco é a probabilidade de que o risco ocorra.” (Filgueiras, 2004, p. 28)

A vulnerabilidade diz respeito à capacidade de resposta frente a situações de risco, significando maior ou menor resistência frente a uma crise e a probabilidade de que essa implique um declínio do bem estar e uma piora da condição social. Aqueles que têm maior capacidade para aproveitar as oportunidades são menos vulneráveis frente aos riscos. Segundo Katzman, a vulnerabilidade pode ser entendida como “a incapacidade de uma pessoa ou de um domicílio para aproveitar-se das oportunidades, disponíveis em distintos âmbitos socioeconômicos, para melhorar sua situação de bem estar ou impedir sua deteriorização.” (Katzman *apud* Cunha *et al apud* Filgueiras, 2004, p. 29) Nessa perspectiva, vulnerabilidade significa “*un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidade de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas.*” (Mideplan *apud* Bronzo, 2005, p. 65)

O enfoque da vulnerabilidade apresenta três componentes que integram a cadeia de risco: os eventos de risco, a resposta a eles e os resultados em termos de bem estar. Os resultados decorrem da combinação dos eventos do risco e dos instrumentos de manejo, ou seja, da resposta dada a eles. As respostas podem se dar *ex ante* ou *ex post*, se ocorridas antes, ou depois da existência do risco, respectivamente. No caso das respostas do tipo *ex ante*, as ações podem se dar na perspectiva da redução do risco ou de sua mitigação. Na hipótese da estratégia *ex post* a ação deve se direcionar para o enfrentamento do risco, uma vez que já ocorreu. O mapeamento das vulnerabilidades e a identificação dos riscos e das populações mais sujeitas a eles permitem, em tese, a elaboração de matrizes de risco e de estratégias de prevenção, mitigação e enfrentamento, que permitiriam delinear, pelo menos idealmente, sistemas de proteção social (Bronzo, 2005, pp. 66-67).

O conceito de vulnerabilidade contribui para analisar o fenômeno da pobreza de maneira mais ampla, tendo em vista a ressonância que encontra no enfoque da exclusão, no que tange à focalização de processos e trajetórias, sob uma visão dinâmica dos processos de privação. O tema das vulnerabilidades e dos riscos delinea as diferentes estratégias que devem ser desenvolvidas no campo das políticas públicas para fazer frente a riscos específicos. Vulnerabilidades, riscos e estratégias de intervenção para enfrentar, prevenir e mitigar os

riscos são temas diretamente ligados ao campo da proteção social (Bronzo, 2005, p. 64). Assim, também devem integrar o novo modelo de proteção social ações para gerir os riscos associados às vulnerabilidades próprias de cada segmento social²¹ (Filgueiras, 2004, p. 28).

O mapeamento das vulnerabilidades, com a identificação dos eventos de riscos e a população sujeita a eles, permite a elaboração de matrizes de riscos e de estratégias de prevenção, mitigação e enfrentamento, envolvendo multiníveis – quais sejam, informal, de mercado e público – e vários atores, tais como indivíduos, comunidades, governos, organizações não-governamentais (ONGS) etc, que podem contribuir para a construção de um sistema de proteção social mais abrangente. Segundo Holzmann e Jorgesen *apud* Bronzo, a noção de manejo social de risco expande a noção de proteção social que passa, então, a contemplar a redução da vulnerabilidade.

A noção de risco visa a mobilizar e dotar os indivíduos de recursos para o seu próprio desenvolvimento e integração, a fim de enfrentar com êxito os riscos a que estão expostos devido à sua condição de pobreza (Filgueiras, 2004, p. 30). A noção de manejo social de risco comporta três elementos: os ativos, as estratégias de uso desses ativos e o conjunto de oportunidades que o Estado, a sociedade e o mercado oferecem a indivíduos e comunidades. A categoria de ativos ganha centralidade no enfoque dos riscos e vulnerabilidades, passando a integrar o modelo de explicação e de ação.

Os elementos básicos da concepção do manejo social de risco consistem em: evitar que as crises ocorram, por meio de estratégias de prevenção dos riscos; diminuir o possível efeito de um risco futuro, com estratégias de mitigação; e aliviar o impacto do risco depois de ocorrido, utilizando-se de estratégias de superação, envolvendo níveis múltiplos – quais sejam, informal, de mercado e público – e vários atores, tais como indivíduos, comunidades, governos, organizações não-governamentais (ONGs) etc.

O desamparo institucional, caracterizado pela ausência do Estado na promoção, apoio e habilitação dos cidadãos, também constitui uma fonte de vulnerabilidade social. As intervenções orientadas para a inserção e a proteção dos indivíduos no mercado de trabalho, a

²¹ Nesse contexto, distinguem-se três abordagens específicas – manejo de riscos, modelo de modos de vida e portfólio de ativos – que consideram diferentes ativos e enfatizam distintos aspectos e elementos do enfoque dos riscos e vulnerabilidades. Os elementos que constituem estas três abordagens, além de identificarem os riscos e vulnerabilidades a que estão expostos os indivíduos, as famílias ou as comunidades, também contribuem para definição de algumas estratégias de intervenção para prevenir, reduzir ou superar tais situações. Para aprofundar a análise das referidas abordagens ver Bronzo, tese de Doutorado em Sociologia e Política, UFMG, 2005, intitulada “Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção”.

implementação de redes de seguridade social e políticas de promoção e empoderamento²² de setores sociais com limitadas capacidades são respostas necessárias da sociedade ao enfraquecimento da coesão, ao aumento das vulnerabilidades e à ameaça de exclusão (Filgueiras, 2004, p. 31).

Para construir um novo modelo de proteção social que consiga fornecer respostas a esses desafios, além da integração de políticas universais e focalizadas, um novo padrão de relacionamento entre os vários atores que configuram o contexto de atuação da administração pública contemporânea, um novo conjunto de orientações e um novo instrumental estão sendo identificados na literatura, com ênfase na descentralização, privatização, incorporação de novos atores em todas as etapas de formulação e execução de políticas e programas, novas relações entre Estado e sociedade civil, setor público e privado, priorizando parcerias e co-gestão, adoção dos princípios da eficiência, eficácia e *accountability* como norteadores das ações públicas, organização de redes multinível, intersetorialmente articuladas²³, subsídios orientados pela demanda, introdução de mecanismos de mercado no funcionamento do setor público, parcerias intergovernamentais e enfoques mais flexíveis – e menos padronizados – sobre a pobreza (Raczynski, 1999, p. 197).

Uma vez definida, ainda que de forma geral, a concepção de exclusão e de riscos e vulnerabilidades sociais, importa identificar a agenda atual de políticas capaz de fazer frente a esses fenômenos, objeto da próxima seção.

2.2 A construção de um novo modelo de proteção social

Nesta seção será apresentado o modelo de proteção social adotado na Europa para fazer frente ao quadro de exclusão social, considerando sua eventual aplicabilidade e seus limites de institucionalização no Brasil.

²² A noção de *empowerment*, traduzida como empoderamento, pode ser entendida como o processo ou o resultado do fortalecimento da capacidade de resposta dos indivíduos ou grupos e da ampliação da capacidade destes fazerem escolhas efetivas e de transformarem escolhas em atos e resultados. O empoderamento pode se manifestar no âmbito do Estado – justiça, política e da entrega de serviços –, do mercado – crédito, trabalho e bens – e da sociedade – família e comunidade. Nesse sentido, o *empowerment* pode se dar no nível do local, intermediário e macro. (Ashop *apud* Bronzo, 2005, p. 84)

²³ O trabalho em redes permite articular atores e organizações diversas, não só no nível local, mas em diversos níveis de governo, para atender a demandas específicas e singulares. “A perspectiva das redes horizontais e de multinível aponta para a existência de múltiplos atores que operam no âmbito privado, público e comunitário, o que sinaliza a presença de um universo de atores interdependentes, com relações de conflito e consenso e distribuição assimétrica de poder, que se articulam em marcos organizativos comuns e partilham recursos, negociam prioridades e tomam decisões em relação a projetos compartilhados.” (Blanco e Gomà, *apud* Veiga e Bronzo, 2005, p. 9).

2.2.1 Novo Modelo de Proteção Social Europeu

No contexto europeu, Subirats e Gomà apresentam três processos que atuam como fatores determinantes para explicar a magnitude e a distribuição da exclusão nas sociedades pós-industriais (Subirats, 2002, pp. 1 e 2 e Gomà, 2004 pp. 19-20). O primeiro refere-se à fragmentação tridimensional da sociedade que compreende a diversificação étnico-cultural, a alteração da pirâmide de idades e a pluralidade de formas de convivência familiar. A diversificação étnico-cultural gerou um cenário de desestabilização múltipla – legal, laboral, urbana e relacional-familiar – de um bom número de grupos de imigrantes. A alteração da pirâmide das idades caracteriza-se pelo aumento das taxas de dependência demográfica, freqüentemente ligadas a estados de dependência física. Identifica-se, ainda, um incremento da monoparentalidade em camadas populares, diversificando as formas de convivência familiar.

O segundo processo refere-se ao impacto do emprego na economia pós-industrial que gerou a exclusão social juvenil e processos paralelos de redução do emprego e de desregulamentação do trabalho, com erosão de direitos laborais e enfraquecimento dos esquemas de proteção social tradicionalmente ligados ao mercado de trabalho tanto para os jovens, quanto para grupos adultos com responsabilidades familiares (Gomà, 2004, pp. 21-22).

“Los itinerarios de inserción recorridos por jóvenes con intensas carencias formativas y débiles resortes de aprendizaje, que dan acceso estricto a empleos eventuales, precarios y no generadores de ningún tipo de vínculo grupal o comunitario construyen unas condiciones propicias para un nuevo espacio de exclusión social juvenil.” (Subirats, 2002, p. 2)

E, a última e substancial circunstância, é o *déficit* de inclusividade do bem-estar que se dá em três planos: o das fraturas sociais, a partir do projeto pouco inclusivo das principais políticas clássicas de bem-estar; o do incremento do caráter segregador de certos mercados de bem-estar com uma presença pública muito fraca; e o de serviços sociais seletivos, reativos e meramente assistenciais ou paliativos.

As circunstâncias ora descritas interrelacionam-se entre si, potencializando-se mutuamente, revelando o caráter multidimensional da exclusão social e constituindo o contexto no qual esse fenômeno se inscreve na sociedade européia.

A inovação tecnológica e as transformações econômicas provocaram mudanças nos processos de trabalho em todo o mundo. Os movimentos sociais ampliaram o espectro das diversidades e de direitos que deveriam ser reconhecidos. A globalização e a internacionalização enfraqueceram o poder dos Estados-Nação para administrar os efeitos dos processos que

induzem tanto o adensamento da agenda pública, quanto a escassez de recursos econômicos, financeiros e políticos-institucionais capazes de atendê-la (Veiga e Bronzo, 2005, p. 2).

No mesmo sentido, Filgueiras relata que

“A ‘nova questão social’ está relacionada às vulnerabilidades decorrentes das transformações no mundo do trabalho e nos sistemas de proteção social, à desagregação dos princípios organizadores da solidariedade e ao enfraquecimento da concepção tradicional de direitos sociais. Essa situação revelou a falta de adaptação dos métodos de gestão social frente aos novos problemas da sociedade pós-industrial e da economia globalizada.” (Filgueiras, 2004, p. 25)

Segundo Gomà e Brugué *apud* Veiga e Bronzo (2005, p. 3), “*La combinación de demandas crecientes con la reducción de los recursos y el clima de creciente resistencia impositiva genera lo que se conoce con el nombre de crisis fiscal del Estado*”. Dada a crise fiscal e a necessidade de economizar e aplicar os escassos recursos financeiros, Gomà e Brugué argumentam que o modelo de gestão pública da estabilidade²⁴ estaria sendo substituído pelo da incerteza. A gestão da incerteza destaca-se por buscar harmonizar e coordenar as atuações por meio da repolitização da gestão, por meio do retorno da racionalidade política, da recuperação dos papéis dos dirigentes públicos, bem como da adoção da visão estratégica da gestão pública. Segundo os referidos autores não se trata apenas de fazer bem o que já se sabe que há que se fazer, mas de definir prioridades e decidir as melhores vias para alcançá-las. Deparamo-nos, portanto, com as incertezas relacionadas ao financiamento dos sistemas de proteção e com a pressão para hierarquizar o público-alvo que deve receber a proteção e a definição do tipo e da extensão da proteção a ser financiada com recursos públicos.

Atender a esse novo conjunto de demandas, segundo Subirats, exigiria que as políticas sociais passassem por mudanças significativas. Para fazer frente à exclusão social, necessitariam

“...armar mecanismos de respuesta de carácter comunitario, que construyan autonomía, que reconstruyan relaciones, que recreen personas. ... la lucha contra la exclusión hoy día, pasa por la reconquista de los propios destinos vitales por parte de las personas o colectivos afectados por esas dinámicas o procesos de exclusión social. Lo cual, precisa armar un proceso colectivo que faculte el acceso a cada quién a formar parte del tejido de actores sociales... (...) ... se trata de estar entre los otros. Devolver a cada quién el control de su propia vida, significa devolverle sus

²⁴ O modelo de gestão da estabilidade se caracteriza pelo predomínio da racionalidade técnica sobre a política e se organiza em torno dos seguintes princípios: *a)* autosuficiência – as autoridades públicas assumem o monopólio da prestação de serviços com recursos próprios através de uma organização complexa, fechada e centrada em procedimentos internos; *b)* da uniformidade – oferta de produtos padronizados para todos, definida a partir da interpretação feita pela autoridade pública das necessidades dos cidadãos; *c)* da continuidade – provisão de serviços de forma continuada, fortemente marcada por uma dinâmica inercial, sem revisão do que deve ser oferecido e das formas de prover os serviços e *d)* do profissionalismo – modelo de gestão dominado pelos especialistas, demarcando divisões funcionais que correspondem às definições profissionais de como os problemas devem ser enfrentados. (Veiga e Bronzo, 2005, p. 3)

responsabilidades... (fazê-lo) sentirse responsable con y entre los otros.” (Subirats, 2002, p. 4)

Segundo Gomà (2004, pp. 15-16), o impacto das transformações sócio-econômico-culturais em escala mundial tem três vetores predominantes que devem nortear a construção do novo modelo de bem-estar social requerido neste princípio de século XXI: a complexidade, a subjetivação e a exclusão. A complexidade da sociedade, decorrente da transição de uma sociedade de classes para uma sociedade permeada por múltiplos eixos de desigualdade – de gênero, étnico-culturais, digitais, familiares, relacionais, de idade etc – sem conexão direta com o mercado de trabalho, conduz à redefinição conceitual e operativa das políticas sociais. No âmbito da formulação das políticas sociais ganha destaque o critério da integralidade, em detrimento das concepções setoriais. No contexto da redefinição operativa das políticas sociais, os “esquemas de gestão burocráticos e segmentados” passam, gradativamente, a ser substituídos por outra lógica de implementação – a transversalidade (Gomà, 2004, p. 15).

A subjetivação, revelada pela transição de uma sociedade estruturada, certa e previsível formada por grandes agregados sociais, com interesses e valores padronizados, para uma sociedade de riscos e incertezas que devem ser confrontadas por uma individualidade com poucas conexões com estruturas coletivas, pressiona em direção à redefinição dos aspectos relacionais das políticas de bem-estar. Vislumbra-se a oportunidade de reconstruir políticas sociais mais participativas, uma “ética coletiva mais reflexiva, horizontal e democrática” e “uma nova rede de compromissos pessoais de repercussão em um espaço público mais comunitário e deliberativo” (Gomà, 2004, p. 15). As políticas sociais devem ser entendidas como um processo de construção coletiva em que há participação do Poder Público, mas também das pessoas, instituições e da comunidade, com a assunção de riscos, responsabilidades e do compromisso coletivo de ativar colaboração, gerar incentivos, buscar o consenso com o objetivo de conseguir construir coesão social.

E, por fim, a exclusão – marca de uma sociedade onde predomina uma nova lógica de polarização em termos de dentro/fora, em detrimento da sociedade onde prevaleciam relações de desigualdade e subordinação – que requer a redefinição da dimensão substantiva das políticas sociais. O caráter meramente redistributivo de recursos materiais às classes e grupos sociais mais pobres cede lugar a uma nova agenda de políticas de inclusão, destinadas a debilitar os fatores de marginalização e a promover a inserção social dos excluídos em suas múltiplas dimensões (Gomà, 2004, p. 15).

Assim, com vistas a sanar as pressões decorrentes, respectivamente, desses três vetores, Gomà chega a conclusões semelhantes às de Subirats para as necessidades da nova agenda: políticas transversais, com o objetivo de integrar a complexidade; políticas participativas, capazes de assumir os processos de subjetivação em curso; e políticas de inclusão, que visem ao desenvolvimento de novos arranjos de coesão e de redistribuição, frente às fraturas do novo tipo de sociedade pós-industrial.

“As velhas políticas de redistribuição de recursos materiais entre classes e grupos sociais integrados na sociedade industrial devem complementar-se com uma nova agenda de políticas de inclusão orientadas a debilitar os fatores geradores de dinâmicas de marginalização social e a promover a inserção em múltiplas dimensões, dos grupos excluídos.” (Gomà, 2004 p. 15)

Subirats (2002, p. 7) e Gomà (2004, pp. 23-24) identificam princípios comuns que deveriam orientar o conjunto de ações públicas contra a exclusão: 1) a repolitização estratégica, ou seja, a adoção de práticas estratégicas que priorizem os elementos que permitam debilitar os fatores que geram precariedade e marginalização; 2) a transversalidade de proximidade, por meio da utilização de práticas de rede e de propostas transversais, com formas de coordenação flexíveis, partindo da maior proximidade territorial possível, em um plano governamental de múltiplos níveis; 3) a finalidade de integração, por meio da adoção de práticas de prevenção e inserção, a partir de uma ótica comunitária, fortalecendo e restabelecendo vínculos e redes laborais, sociais, comunitárias e familiares; e 4) a implicação pessoal, comunitária e associativa, com a utilização de práticas participativas, por meio de políticas públicas que utilizem instrumentos de participação, de ativação de papéis pessoais e comunitários, e de fortalecimento do capital humano e social, construindo e regenerando a cidadania.

Gomà amplia o rol dos princípios supramencionados enunciando um quinto critério que deve ser incorporado às ações e práticas para promover a inclusão social, qual seja: a utilização de práticas inovadoras. Devido ao caráter dinâmico e altamente sensível às mudanças da sociedade, as políticas de inclusão social devem incorporar um vetor inovador, distante das dinâmicas de rotina e de leituras anacrônicas da sociedade (Gomà 2004, p. 24).

O caráter estrutural e multidimensional da exclusão sinaliza que as formas de inserção tem que ser plurais e exigem estratégias que permitam debilitar os fatores que geram precariedade e marginalização. Nesse contexto a empregabilidade é fundamental, mas não é o único fator necessário para inserir os indivíduos na sociedade. Podemos identificar várias situações de indivíduos que possuem um trabalho, mas não estão em condição de inserção social. O trabalho e a inclusão social hoje não podem ser abordados unidimensionalmente (Subirats,

2002, p. 5). Deve-se entender o trabalho como um ativo capaz de criar condições para que o indivíduo supere sua condição de excluído. Por isso é importante compreender o caráter estrutural da exclusão e a necessidade de proposições estratégicas para combatê-la.

A complexidade da exclusão social exige que as políticas para lhe fazer frente sejam formuladas considerando-se uma visão integral, que sejam permeadas pela transversalidade, com formas de coordenação flexíveis, priorizando a maior proximidade territorial do público-alvo. As interações entre as políticas de saúde, educação, assistência social, transporte, desenvolvimento econômico, cultura etc constroem as dinâmicas sociais e econômicas, criando o contexto no qual se desenvolvem os processos de exclusão e inclusão social, afetando pessoas e coletivos. É o conjunto de aspectos vitais que contribuem ou não para criar e nutrir as relações sociais que estão na base das alternativas de inclusão. Por isso o âmbito local é tão importante: porque é nele que as pessoas vivem e se relacionam, permitindo encontrar o grau de proximidade necessário para garantir flexibilidade, integralidade, implicação coletiva e de comunidade para as políticas de inclusão (Subirats, 2002, p. 5).

Segundo Gomà (2004) e Subirats (2002), a construção de uma nova agenda local de políticas que aborde a exclusão sob todas as dimensões implicadas deveria abranger políticas com 8 focos de atuação: 1) rendas básicas de cidadania; 2) contra a exclusão laboral e pela qualidade do emprego; 3) educativas e de coesão digital; 4) de universalização de serviços pessoais de aproximação; 5) de moradia social e regeneração integral de bairros; 6) pela igualdade e contra a violência de gênero; 7) integrais de ciclo de vida – infância, adolescência e pessoas idosas vulneráveis; e 8) de acolhimento e cidadania multicultural (Gomà, 2004, pp. 22-23 e Subirats 2002, pp. 7-8).

Gomà argumenta que as políticas referentes aos cinco primeiros focos surgem da necessidade de enfrentar mais incisivamente os processos de exclusão e àquelas referentes aos três últimos – igualdade e contra a violência de gênero; infância, adolescência e pessoas idosas vulneráveis; e de acolhimento e cidadania multicultural – surgem a partir de circunstâncias transversais intensificadoras de riscos (Gomà, 2004, pp. 23).

Subirats subdivide a agenda das políticas contra exclusão social em três grupos, conforme representado no Quadro 2. O primeiro, que integraria o núcleo da agenda contra a exclusão, abrangeria as políticas de fortalecimento do sistema de serviços sociais e rendas mínimas, aquelas contra a exclusão laboral e pela qualidade do emprego e as de moradia social e regeneração integral de bairros. Além deste núcleo, teríamos um segundo grupo de políticas na luta contra a exclusão social que compreenderia as políticas de cidadania multicultural, as

de igualdade e contra a violência de gênero e as integrais de ciclo de vida. O terceiro grupo, não menos importante, abarcaria as políticas de caráter universal nas áreas de saúde e educação.

Quadro 2 – Agenda das Políticas contra a Exclusão Social

POLÍTICAS CONTRA A EXCLUSÃO SOCIAL		
Núcleo da Agenda	2º Grupo	Políticas Universais
Fortalecimento dos serviços sociais e renda mínima	Cidadania multicultural	Saúde
Contra a exclusão laboral e pela qualidade de emprego	Igualdade	
Moradia social e regeneração integral de bairros	Contra a violência de gênero	Educação
	Integrais de ciclo de vida	

Fonte: elaboração própria, de acordo com a classificação de Subirats, 2002, p. 7-8.

As políticas de inclusão passam, então, a ser peças-chave do novo modelo de bem-estar social requerido pela sociedade europeia da “segunda modernidade”²⁵. As políticas que visam à inclusividade se propõem a construir uma sociedade onde as pessoas, todas elas cidadãos de pleno direito, possam ter acesso àqueles mecanismos de desenvolvimento humano e inserção em redes sociais que lhes permitam desenvolver seus projetos vitais em condições de máxima liberdade e igualdade, na ausência de relações sociais de dominação, em um contexto gerador de autonomia e de reconhecimento da diversidade (Gomà, 2004 p. 23).

2.2.2 Elementos de um novo modelo de Proteção Social

O novo modelo de Estado de Bem-Estar contempla o que Blanco e Gomà (2003) denominaram “governo de proximidade”, organizado por meio de redes multinível, intersectorialmente articuladas, com atuação cooperativa entre atores e instituições diversas, ênfase na descentralização e na incorporação de novos atores em todas as etapas de formulação e execução de políticas e programas, novas relações entre Estado e sociedade civil, setor público e privado, priorizando parcerias e co-gestão, valendo-se dos princípios da eficiência, eficácia e *accountability* como norteadores das ações públicas (Veiga e Bronzo, 2005, p. 1).

²⁵ No século XX, a primeira modernidade, que representava os grandes agregados sociais, as grandes cosmovisões de confiança no progresso material e na racionalidade, entra em decadência. A segunda modernidade, denominada também modernidade reflexiva, traz à tona uma nova lógica cultural mais pluralista e subjetivada, sem grandes narrativas, sem grandes ancoradouros coletivos de coesão e com a consciência cada vez mais ampliada dos riscos ecológicos socialmente produzidos (Gomà, 2004, p. 13)

“Mas o reconhecimento, mesmo por organismos multilaterais que patrocinaram a difusão mundial das teses do Estado mínimo, dos efeitos desestabilizadores de altos níveis de desigualdade e da ampliação da pobreza e da precariedade dos mecanismos de mercado para responder ao que se convencionou denominar “a nova questão social”, tem possibilitado a incorporação de novos temas, o que leva alguns autores a se referirem à emergência de um novo paradigma de proteção social.” (Raczynski; Filgueiras; Gomà, Brugué e Subirats; e Deacon, *apud* Veiga e Bronzo, 2005, p. 7)

A construção e o funcionamento efetivo do novo modelo de políticas sociais necessita que o Estado ocupe papel principal na regulamentação das condições de vida e na garantia de um padrão básico de segurança e bem-estar (Roberts, 1997, p. 18). Diante das limitações estruturais que ainda persistem e considerando que os mecanismos de mercado, muitas vezes são ineficientes ou inoperantes, a ação estatal torna-se fundamental (Abranches, 1987, p. 29).

Para que o Estado consiga atuar com efetividade na implementação de políticas sociais, nos moldes requeridos pelo novo modelo de bem-estar social deve contar com uma estrutura institucional que compreenda uma burocracia estatal eficiente e desinteressada, uma sociedade civil forte e o respeito generalizado à lei (Roberts, 1997, p. 13). Ademais, deve melhorar suas habilidades técnicas e administrativas a fim de que os programas e os gastos sejam mais eficientes em sua relação custo-benefício. Também são requisitos indispensáveis para a eficiência e a efetividade das políticas e programas sociais *“las capacidades de administración para poner en práctica programas, sólidos equipos de trabajo en el gobierno local, regional y nacional y en las agencias ejecutivas (públicas o privadas), y habilidades para el manejo técnico de las políticas sociales.* (Raczynski, 1999, p. 185,199)

A simples utilização de políticas macroeconômicas mostrou-se insuficiente para alcançar metas sociais e redistributivas. O crescimento econômico pode fazer com que alguns segmentos pobres consigam superar a pobreza. No entanto, também pode gerar novos grupos de pobres: setores que não são competitivos, que experimentam uma inovação tecnológica significativa ou setores afetados por mudanças no mercado de trabalho.

“Sin embargo, el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para lograr estas metas. El crecimiento económico no beneficia mecánicamente y homogéneamente a toda la población. Los efectos de goteo hacia abajo no siempre se cumplen y, aun cdo se cumplen, son bastante lentos en llegar a los grupos más pobres de la población.” (Raczynski, 1999, p. 178)

Na América Latina, as políticas de combate à pobreza e os sistemas de proteção, nas décadas de 80 e 90, foram caracterizados pela restrição dos gastos, eficiência, descentralização, privatização, focalização, subsídios determinados pela demanda e introdução de mecanismos de mercado no setor público.

“A novidade está na mudança havida na natureza do fenômeno na América Latina, uma vez que, às tradicionais legiões de pobres, somaram-se os ‘novos pobres’, grupos que a crise e as políticas de ajuste deslocaram de suas posições econômicas e sociais anteriores.” (Iglesias *apud* Kliksberg, 2004, p. 39)

A construção do novo modelo de proteção social exige que se considerem algumas questões na formulação e execução dos programas sociais, quais sejam: a consideração de diversas unidades de análise e intervenção – indivíduo, família, comunidade; necessidade de reforçar os aspectos psico-emocionais e reestruturação da capacidade de funcionamento das famílias, por meio de acompanhamento social que permita flexibilidade para tratamento de casos; o processo de implementação das políticas de combate à exclusão social deve ser permeado pela transversalidade, adotando formas de coordenação flexíveis; os programas sociais devem ser multisetoriais e integrais; e o enfoque territorial deve estar contemplado nos programas sociais. (Filgueiras, 2004, p. 32)

Contemplado esse arcabouço de atributos, espera-se, portanto, que o novo modelo de proteção social desempenhe os seguintes papéis: 1) devem ser adotados para socorrer e/ou intervir em situações de crise; 2) realizar ações compensatórias, transferências de bens e serviços; 3) reconstruir capacidades pessoais e do grupo familiar e criar resiliência²⁶; 4) reconstruir laços individuais e coletivos no plano horizontal; 5) promover a formação de redes sociais; 6) habilitar e criar capacidades em indivíduos, grupos e instituições; 7) habilitar para a construção de laços “verticais” e participação; 8) identificar, encaminhar e promover a inserção dos indivíduos nas diversas políticas sociais – saúde, educação, trabalho, habitação, cultura etc – para fazer efetivos os direitos sociais. (Filgueiras, 2004, p. 32)

2.3 Condições, constrangimentos e desafios para a ampliação da proteção social no Brasil

No contexto brasileiro, com um padrão histórico persistente de crescimento desigual e excludente, instável e dependente de processos econômicos cuja dinâmica se situa além de suas fronteiras, recém egresso de um período autoritário e centralizador, com instituições ainda bastante frágeis para estabilizar alianças político-partidárias que possibilitem a sustentação de políticas redistributivas e direcionadas para o resgate da dívida social (Veiga e Bronzo, 2005, p. 5), a adoção de políticas de inclusividade, nos termos descritos por Gomà e Subirats, parece pouco aplicável.

²⁶ Entende-se por resiliência a facilidade, ou rapidez, com que um sistema se recupera do *stress*. (Moser *apud* Bronzo, 2005, p. 71)

A busca de uma maior e melhor cidadania social²⁷ e do alcance da cidadania demandam resolver problemas sociais graves, como o enfrentamento da pobreza e das desigualdades, com vistas a satisfazer as necessidades básicas da população. Os altos níveis de pobreza e desigualdade apresentados no cenário brasileiro tornam o ambiente político-institucional ainda mais marcado pela incerteza.

“Durante os anos setenta e oitenta, muitos estudos analisaram a exclusão de parte importante da população dos serviços urbanos básicos, nas periferias das cidades brasileiras (Kowarick, 2003). Além disso, no âmbito do trabalho, a precariedade e a vulnerabilidade são condições vivenciadas por ampla parcela de trabalhadores, inclusive os que estão vinculados a setores econômicos dinâmicos.” (Filgueiras, 2004, p. 28)

As possibilidades para enfrentar a pobreza e a exclusão abrangem não apenas a massa de pobres e de destituídos – aqueles antigos beneficiários das políticas de assistência social ou de políticas compensatórias – mas, também, os denominados “novos pobres” – os que perderam as garantias de seguros baseados nos sistemas de base contributiva, seja pela redução da cobertura, seja pela perda do emprego.

Além das políticas de enfrentamento da pobreza e da desigualdade, o novo modelo de proteção social brasileiro exige que se considerem novas dimensões da abordagem da pobreza e da exclusão, priorizando políticas que visem a retirar os indivíduos das zonas de vulnerabilidade social.

“A vulnerabilidade social no Brasil, como em todo o continente, se expressa em vários aspectos: debilidade dos mercados de trabalho, trabalho assalariado precário, quantidade de trabalhadores sem seguridade social e emprego de baixa qualidade; pobreza e indigência crescentes; deterioração dos indicadores distributivos; progresso incompleto na equidade de gênero; ...” (Cunha et al. *apud* Filgueiras, 2004, p. 30).

A aproximação entre vulnerabilidade e pobreza decorre de uma mudança radical nos supostos das políticas dirigidas aos pobres: em vez de enfatizar sua carência de renda, é necessário contribuir para a apropriada dotação e mobilização de todos os recursos e capacidades (Busso *apud* Filgueiras, p. 29-30). A preocupação prioritária das políticas deveria ser prevenir a exclusão mais do que reinserir os excluídos; criar uma sociabilidade positiva mais do que remediar a negativa (Zaluar *apud* Filgueiras, 2004, p. 31). Nessa perspectiva, a ênfase está na capacidade de enfrentar os riscos positivamente por meio da utilização dos ativos dos

²⁷ A cidadania social, segundo Marshall, é um meio poderoso e indispensável de alcançar a integração social diante das desigualdades criadas pelas economias de mercado. Criando igualdade de oportunidades e reduzindo as profundas e permanentes diferenças de qualidade de vida entre os membros da sociedade, a cidadania social os estimula a aperfeiçoar seus talentos e a empregar seus melhores esforços, mesmo diante das disparidades de renda. (Roberts, 1997, p. 6)

indivíduos, famílias ou grupos e pela rede de proteção social na qual estão inseridos (Sojo *apud* Filgueiras, 2004, p. 29).

Nesse contexto, o processo de implementação de políticas públicas efetivas se depara com alguns desafios no Brasil. As condições do contexto de associação entre políticas econômicas e políticas sociais, as dificuldades de definir estratégica e equilibradamente ações de corte focalizado e universais, os empecilhos que ainda obstaculizam a promoção da intersectorialidade e a conjuntura em que se desenvolve o pacto federativo e a descentralização das políticas públicas são importantes fatores a serem considerados na análise da atuação do Estado para ampliação da proteção social no País.

2.3.1 Constrangimentos econômicos e políticos

Desde a década de oitenta, com a redemocratização política e a divulgação dos estudos que demonstram a persistência de um padrão excludente de crescimento – associado a altos níveis de concentração de renda e de pobreza –, o Estado brasileiro tem sido desafiado a promover políticas que, pelo menos, reduzam os efeitos desse processo sobre a população.

Abranches (1987) afirma que as políticas de combate à destituição requerem ações em três linhas principais. A primeira compreenderia medidas de reorientação no médio e longo prazo do próprio padrão de desenvolvimento, a fim de corrigir processos estruturais que estão na raiz do “estoque permanente” de pobreza. A segunda abrangeria medidas de curto e médio prazos com vistas a ampliar as condições de acesso aos bens essenciais e oportunidades de inserção no mercado de trabalho, antes mesmo da consolidação de mudanças de caráter mais estrutural. A terceira linha de ação seria consubstanciada por ações de curto prazo, que visam a mitigar os efeitos mais perversos da situação de pobreza, através de programas assistenciais e de correção preliminar, provisória, de superfície, de distorções mais graves com conseqüências bastante danosas. (Abranches, 1987, pp. 28 e 29)

“A política social não pode ficar circunscrita apenas aos chamados *problemas sociais*. Ela requer uma nova política econômica, capaz de induzir mudanças que permitam, de um lado, elevar o patamar de renda das populações pobres e, de outro, redirecionar, em parte, o padrão de produção/consumo, de modo a assegurar melhores condições de acesso da população ao conjunto de bens e serviços essenciais. Ou seja, uma política social consistente e que objetive resultados permanentes, requer políticas industriais, agrícolas e de abastecimento em sintonia com esses objetivos e, sobretudo, orientadas por esses objetivos.” (Abranches, 1987, p. 28)

No mesmo sentido, Barros, Henriques e Mendonça (2000, p. 11-29) argumentam que, para enfrentar a pobreza no País com maior eficácia e agilidade, deve-se combinar políticas que

estimulem o crescimento econômico e diminuam a desigualdade. Ressaltam, contudo, que a via do crescimento econômico, apesar de importante na redução da pobreza, necessita durar um longo período no tempo para produzir uma transformação relevante na magnitude da pobreza. Segundo os autores em referência a desigualdade é o principal determinante da pobreza no Brasil. Logo, se forem enfatizadas as ações que visem à redução das desigualdades, por meio da combinação de políticas redistributivas estruturais, que têm impacto de médio e longo prazos, – a partir de redistribuição de ativos, em particular aceleração da educação, reforma agrária e acesso a crédito – com políticas compensatórias com impacto de curto prazo, que corrijam temporariamente as desigualdades *a posteriori* – como a adoção de programas de renda mínima – perceberíamos que a pobreza reagiria de forma significativa às reduções das desigualdades.

A adoção exclusiva dos novos instrumentais e práticas e de programas sociais compensatórios, destinados a minimizar ou corrigir os efeitos sociais do desenvolvimento econômico, não bastam. Políticas sociais desconectadas de políticas econômicas podem contribuir para agravar o quadro de exclusão social (Filgueiras, 2004, p. 32). A redução da pobreza e a promoção da equidade são ações de longo prazo, que necessitam de um bom desempenho econômico – crescimento econômico sustentável, criação de empregos e equilíbrio fiscal –, juntamente com investimentos em serviços sociais básicos – como saúde, educação e nutrição –, políticas que criem oportunidades de emprego e programas específicos para as regiões menos desenvolvidas e para os setores sociais mais vulneráveis. (Raczynski, 1999, p. 198)

Vários autores (Veiga e Bronzo, 2005; Draibe, 2003; Soares, 2004) defendem a necessidade de combinar políticas econômicas e políticas sociais universais com políticas de caráter focalizado. O crescimento econômico sustentado impediria que a massa de pobres ou de excluídos aumente, o que acarretaria crescente pressão para que uma proporção cada vez maior dos orçamentos públicos seja destinada a evitar que segmentos expressivos da população vivam em condições subumanas. As intervenções públicas de garantia de direitos básicos de proteção a setores vulneráveis, pobres ou excluídos, produziriam efeitos mais imediatos, exatamente pelo fato de que os beneficiários dessas ações não têm como aguardar resultados futuros de políticas econômicas.

Compatibilizar desenvolvimento e crescimento econômico com democracia social, ou seja, articular políticas econômicas e políticas sociais, num cenário de ampliação e diversificação da agenda, de limitação de recursos para fazer face a ela e de agravamento do quadro de

pobreza e de desigualdades talvez seja um dos principais desafios do Estado para a promoção da efetividade do gasto social .

Com vistas a alcançar a melhoria da efetividade dos gastos sociais em um país como o Brasil, com tamanho grau de desigualdade social, o Estado deve assumir papel central na garantia de acesso a serviços e benefícios sociais básicos, fator fundamental para a superação da pobreza.

2.3.2 Formas de provisão de serviços: combinando universalismo e focalização

Barros *et alli* argumentam que o Brasil não é um país pobre, mas extremamente injusto e desigual. Portanto, o grande problema da sociedade brasileira para o enfrentamento da pobreza não está na escassez absoluta ou relativa de recursos, mas na sua má distribuição. Assim, se corretamente mobilizados, os recursos disponíveis seriam suficientes para erradicar a pobreza no país, trazendo à tona a ênfase na melhoria da eficiência dos gastos sociais como uma das principais estratégias de redução da pobreza e das desigualdades.

A literatura aponta que uma das condições para se ter um Estado mais permeável à sociedade é trabalhar com um *mix* estrategicamente articulado de políticas universais e focalizadas. Não obstante o arcabouço legal tratar a proteção social no Brasil como direito do cidadão – o que reflete a tendência aos modelos universais –, a necessidade de tornar o gasto mais eficiente – uma vez que os recursos são escassos para atender a agenda social – justifica a adoção da focalização nas políticas sociais.

As políticas focalizadas concentram os gastos e os programas para os setores mais pobres da população; canalizando-os para grupos específicos que seriam incapazes de satisfazer suas necessidades de maneira independente. A defesa da focalização está fundamentada na maior eficiência e racionalidade na aplicação de recursos, já que os programas focalizados são mais baratos que os universais, pois atendem apenas os que mais necessitam.

“Se basea en la idea de que es posible reducir el gasto público y equilibrar el presupuesto fiscal, mientras también se protege a los segmentos más pobres de la población y se reduce la pobreza. Centrar el gasto social sólo en los pobres debería ahorrar recursos que, de otra manera, serían capturados por los sectores capaces de pagar y debería así permitir que se asignaran más recursos a los pobres. De esta manera, los programas focalizados lograrían una mayor eficiencia en el gasto social.” (Raczynski, 1998, p. 192)

No entanto, a adoção exclusiva de políticas excessivamente focalizadas pode ocasionar efeitos perversos, como a separação dos estratos médios da população dos serviços sociais públicos a

que tradicionalmente tiveram acesso, contribuindo para a polarização da sociedade: os pobres são atendidos pelos programas focalizados; os ricos, pelo privados; e os não tão pobres ficam sem atendimento (Raczynski, 1998, p. 193). Ademais, segundo Bamberger *apud* Raczynski (1998, p. 193), a focalização pode ser ineficiente do ponto de vista político, uma vez que os programas orientados somente a oferecer benefícios aos pobres, raras vezes têm apoio suficiente para garantir a disponibilidade de recursos necessários para seu funcionamento ininterrupto. Outro problema da focalização está na eficiência estatal, tanto na execução do programa, quanto na definição precisa do público-alvo. A dificuldade de obter informações para construção de cadastros confiáveis dificultam a implementação desse tipo de programa social (Medeiros *apud* Saraiva, 2004, p. 93). Vale ressaltar, ainda, que a efetividade do gasto com um programa ou projeto que vise à redução da pobreza não é garantida pela quantidade de dimensões sobre as quais se atua – considerando-se o caráter multidimensional da pobreza –, mas pela aderência do projeto às necessidades do público-alvo. (Veiga e Bronzo, 2005, p. 10)

Portanto, não basta a adoção exclusiva de medidas de caráter compensatório. Não obstante os meritórios resultados obtidos, se os programas focalizados estiverem desarticulados com os de orientação universalista, dificilmente conseguir-se-á atingir as causas estruturais do fenômeno da pobreza e sua reprodução no tempo (Carneiro, 2005, p. 8).

A universalização tem origem no modelo sueco do *Welfare State*, no qual há elevada carga tributária para o financiamento de inúmeras políticas sociais que atingem indistintamente todos os cidadãos. O problema desta abordagem está nas condições de financiamento dessas políticas exclusivamente pelo Estado, bem como no acesso efetivo que as camadas mais baixas têm a determinados recursos, o que remete ao problema da regressividade do gasto social (Saraiva, 2004, p. 92).

No contexto brasileiro, onde os recursos são escassos e insuficientes para atender a todas as demandas, focalização e universalização não são orientações necessariamente excludentes. As políticas focalizadas direcionadas ao manejo dos riscos sociais e aquelas de caráter assistencialista, segundo alguns autores, não são incompatíveis com as políticas de corte universal. Para aqueles que defendem esta posição, o novo modelo de proteção social, requer a adoção de um *mix* de políticas focalizadas e de corte universal. As políticas focalizadas, cujo objetivo é de superar ou evitar a condição de exclusão, devem ser integradas às políticas de corte universal, as quais assegurem direitos a toda sociedade.

“É necessário quebrar tais mecanismos de reprodução, inserindo uma preocupação fundamental com a emancipação das famílias e a sustentabilidade dos resultados da intervenção. A multidimensionalidade da pobreza e sua multicausalidade exigem políticas diversificadas, combinadas para propiciar prevenção, mitigação e superação da pobreza, atuando como redes de barreira e de impulso com as quais as famílias, na diversidade de situações de vulnerabilidade, possam contar.” (Veiga e Bronzo, 2005, p. 8)

2.3.3 Intersetorialidade como estratégia de gestão

O caráter multidimensional da exclusão social representado por suas múltiplas causas e pelo acúmulo de situações desfavoráveis, muitas vezes interrelacionadas, traz à tona a intersectorialidade, como estratégia fundamental e, também, como um complexo desafio a ser superado para a construção do novo modelo de proteção social. “*La intersectorialidade es un instrumento de la integralidad y por tanto, un componente insustituible de las políticas y programas de reducción de la pobreza y la desigualdad.*” (Grau, 2005, p. 48) O foco na natureza multidimensional da privação aponta para a necessidade de uma maior integração nos enfoques setoriais (de Haan *apud* Veiga e Bronzo, 2005, p. 11), bem como para a convergência das ações para um mesmo público-alvo.

“ Se a exclusão é multifacetada em suas causas e manifestações na realidade concreta, fica difícil imaginar a abordagem do problema através da adoção de soluções específicas e focalizadas, sem correr o risco da pulverização de esforços num mosaico de ações ou projetos desconectados uns dos outros, pouco coerentes entre si e com cobertura limitada. A noção de eficiência supõe que os objetivos e recursos para as ações sejam formulados com uma visão integral, em articulação com as políticas setoriais, de forma a estruturar intervenções mais ajustadas e coordenadas, além de menos suscetíveis a descontinuidade e incertezas em sua implementação.” (Carneiro, 2005, p. 8)

Grau (2005, pp. 1-2), apresentando uma definição bem geral de intersectorialidade, a conceitua como a integração de diversos setores com vistas à solução de problemas sociais. Para aprofundar e clarear o sentido do termo, explora o conceito à luz de duas premissas. A primeira – de que a integração entre setores possibilita a busca de soluções integrais – possui fundamento de natureza expressamente política, implicando que as políticas que visem estratégias globais de desenvolvimento devem ser planejadas e executadas intersectorialmente. A segunda premissa – a integração entre setores permite que as diferenças entre eles possam ser usadas produtivamente para resolver problemas sociais – tem fundamento de caráter técnico de que a intersectorialidade pode criar melhores soluções que a setorialidade, porque permite compartilhar recursos que são próprios de cada setor.

No mesmo sentido, Bronzo (2005, p. 177) argumenta que a estratégia da intersectorialidade pode permitir maior eficiência e resultados mais significativos quanto ao impacto e sustentabilidade das políticas, evitando sobreposições de ações e garantindo maior organicidade às intervenções e, sobretudo, uma resposta integral e, dessa forma, mais adequada e pertinente aos problemas identificados.

A adoção do *mix* de políticas focalizadas e universais também reforça a necessidade de que a intersectorialidade dos programas e ações seja uma diretriz no plano do desenho da política de intervenção. A associação de políticas de inclusão social às políticas setoriais – saúde, educação, emprego etc – supõem, também, a “promoção de uma articulação mais fina e calibrada das políticas setoriais, através de um planejamento de concepção integrada, capaz de assegurar uma maior coerência e consistência às ações de governo, favorecendo o esforço de coordenação, o acompanhamento e a avaliação dos resultados da política pública.” (Carneiro, 2005, p. 8)

Entretanto, são muitos os limites para implementar, com efetividade, a intersectorialidade no âmbito das políticas públicas. A lógica da setorialidade está expressa na cultura organizacional, nos mecanismos de destinação dos recursos e nos sistemas de informação. O aparato organizacional e institucional da Administração Pública é construído sob a ótica da setorialização. Regra geral, os órgãos e entidades públicos são criados por área de atuação: saúde, educação, assistência social etc. A legislação, inclusive constitucional, também trata das políticas sociais por áreas temáticas, refletindo o fenômeno da setorialização. A união de instituições com objetivos, dinâmicas e culturas organizacionais distintas para uma ação conjunta constitui um desafio a ser vencido para a efetiva implementação da intersectorialidade.

A destinação dos recursos reproduz a mesma lógica de setorialização. A construção do orçamento sob a lógica de rubricas constitui um nó central para o desenvolvimento da intersectorialidade. Se as diretrizes e planos fossem conjuntos e estivessem expressos nos orçamentos, haveria um incentivo à prática da intersectorialidade. No entanto, a maioria dos repasses, principalmente nas áreas de saúde, educação e assistência social, é destinada de maneira a fortalecer ações setorializadas (Bronzo, 2005, p. 177).

A escassez de informações setorializadas ainda é comum. Utilizar sistemas de informação compartilhados como instrumento de gestão para o desenvolvimento da intersectorialidade é um obstáculo que para ser superado, necessita que sejam solucionadas questões anteriores,

tais como, infra-estrutura tecnológica e a construção e organização de sistemas setoriais de informação que sejam compatíveis entre si.

Alguns fatores como a identificação de objetivos comuns nos resultados que se pretendam produzir em parceria, a elaboração conjunta de diagnósticos comuns sobre os problemas e a co-responsabilização pelo alcance dos resultados e objetivos comuns pactuados podem contribuir para a implementação da intersetorialidade na gestão de políticas sociais (Bronzo, 2005, p. 178-179).

A intersetorialidade é um atributo necessário à gestão de políticas sociais para fazer frente aos desafios da pobreza, da exclusão e de situações específicas de vulnerabilidade social. Ainda que seja uma diretriz de consenso, a sua concretização demanda um longo prazo, bem como forte adesão política e esforço de construção de estruturas e práticas institucionais adequadas para a gestão coordenada e intersetorial de políticas (Bronzo, 2005, p. 178), constituindo, talvez, um dos maiores desafios a serem superados no âmbito da construção do novo modelo de proteção social.

2.3.4 Pacto Federativo e Descentralização

No âmbito político-institucional, a Constituição de 1988, a legislação daí decorrente e a reorganização do aparato governamental, introduziram inovações importantes na gestão tais como a criação de regras de pactuação e de distribuição de recursos e de competências entre os entes federados, o aumento da permeabilidade e da responsabilização da administração pública por meio da institucionalização de mecanismos de participação e de controle societal, a ampliação das possibilidades de parcerias para oferta de serviços públicos e a descentralização de recursos e de competências, ampliando a importância da atuação das administrações públicas subnacionais.

Teoricamente, as mudanças das políticas sociais dependem diretamente da reestruturação das relações intergovernamentais e da constituição de um sistema federativo cooperativo e coordenado, no qual atuem conjuntamente União, Estados e Municípios sob a égide dos princípios da responsabilidade política e fiscal nas relações entre as esferas de governo e de garantia da liberdade política e da igualdade de condições sociais e econômicas entre as regiões e os cidadãos que nelas habitam. Essas alterações das relações intergovernamentais, relacionadas à recuperação das bases federativas do Estado Brasileiro são fatores

determinantes no processo de descentralização das políticas sociais, com vistas ao enfrentamento da crise do Estado que afeta a todas as instâncias de governo.

O sucesso das políticas sociais descentralizadas está fundamentado, por um lado, na capacidade de planejamento e coordenação dos programas por parte dos órgãos federais e estaduais, e, por outro, na precisão e na qualidade das informações geradas a respeito do que estão fazendo e quais os resultados obtidos em suas ações no âmbito local (Abrucio, 1998, p. 143).

O impacto da descentralização sobre a equidade depende sobremaneira das regulações estatais e da definição de instrumentos que neutralizem as iniquidades espaciais e sociais criadas pelo mercado. O processo de descentralização estimula as dinâmicas participativas e a democratização dos processos decisórios, favorecendo uma aproximação entre governos subnacionais e cidadãos (Farah e Jacobi, 1997, p. 3)

“Dentre outros ganhos, a descentralização viabiliza a adoção de soluções mais afinadas com as características e necessidades reais da demanda, ao permitir uma maior interação entre a prestação do serviço e a população nele interessada. (...) Acresce-se, por fim, o fato de tornar a atividade governativa mais permeável à fiscalização e ao controle social, contribuindo para uma maior transparência na aplicação dos recursos públicos e nas deliberações de interesse da coletividade.” (Carneiro, 2005, p. 11)

A descentralização, entendida como instrumento de ação governamental, deve visar ao aprimoramento das relações intergovernamentais, capacitar os governos subnacionais e locais para a função de agentes interventores e possibilitar o controle público – o controle da população organizada sobre a ação governamental (Lima, 2003, p. 24)

No entanto, Arretche (2000) argumenta que as associações positivas entre democracia, eficiência e a viabilização de idéias progressistas – equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle societal sobre o Estado – não são resultado necessário e automático da descentralização. A implementação da descentralização não se dá de forma pacífica, uma vez que afeta interesses estabelecidos. Ademais, a viabilização de avanços do processo depende fortemente da capacidade de negociação dos atores envolvidos – governo central, administrações subnacionais, partidos políticos, movimentos sociais, corporações profissionais, prestadores de serviços, dentre outros – do tipo de política em pauta e de demandas específicas em torno de cada uma delas, do passivo existente e, inclusive, do tipo de intervenção prevista (Arretche, 2000).

A falta de clareza de definição na distribuição das competências entre os entes federativos agrava os desequilíbrios fiscais e aumenta as zonas de incerteza que impedem a distribuição

de responsabilidades. A transferência de recursos não se fez acompanhada da efetiva delegação de autoridade decisória, operativa e de encargos. Deslocar recursos do “centro” para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação do “centro”, mas pode permitir que mecanismos clientelistas ou de manutenção de desigualdades persistam no interior desse subsistema.

“As dificuldades em definir atribuições precisas na área social geram ineficiência, regressividade, falta de racionalidade na definição de programas, serviços e clientela, descontinuidade e desperdício de recursos. Isto dificulta a eficiência e equidade das políticas públicas, o que se acentua em virtude das amplas desigualdades regionais e das precárias definições de atribuições.” (Farah e Jacobi, 1997, p. 3)

A recente trajetória das políticas sociais, no que se refere às relações intergovernamentais, demonstra que os chefes do Poder Executivo dos governos estaduais e municipais pretendem somente garantir para si o máximo de recursos com o menor grau de vinculação e comprometimento possível, permitindo, assim, que aparecessem junto aos seus eleitores como provedores de bens e serviços sociais.

De um lado, o Governo Federal transfere responsabilidades sem um modelo claro de coordenação federativa, com o objetivo de manter o controle político e financeiro dos serviços. De outro, governadores e prefeitos desvinculam-se de qualquer responsabilidade de gasto em áreas sociais pré-determinadas, buscando extrair recursos tributários, sob o escudo do nível de indefinição das atribuições (Abrucio e Costa, 1998, p. 125). No mesmo sentido, Arretche argumenta que *“Estados federativos engendram barganhas federativas, pelas quais cada nível de governo pretende transferir a uma outra administração a maior parte dos custos políticos e financeiros da gestão das políticas e reservar para si a maior parte dos benefícios dela derivados.”* (Arretche, 1998, p. 4)

Souza (1999, p. 74) contradiz a visão de que parte dos problemas do governo federal está na falta de transferência de responsabilidade para a esfera subnacional, argumentando que essa transferência de responsabilidade tem sido realizada, embora de forma descoordenada, lenta e distorcida. Não obstante, reconhece que não houve mudanças significativas das políticas públicas no nível estadual. Em sua análise, a autora imputa como causas dessa distorção: o fato de que a decisão de descentralizar foi tomada, no Brasil, sem um consenso social em torno dos objetivos que se pretendia alcançar; e o excesso de politização das relações intergovernamentais, caracterizado pelo demasiado detalhamento das regras de transferência fiscal expressos no texto constitucional e legislação específica e pela constante pactuação entre os poderes Executivo e Legislativo.

A centralização decisória e financeira articulada a mecanismos clientelistas de vinculação com os governos locais e a fragmentação institucional e da ação setorial compreendem, portanto, o rol de elementos críticos relacionados ao processo de descentralização, cuja implementação efetiva constitui um grande desafio para ampliação do sistema de proteção social brasileiro.

Para enfrentar os desafios apresentados à efetiva implementação do paradigma de um modelo de proteção social que seja capaz de superar a exclusão e as vulnerabilidades sociais, o Estado deve ocupar o papel principal na regulamentação das condições de vida e na garantia de um padrão básico de segurança e bem-estar para a sociedade. Nesse sentido, o Estado precisa contar com uma estrutura institucional que compreenda uma burocracia estatal eficiente e desinteressada, também tratada sob o termo “capacidade estatal”. O fortalecimento da capacidade estatal no contexto da gestão pública contemporânea é um importante elemento para a ampliação da proteção social no País será o tema do próximo capítulo.

3 CAPACIDADE ESTATAL E A NOVA GESTÃO PÚBLICA

Este capítulo aborda o tema da Gestão Pública e dos processos de mudança ocorridos nesse âmbito, que acompanham o debate referente à proteção social, sob outra perspectiva, salientando os aspectos ou dimensões institucionais, aqui tratados sob o termo de capacidade estatal (Repetto, 2004, p. 13). O argumento central é que o fortalecimento da capacidade do Estado é fator fundamental para a promoção do desenvolvimento econômico e social (CLAD, 1998, p. 39) e para consolidação do paradigma do modelo de proteção social.

Nesse capítulo, será apresentado o arcabouço que constitui a *New Public Management* e o caminho trilhado até o modelo contemporâneo de gestão pública. Após, a análise será focalizada na capacidade estatal e nos atributos que devem iluminar a estratégia para a implementação de políticas públicas no contexto da gestão pública contemporânea. Por fim, serão apresentados, em linhas gerais, os instrumentos de planejamento em que se inscreve o Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*”, destacando-se o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, o Plano Plurianual de Ação Governamental e o novo modelo de gestão instrumentalizado pela Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado – GERAES.

3.1 O caminho para a gestão pública contemporânea

A Nova Gestão Pública – NGP ou *New Public Management* – *NPM* é um movimento que tinha como objetivo procurar respostas para as questões de como estruturar, gerenciar e controlar os sistemas burocráticos públicos. Esse movimento iniciou-se no Reino Unido, nos anos 70, com a ascensão de Margareth Thatcher; nos anos 80, chegou aos Estados Unidos e se expandiu pelo mundo anglo-saxão – Austrália e Nova Zelândia – , abrangendo, em seguida, todos os países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Nos anos 90, chegou à América Latina e, em 1995, no Brasil (Marini, 2003, pp. 49-50).

O movimento da NGP sofreu influências das teorias da *Public Choice*²⁸ e do Agente Principal²⁹. Incorporou, também, elementos contemporâneos da gestão empresarial: teoria da

²⁸ A teoria da *Public Choice* (da Escolha Pública) tem origem no pensamento do racionalismo econômico: indivíduos motivados apenas pelo auto-interesse buscam maximizar seus interesses econômicos. Tem como um de seus principais formuladores James Buchanan. Aplicada ao comportamento político significa que: eleitores votam de forma a atender aos seus interesses, políticos visam à reeleição e burocratas procuram atender aos seus interesses corporativos. (Marini, 2003, p. 48)

Total Quality Management, reengenharia, orientação para os clientes, foco em resultados, flexibilização, remuneração variável por desempenho etc (Marini, 2003, p. 48).

Abrucio (1998, p. 181) apresenta uma tipologia que contribui para compreender o movimento da NGP passando pelos modelos do gerencialismo puro, do *consumerism*, até o modelo orientado para os cidadãos, todos exemplos de instituições afinadas com os pressupostos da NGP, conforme representado no Quadro 3.

Quadro 3 – *Tipologia do movimento da Nova Gestão Pública - NGP*

Gerencialismo puro	<i>Consumerism</i>	<i>Public service orientation</i>
Economia/eficiência (produtividade)	Efetividade/ qualidade	<i>Accountability</i> /equidade
<i>Tax payers</i> (contribuintes)	Clientes/consumidores	Cidadãos
“Fazer mais com menos”	“Fazer melhor”	“Fazer o que deve ser feito”

Fonte: Abrucio, 1998, p. 181, adaptado pela autora.

O processo de transformação da gestão pública, denominado gerencialismo puro, estava impregnado do ideal do ajuste fiscal e do ganho de eficiência, típico das reformas de primeira geração dos anos 80 e 90. A orientação essencialmente econômica e fiscal desta primeira geração de reformas tinha como elemento central a crise do Estado.

O gerencialismo puro foi aplicado na Grã-Bretanha sob o signo da questão financeira e tinha como principal objetivo a redução de custos e o aumento da produtividade no setor público. Pregava-se a retração da máquina governamental a um número menor de atividades, associada à diminuição de gastos e ao aumento da eficiência governamental. O ponto central do

²⁹ A Teoria do Agente Principal é baseada na existência de relações contratuais implícitas e explícitas entre o principal (o contratante) e o *agent* (o contratado), nas quais há assimetria de informações. Os *agents* têm determinadas informações que os *principals* não observam diretamente. Os agentes sabem o que os motiva, têm conhecimento de suas capacidades e podem ter a chance de observar coisas que os principais não podem ver. (Przeworski, 1998, p. 45) Aplicada a transações que envolvem o Estado, identificam-se relações puramente políticas, como as que se estabelecem entre cidadãos e governantes ou políticos e burocratas; e as que estruturam a intervenção do Estado, como as que se estabelecem entre governantes e agentes econômicos privados. Estas caracterizam as relações do tipo “regulação”, como, por exemplo, as concessões de serviços públicos, nas quais o Estado (*principal*) “contrata” empresas privadas (*agents*). Geralmente, tais contratos são explícitos. Nas relações políticas entre cidadãos (*principal*) e governantes (*agents*), aqueles contratam estes para representarem seus interesses, sob contratos quase sempre implícitos. Já os políticos (*principal*) “contratam” os burocratas (*agents*) para realizarem as políticas públicas. Analisando essas relações políticas na perspectiva do *agent* em relação ao principal, pode-se inferir a existência da idéia de *accountability*, à medida que os *agents* têm o dever de prestar contas aos *principals* (Marini, 2003, p. 49). Segundo Przeworski, a qualidade do desempenho do Estado depende do desenho institucional das relações entre *principals* e *agents* e o desempenho do governo depende do desenho das instituições que regulam as relações entre *principals* e *agents* (Przeworski, 1998, p. 39, 45), ou seja, os mecanismos institucionais pelos quais os governos possam controlar o comportamento dos agentes econômicos privados, os políticos controlem os burocratas e os cidadãos possam controlar os governos definem o status de desempenho governamental.

gerencialismo puro era o aumento da eficiência. Para tanto, foram utilizadas técnicas orçamentárias, a adoção do modelo da administração por objetivos, avaliação de desempenho baseada na comparação entre os resultados obtidos e o que fora previamente determinado, descentralização administrativa, *empowerment* etc (Abrucio, 1998, p. 182-183).

No entanto, a ênfase apenas na eficiência governamental acarretou alguns problemas, como a relegação, a segundo plano, de valores como flexibilidade para decidir e inovar, a não valorização do conceito de efetividade, entendida como avaliação qualitativa dos serviços públicos e as especificidades do setor público onde estão em jogo valores como equidade e justiça, de difícil mensuração e avaliação (Abrucio, 1998, p. 184-185).

Não obstante as deficiências, Pollitt, um dos principais críticos do modelo gerencial inglês, reconhece um importante legado: a ênfase na questão financeira tornou a burocracia inglesa mais consciente acerca dos custos das políticas públicas, valor que tem sido incorporado nas reformas administrativas implementadas nos últimos anos (Abrucio, 1998, p. 185).

O modelo do *consumerism* introduziu o conceito de qualidade na avaliação dos resultados do setor público, sinalizando a transição para as reformas de segunda geração. Alguns autores, como Flynn, afirmam que a imposição arbitrária da diminuição dos custos – típica do modelo do gerencialismo puro – conduziu mais à redução da qualidade dos serviços do que a um aumento da produtividade (Flynn *apud* Abrucio, 1998, p. 186). Nesse contexto, surgiu uma mudança da visão meramente quantitativa da avaliação do sucesso e do desempenho das políticas públicas, introduzindo-se a abordagem da administração da qualidade total, a *Total Quality Management*. Há uma mudança significativa de enfoque: enquanto no modelo do gerencialismo puro procurava-se “fazer mais com menos”, no modelo do *consumerism* a foco passa a ser “fazer melhor”.

A administração pública volta, então, as suas atenções para os clientes/consumidores. Nesse sentido, o governo britânico adota um importante programa: o *Citizen's Chart*. Trata-se de programa que visa à implementação de ações de avaliação de desempenho organizacional de acordo com informações obtidas junto aos consumidores. Segundo o referido programa, os serviços públicos têm o objetivo de atender às necessidades de seus consumidores e clientes, razão pela qual devem estar direcionados às necessidades definidas pelo público diretamente afetado. Ainda no âmbito do *Citizen's Chart* a administração pública britânica procurou introduzir a competitividade como ferramenta para aumentar a qualidade dos serviços públicos (Clarke *apud* Abrucio, 1998, p. 187). Para complementar este conjunto estratégico, o governo britânico promoveu a descentralização administrativa (desconcentração), com vistas

a tornar a administração pública mais “leve” e adotou novo modelo contratual, com a finalidade de introduzir relações contratuais de competição e de controle.

Uma das principais críticas ao modelo do *consumerism* repousa sobre a noção de consumidor. Stewart e Walsh entendem que o conceito de consumidor deve ser substituído pelo de cidadão (Stewart e Walsh *apud* Abrucio, 1998, p. 188). O conceito de cidadão é mais abrangente e está intrinsecamente relacionado ao princípio da *accountability*, que requer a participação ativa na escolha dos dirigentes, na formulação das políticas e na avaliação dos serviços públicos. Ademais, o conceito de consumidor não incorpora adequadamente ao problema da equidade, valor fundamental da administração pública, uma vez que, num contexto de escassez de recursos, os consumidores podem acabar se transformando num grupo de interesse. A competição também pode agravar o problema da equidade na prestação de serviços públicos. Isto porque o serviço público mais bem classificado na competição receberá provavelmente mais recursos, ganhando todos os incentivos para continuar sendo o melhor, enquanto o equipamento social pior classificado terá menos incentivo para superar a sua condição e melhorar a prestação de serviços públicos. Nesse jogo, alguns consumidores podem se tornar mais cidadãos que outros, prejudicando a aplicação do princípio da equidade na prestação de serviços públicos (Abrucio, 1998, p. 188-189).

A corrente da *Public Service Orientation – PSO*³⁰ surgiu na Grã-Bretanha, na década de 90, com o intuito de incorporar à discussão do modelo gerencial temas como republicanismo, democracia, transparência, *accountability*, participação política, equidade e justiça – questões até então praticamente ausentes no debate. O objeto da *PSO* – a problemática da descentralização – foi criado no âmbito do modelo do gerencialismo.

A visão da descentralização na *PSO* é diferente daquela adotada nos modelos anteriores, tornando-se um importante referencial na análise aqui desenvolvida. A descentralização no modelo do gerencialismo puro era vista como um meio de tornar mais eficientes as políticas públicas. No *consumerism*, a descentralização constitui um meio de conferir aos consumidores o direito de escolher os equipamentos sociais que lhes oferecessem a melhor qualidade (Abrucio, 1998, p. 190). No modelo da *PSO*, a descentralização é abordada sob ao prisma das suas virtudes políticas, resumidas no seguinte argumento de Hambleton:

“A justificativa central para defender o governo local não é que ele é um bom meio para prover os serviços [públicos] necessários, o que de fato ele é, mas que ele [o

³⁰ Abrucio argumenta que a *Public Service Orientation – PSO* não chega a ser uma corrente com arcabouço teórico fechado; apresenta-se mais como uma tendência que levanta questões e põe em xeque antigos valores.

governo local] capacita os cidadãos a participar das decisões que afetam suas vidas e as de suas comunidades.” (Hambleton *apud* Abrucio, 1998, p. 190)

Não obstante a amplitude que o modelo do *PSO* confere à descentralização, o ponto que o distingue dos demais modelos é o foco no cidadão com conotação coletiva, pensando a cidadania como um conjunto de cidadãos com direitos e deveres. A associação entre *accountability* e o binômio justiça/equidade também compõe um dos eixos da *PSO*. Neste modelo, mais do que “fazer mais com menos” ou “fazer melhor”, o fundamental é “fazer o que deve ser feito”.

O âmbito onde se desenvolvem as idéias da *PSO* é a esfera pública, entendida como um local não apenas de participação dos cidadãos, mas, sobretudo, onde os cidadãos aprendem com o debate social. “O conceito de esfera pública como *locus* de transparência e de aprendizado organizacional deve estar presente na atuação da burocracia, sobretudo, quando da formulação das políticas públicas.” (Abrucio, 1998, p. 191)

No modelo gerencial da *PSO* a competição entre as agências públicas dá lugar à colaboração, à cooperação entre as agências, visando a obter um melhor resultado global na prestação de serviços públicos.

No entanto, uma grande crítica ao modelo da *Public Service Orientation* refere-se à concepção extremamente otimista com relação à possibilidade de os cidadãos resolverem todos os problemas do setor público e exercerem maior controle sobre a qualidade do serviço público na esfera local (Pollitt *apud* Abrucio, 1998, p. 192). A *PSO* foi pensada segundo os parâmetros do poder local e não abordou a coordenação do serviço público nos níveis nacional e regional, importante questão a ser abordada em contextos em que há desigualdades regionais; não é o caso inglês, mas é o do Brasil, por exemplo. A *PSO* não trata da concepção da coordenação do serviço público em âmbito nacional. No caso inglês, esta deficiência não é tão relevante, uma vez que as desigualdades regionais são tênues, mas em países como o Brasil, onde os níveis de desigualdade regional são enormes, este problema constitui uma lacuna do presente modelo gerencial.

O modelo da *PSO* não descarta as idéias desenvolvidas no âmbito do *public management*, mas, procura aperfeiçoar as idéias de eficiência, qualidade, avaliação de desempenho, flexibilidade gerencial, planejamento estratégico, no contexto da *domain public*, da esfera pública. Este é o grande desafio: conjugar a temática da cidadania com a introdução do modelo gerencial para o setor público.

A partir do legado dos modelos apresentados – gerencialismo puro, *cosumerism* e *Public Service Orientation* –, a NGP consolida-se como um novo modelo gerencial, apresentando mecanismos com vistas ao aumento da eficiência, eficácia e efetividade³¹ da Administração Pública e ao fomento da democracia nas relações entre Estado e sociedade. As bases de sustentação desse novo modelo são as seguintes³²: 1) focalização da ação do Estado no cidadão; 2) reorientação dos mecanismos de controle por resultados; 3) flexibilidade administrativa; 4) controle societal; 5) valorização do servidor .

A **focalização da ação do Estado no cidadão** traduz a noção do Estado como o fórum onde o cidadão exerce a cidadania, resgatando a esfera pública como instrumento do exercício da cidadania. Os cidadãos são chamados a assumir um papel ativo na organização da ação coletiva, participando tanto da avaliação, como da gestão das políticas públicas. Nesse sentido, todo e qualquer esforço de reforma deve ter como objetivo melhorar a qualidade da prestação do serviço público, sob a perspectiva de quem o usa, e possibilitar o aprendizado social da cidadania.

A **reorientação dos mecanismos de controle por resultados** traduz a evolução da lógica baseada somente no controle burocrático e da legalidade para uma abordagem focalizada no alcance dos objetivos, da eficácia e da efetividade das políticas públicas. Deve-se adotar a prática de controle baseada em indicadores de resultados estipulados, geralmente, de forma precisa, em contratos de gestão. A lógica do controle por resultados também deve permear o controle contábil dos custos, de forma a incorporar o que a reforma administrativa inglesa

³¹ Os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade adotados no âmbito desta dissertação são aqueles adotados por Arretche (1996). Entende-se por avaliação de efetividade o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, ou seja, é o seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da população. Por avaliação de eficácia, entende-se a relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos, ou seja, a avaliação entre as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados. A avaliação de eficiência é aquela que examina a relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados. (Arretche, 1996, pp. 31,32,34).

³² As bases da NGP ora apresentadas foram elaboradas a partir das características do referido modelo enunciadas pelo Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD e dos princípios citados por Marini, compreendidos no âmbito da corrente neopública. Ramió ao analisar a utilização dos princípios no contexto latino-americano, identificou duas correntes de pensamento: a neo-empresarial e a neopública. Na visão neo-empresarial – muito influenciada pelo Reinventando o Governo, de Osborne e Gaebler – adotam-se conceitos e a linguagem do setor privado, o Estado passa de provedor a intermediador na prestação de serviços; tem-se a visão de cidadão reduzido a cliente; e a fragmentação da administração em unidades menores e autônomas. Na visão neopública, reforça-se o conceito de cidadania e os valores da coisa pública nos servidores, tais como eficiência, eficácia e ética; o reconhecimento de novos direitos como garantia dos cidadãos; a satisfação do cidadão; universalidade e igualdade; incremento da qualidade e quantidade de serviços. (Ramió *apud* Marini, 2003, p. 50)

denominou “consciência de custos no serviço público” – alcançar formas mais econômicas e eficientes de fazer políticas públicas.

A **flexibilidade administrativa** também está intrinsecamente relacionada ao princípio anterior. A autonomia deve ser imputada na medida necessária para permitir o alcance dos resultados, estando, portanto, a eles vinculada. Não se pode utilizar a flexibilidade de maneira abrangente e ilimitada. A descentralização da execução dos serviços públicos e a desconcentração organizacional inserem-se no âmbito da flexibilidade administrativa. A natureza da atividade a ser exercida é que definirá a medida da flexibilidade, delimitando os espaços de atuação da administração pública, a partir do fortalecimento dos papéis de formulação de políticas e regulação. Nesse contexto, destaca-se o reconhecimento do espaço público não estatal. Nessa instância, o conceito de público ultrapassa o de estatal e compreende a capacidade de a sociedade atuar em parceria na provisão – seja no controle ou na produção – dos serviços públicos. A introdução desse marco institucional demonstra que o Estado precisa aumentar sua capacidade de cooperação com a comunidade, o Terceiro Setor e o mercado para garantir melhor efetividade das políticas públicas.

A Administração Pública deve ser transparente e seus administradores responsabilizados democraticamente perante a sociedade (CLAD, 1998, p. 33). O **controle societal** compreende a criação de mecanismos de avaliação de desempenho e de prestação social de contas ao cidadão; no entanto, só é efetivamente exercido se estiver lastreado em sólidos mecanismos institucionais, ou seja, se forem criadas instituições que incentivem a sociedade a exercerem o controle sobre o poder público (CLAD, 1998, p. 36). Também está intimamente relacionado ao princípio que trata do controle por resultados, uma vez que deve ser utilizado sob o foco de quem se beneficia da prestação dos serviços públicos, com vistas ao resgate da cidadania.

A **valorização do servidor** é a pedra fundamental para implantar uma nova gestão pública. Valorizar o servidor significa incentivar o desenvolvimento das pessoas que conduzirão e realizarão as reformas, estimulando sua capacidade empreendedora, sua criatividade, destacando o espírito público e a ética e resgatando a auto-estima dos servidores e o estabelecimento de relações profissionais de trabalho.

Por todo o exposto, o movimento da NGP evoluiu para as denominadas reformas de segunda geração, surgidas no início do século XXI. As reformas de segunda geração não dispensam o ajuste fiscal e a estabilidade econômica – típicas das reformas de primeira geração, exemplificadas pelo modelo do gerencialismo puro –, mas enfatizam o aumento de bem-estar

de forma integrada à responsabilidade fiscal e com ganhos de eficiência, baseados em transformações estruturais (Mendes, Martins, Marini e Carreiro, 2005, p. 17).

Nas reformas de segunda geração o ajuste fiscal não é um fim em si mesmo, mas uma pré-condição para o desenvolvimento. O desafio é promover o desenvolvimento num contexto de estabilidade. Marini (2006) destaca três pontos fundamentais para alcançar este objetivo: o primeiro refere-se ao projeto de construção de agenda estratégica com legitimidade e participação da sociedade; o segundo, ao alinhamento de estruturas, inclusive, não governamentais, comprometimento da sociedade e do mercado, construção de uma central de resultados e fortalecimento da governança; e o terceiro e último ponto, constitui-se em evoluir da lógica fragmentária para a integradora, utilizando-se de instrumentos de gestão para orientar o conjunto de iniciativas para o alcance de resultados.

Para alcançar este desafio o Estado tem um papel central: não de provedor como em modelos anteriores, mas de concertador, ativador e direcionador das capacidades do mercado e da sociedade civil na direção do desenvolvimento. O Estado deve promover arranjos institucionais que sejam capazes de criar condições para relações positivas entre mercado e sociedade civil. O Estado passa a ser o grande orientador das relações entre mercado e sociedade. Para tanto, faz-se necessário desenvolver as capacidades estatais com vistas ao desenvolvimento, fortalecer a gestão pública e as capacidades do Estado para, juntamente com o mercado e a sociedade, construir e implementarem efetivamente políticas públicas.

Trata-se de assumir o papel de Estado-rede, no qual o aparato estatal não é apenas uma estrutura, mas um ator que atua em conjunto com outros atores, promovendo ações conjuntas – parcerias e alianças no provimento de serviços de relevância social e mesmo empreendimentos – e constitui uma “inteligência” estratégica que se manifesta na interlocução e na participação da gestão das políticas públicas (Mendes, Martins, Marini e Carreiro, 2005, p. 18). A incorporação do conceito de Estado-rede traduz o equilíbrio de forças entre o estatal, o mercado, a sociedade e o público não estatal, aglutinando várias lógicas e sujeitos sociais para melhoria da efetividade das políticas públicas.

Especialmente na área de políticas sociais, a idéia de rede tem se apresentado com frequência nas discussões, como ferramenta de gestão, com vistas a ampliar os resultados e impactos dessas políticas. A idéia de rede emergiu devido à crítica aos resultados da gestão de políticas públicas por meio de estruturas organizacionais, públicas ou privadas, que se organizam em sistemas em que as partes são interdependentes, mas que, na prática, tem apresentado modo de operar fragmentado, independente, autônomo. (Inojosa *apud* Ckagnazaroff, 2004, p. 20).

Não obstante a importância do tema, a construção de redes como estratégia de gestão de políticas sociais, encontra dificuldades a serem enfrentadas pelas organizações e pela sociedade (Junqueira *apud* Ckagnazaroff, 2004, p. 21), tendo em vista a dificuldade das organizações e das pessoas em enxergarem-se como partes de várias matrizes de interações. Dadas as dificuldades apresentadas, ressalta-se o papel fundamental que o Estado deve desempenhar como promotor da construção dessas redes.

Nesse sentido, Castells caracteriza o Estado-rede

“pelo compartilhamento da autoridade (a capacidade institucional de impor uma decisão) no âmbito de uma rede de instituições. Uma rede, por definição, não possui centro, senão nós, de diferentes dimensões e com relações inter-nodais que são frequentemente assimétricas. Mas, em termos finais, todos os nós são necessários para a existência da rede. Assim, o estado-nação se articula cotidianamente na tomada de decisões com instituições supranacionais de distintos tipos e em distintos âmbitos [...]. Mas também funcionam nessa mesma rede instituições regionais e locais [e...], cada vez mais, organizações não governamentais (ou neogovernamentais, porque fundamentalmente trabalham com e a partir dos governos) se conectam com esta rede interinstitucional, feita tanto de negociação como de decisão, de compromisso quanto de autoridade, de informação quanto de estratégia. Esse tipo de Estado parece ser o mais adequado para processar a complexidade crescente de relações entre o global, o nacional e o local, a economia, a sociedade e a política, na era da informação.” (Castells, 1998)

Nesse novo papel, o Estado deixa de exercer um papel centralizador de executor de políticas públicas para desempenhar um papel ativo de estabelecimento de políticas e de regulação. Ademais, o Estado deve assumir as funções de controle e avaliação e participar e regular a função de financiamento. Para o exercício desse papel estratégico e catalítico, é necessário desenvolver as capacidades estatais, tema da próxima seção.

3.2 Capacidade Estatal: definição e componentes³³

3.2.1 Definição de capacidade estatal

O conteúdo da definição de capacidade estatal gira em torno da habilidade para alcançar um propósito (Rodríguez-Gustá, 2004, p. 2). Cabe ressaltar que capacidade não é destino, no sentido de que não surge espontaneamente e, tampouco, ocorre necessariamente (Stiglitz, 1999, p. 115). De acordo com definições correntes na literatura, a capacidade estatal está diretamente relacionada a um conjunto de competências e processos praticados pelos atores estatais – dentre eles a capacidade para a tomada de decisão – e aos processos relativos à

³³ Esta seção foi baseada fundamentalmente nos trabalhos de Fabián Repetto, autor que se destaca na abordagem do tema capacidade estatal no âmbito das políticas sociais.

elaboração de diagnóstico, desenho, implementação e monitoramento de uma política pública. As características de adaptabilidade da política e o exercício de redesenho da política de acordo com fatos novos ou oportunidades, bem como os esforços permanentes de avaliação também se relacionam ao conceito de capacidade estatal.

Em sentido amplo, a capacidade estatal pode ser definida como o conjunto de habilidades pertinentes a funções essenciais do Estado, o qual determinaria sua aptidão para promover a mudança social (Grindle *apud* Cotta, 1997, p. 5); são habilidades para conduzir políticas eficientes, efetivas e sustentáveis (Grindle *apud* Rodríguez-Gustá, 2004, p. 2). Weiss enfatiza a capacidade transformativa do Estado, entendendo a capacidade estatal como a habilidade para adaptar-se aos choques e pressões externas (Weiss *apud* Repetto, 2004, p. 10). Mizrahi (2004) utiliza o termo para explicar as habilidades para alcançar determinados objetivos da política. Hall (2002), de maneira mais ampla, interpreta o conceito como habilidades para identificar necessidades e obter os recursos necessários, assim como de desenhar incentivos e criar oportunidades para um melhor uso dos recursos disponíveis. Morgan (1997) incorpora a idéia de rede, apresentando uma definição mais sistemática de capacidades do setor público, que considera a capacidade estatal como a habilidade de indivíduos, grupos, instituições e organizações para identificar e resolver problemas ao longo do tempo, apontando, assim, para a coordenação e interdependência de atividades conjuntamente entre estado, sociedade civil e mercado (Mizrahi, Hall e Morgan *apud* Rodríguez-Gustá, 2004, p. 2).

Gueddes explora o conceito de capacidade estatal privilegiando a perspectiva da dinâmica interna do sistema político-administrativo. Para a autora, considerando a impossibilidade de implementar reformas administrativas abrangentes que conseguissem o fortalecimento da capacidade estatal em toda a sua dimensão, a alternativa seria isolar algumas agências do conflito de interesses com a burocracia tradicional e as lideranças político-partidárias, garantindo a elas recursos humanos, materiais e políticos (Geddes *apud* Cotta, 1997, p. 6). Criar-se-iam, assim, estruturas paralelas capazes de atuar decisivamente em programas governamentais prioritários. Este arranjo permitiria a criação de agências burocráticas insuladas, visando burlar a morosidade, a inépcia do restante da máquina pública, bem como proteger os recursos do Estado do clientelismo, fator ainda bastante presente no âmbito das políticas sociais no Brasil. Todavia, este arranjo apresenta grande fragilidade, uma vez que dependeria inteiramente da proteção do Poder Executivo, não havendo dispositivos institucionalizados para a manutenção de sua integridade organizacional (Cotta, 1997, pp. 6-7).

Repetto, autor que se destaca nos estudos da capacidade estatal em políticas sociais, vislumbra a capacidade estatal como decisões e ações concretas das instâncias governamentais de alcançar através de políticas públicas os máximos níveis possíveis de valor social³⁴. O valor social será definido e redefinido constantemente através da intenção política de indivíduos e grupos com interesses, ideologias e, sobretudo, diferentes recursos de poder (Repetto, 2004, p. 11).

Grande parte dos autores considera a criação de mecanismos de articulação entre Estado e sociedade de suma importância, tendo em vista a maior transparência e efetividade que se conseguiria alcançar no processo decisório (Cotta, 1997, p. 6).

“...O paradigma tecnocrático concebe eficiência governamental em termos de concentração, centralização e fechamento do processo decisório, eficácia de gestão em termos de insularidade burocrática e, finalmente, autonomia do Estado como capacidade de isolar-se das pressões do mundo da política (...). Ademais, é preciso lembrar que a eficácia da ação estatal não depende apenas da capacidade de tomar decisões com presteza, mas sobretudo da adequação das políticas de implementação, o que, por sua vez, requer estratégias que dêem viabilidade política às propostas e aos programas governamentais. Sob essa ótica, a criação de arenas de negociação, a capacidade de articular alianças e coalizões aparecem como aspectos relevantes da ação estatal” (Diniz, 1997, p. 177).

A capacidade de criar mecanismos de articulação está intrinsecamente relacionada à dimensão institucional em que se desenvolvem as políticas públicas. Considerando que as políticas públicas não operam no vazio e que os distintos graus de capacidade estatal dependem do contexto em que se inserem é importante analisar a dimensão institucional da capacidade estatal. *“Nenhuma política, programa ou projeto, ocorre num contexto estritamente tecnocrático, mas implica sempre a combinação e a transformação de um conjunto de relações sociais e está imersa sempre num contexto social, institucional e político específico.”* (Costa, 2004, p. 35) As instituições³⁵ representam um papel central na construção

³⁴ Criar valor social – ou valor público – consiste em gerar o máximo valor possível para a população a partir de recursos financeiros, humanos, físicos e tecnológicos existentes na instituição, com o alto grau de eficiência e eficácia. O valor se baseia nos desejos e nas percepções dos indivíduos e não em abstrações chamadas sociedades. Alguns estão no cerne da administração privada. Outros se relacionam aos desejos por produtos de organizações públicas e são o reflexo, ainda que imperfeito, dos desejos que os cidadãos expressam por meio de instituições do governo representativo (Moore, 2002, p. 87).

³⁵ Utilizando a tipologia de Acuña e Tommasi (1999) pode-se distinguir as instituições em três níveis de ação. As regras de primeiro nível (R1) compreendem o conjunto de regras, rotinas ou normas que incidem sobre os resultados ou conteúdos específicos de uma ação pública pontual, como, por exemplo, um programa específico. As regras de segundo nível (R2) determinam as regras que fixam resultados específicos para as de primeiro nível (R1). Uma lei que define quem toma as decisões e a forma que decidem as regras R1 é um exemplo do nível R2. As regras de terceiro nível são as que governam as de segundo nível (R2) e que determinam ainda mais as de menor nível (R1). As regras de terceiro nível definem como, quem e como se fazem as regras em geral. As constituições são um exemplo de R3. A tipologia ora apresentada contribui para o entendimento do marco institucional do modelo descentralizado da política de assistência social no Brasil, explicitando os três níveis que a conformam: o nível federal (R3), o nível estadual (R2) e o nível municipal ou local (R1), não apenas no que se

da capacidade estatal sob a perspectiva dos ciclos de vida das políticas públicas, seja para diagnosticar a situação e identificar o problema, seja para desenhar e gerir políticas públicas com a participação de múltiplos atores (Repetto, 2004, p. 13).

Segundo Subirats e Gomà (1999), as instituições estruturam o jogo estratégico que cerca as diversas problemáticas públicas, mas não constituem o jogo em si mesmo. North define as instituições como as regras do jogo formais e informais que estruturam as relações entre grupos, indivíduos e governos, compreendendo as possibilidades de vinculação e intercâmbio dos distintos setores (North, *apud* Repetto, 2004, p. 13). Nesse contexto, o tecido de mecanismos que historicamente conformam os modos em que se agregam ou desagregam interesses, ou se processam os conflitos, ou se negociam intercâmbios de recursos e percepções do mundo compreende o que Repetto denomina “marco institucional”. O marco institucional contribui para a compreensão da estrutura de oportunidades que indivíduos e grupos com identidades próprias identificam ao interagirem; as instituições constroem as opções disponíveis de ação dos atores (Repetto, 2004, pp. 13-14).

O marco institucional e capacidade estatal interagem entre si, definindo, de um lado, a ação dos atores que direcionam as decisões e ações de quem exerce o manejo do Estado; e, por outro, cristalizando múltiplas formas de dois componentes fundamentais da capacidade estatal: a capacidade administrativa e a capacidade política (Repetto, 2004, p. 15).

3.2.2 Componentes da capacidade estatal

Segundo Grindle, a capacidade estatal pode ser classificada em quatro subtipos: capacidade institucional, capacidade técnica, capacidade administrativa e capacidade política (Grindle *apud* Cotta, 1997, p. 5, Repetto, 2004, p. 16 e Rodríguez-Gustá, 2004, p. 9).

“... Institutional capacity of states (...) is the ability to set and enforce the broad sets of rules that govern economic and political interactions (...). Technical capacity is defined as the ability to manage macroeconomic policy and analyze economic policy options more generally (...). Administrative capacity refers to the ability of states to deliver goods and services such as public health and education, provide physical infrastructure, and carry out the normal administrative functions of government (...). Political capacity, as used here, refers to the ability of states to respond to societal demands, allow for channels to represent societal interests, and incorporate societal participation in decision making and conflict resolution...”. (Grindle *apud* Cotta, 1997, p. 5)

refere ao arcabouço legal, mas, também, ao conjunto de regras informais que estruturam as relações entre os atores – mercado, sociedade e Estado.

Não obstante a importância teórica e analítica da abordagem de Grindle, pela detalhada classificação da capacidade estatal apresentada, o exame do Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*” utilizará, para fins de simplificação da análise, a tipologia adotada por Repetto, autor que argumenta que somente as capacidades administrativa e política seriam componentes fundamentais da capacidade estatal. Repetto aborda as capacidades administrativa e política de maneira mais ampla e justifica a adoção desta tipologia por duas razões. Por um lado, as questões relacionadas ao manejo macroeconômico, bem como as demais políticas públicas não transcendem as possibilidades de intervenção técnica dos servidores públicos. E, por outro, a dimensão institucional não é própria somente da ação estatal. O Estado não é o único ator que define as regras do jogo, não obstante o papel crucial que desempenha na construção da institucionalidade formal. Para o autor, enquanto a dimensão institucional conforma os diferentes graus de capacidade administrativa e política, a dimensão técnica da ação do Estado compartilha expressões específicas e alguns pontos de contato no campo das capacidades administrativa e política.

Pode-se sugerir que as concepções de capacidade administrativa e política estão intrinsecamente ligadas ao conceito de governança adotado por Diniz (1998) definida como a “capacidade de ação do estado na implementação das políticas públicas e na consecução das metas coletivas” (Diniz, 1998, p. 13). A capacidade estatal – nas suas dimensões administrativa e política – pode ser entendida como a eficácia administrativa do aparato estatal, associada à mobilização de recursos de poder, distribuídos entre os diversos atores, para alcance dos objetivos oficiais expressos na política pública.

Segundo a autora, a governança do Estado envolve três dimensões: a capacidade de comando e direção, a capacidade de coordenação e a capacidade de implementação. A capacidade de comando e direção do Estado refere-se à capacidade de dar direção ao processo de produção de políticas públicas, definindo, elencando e ordenando prioridades de maneira sustentável. A capacidade de coordenação do Estado diz respeito à capacidade de integrar as diversas políticas e os divergentes interesses em jogo, visando a garantir a coerência e a consistência das políticas governamentais. A coordenação das políticas compreende tanto a integração das políticas setorializadas, quanto a busca do equilíbrio entre políticas de caráter universal e políticas focalizadas. No contexto de diversificação da agenda pública e de restrição de recursos, a capacidade de coordenar os interesses políticos também é um grande desafio e se expressa na capacidade de negociação e administração de conflitos com vistas a agregar as diferentes demandas sociais. A implementação supõe a devida mobilização de recursos

técnicos, institucionais, financeiros e políticos necessários para a concretização das ações; refere-se à disposição e à capacidade de criar instrumentos e condições operacionais satisfatórias para a viabilização das decisões governamentais. A capacidade de implementação também envolve a dimensão política do processo, ressaltando a necessidade de abertura de canais de comunicação entre Estado e a sociedade, da dinamização de arenas de negociação e de vocalização de interesses diversificados, bem como de desenvolver e fortalecer os mecanismos de controle societal e de prestação de contas por parte do Estado, promovendo o aumento dos graus de *accountability* e de responsabilização pública.

Observa-se, portanto, que as capacidades administrativa e política permeiam o conceito e as dimensões de governança, segundo as formulações de Diniz, constituindo, segundo Repetto (2004), os pilares da capacidade estatal. Tal aproximação conceitual sugere que a concepção de capacidade estatal não é uma novidade absoluta no debate sobre a gestão pública, tendo seu conteúdo expresso sob outras denominações, como a concepção de governança adotada por Diniz (1998) permite perceber.

3.2.2.1 CAPACIDADE ADMINISTRATIVA

Por mais diferentes que sejam as abordagens dos autores sobre capacidade estatal, a capacidade administrativa é predominante na literatura sobre o tema, caracterizando-se como condição *sine qua non* para a construção de um Estado capaz. A capacidade administrativa pode ser entendida como a eficácia administrativa do aparato estatal para instrumentalizar objetivos oficiais (Sikkink *apud* Repetto, 2004, p. 17). Outros autores ressaltam aspectos como o mérito das equipes burocráticas (Geddes *apud* Repetto, 2004, p. 17 e Longo, 2005, p. 41), a importância do desenvolvimento dos recursos humanos, da profissionalização dos quadros diretivos (Longo, 2005, p. 41) e do aparato organizacional do Estado (Grindle *apud* Repetto, 2004, p. 17) ou a concentração de *experts* por meio do recrutamento e da concessão de incentivos na carreira com base no mérito (Evans *apud* Repetto, 2004, p. 17).

Rodríguez-Gustá (2004, pp. 7-8), partindo da concepção de Repetto (2004), apresenta duas dimensões para analisar a capacidade administrativa: uma “para dentro” e, outra, “para fora”. A visão “para dentro” restringe-se à habilidade para a gestão de recursos humanos, especificamente, seu monitoramento e qualidade. Chega-se a sugerir que a construção de capacidades estatais deve descansar sobre os ombros do pessoal designado para tal. Sob esta ótica, as capacidades estatais abarcam desde os processos de recrutamento e treinamento de

peçoal, até sua alocação estratégica e avaliação de desempenho (Cohen *apud* Rodríguez-Gustá, 2004, p. 7).

No âmbito da política social tem-se marcados déficits de profissionalização e conformação de equipes por meritocracia, seja no plano nacional, subnacional ou local, e em que pesem os esforços realizados pelas diversas instâncias para avançar na capacitação de recursos humanos, com algum grau de responsabilidade na gestão social, sem dúvidas, resta muito que fazer (Repetto, 2004, p. 26).

A dimensão “para fora” abrange a capacidade de tomar decisões políticas, de implementação e de eficiência operacional. A capacidade de tomar decisões políticas refere-se à habilidade de estruturar o processo de tomada de decisões, coordená-lo no âmbito do governo, subsidiá-lo com informações e análises e assegurar a incorporação dessas análises no processo de tomada de decisão. A capacidade de implementação diz respeito à habilidade de fazer cumprir as decisões governamentais e as regras dentro e fora do setor público. E a eficiência operacional denota a relação custo-eficiência das operações internas do setor público e da qualidade do serviço público prestado (Polidano *apud* Rodríguez-Gustá, 2004, p. 8).

Afora as tipologias adotadas, as agências multilaterais de crédito, como o Banco Mundial, também começaram a reconhecer a importância de contar com um aparelho estatal de qualidade, apropriado para enfrentar os desafios num contexto de profundas mudanças políticas, socioeconômicas e culturais em escala global. Nesse sentido, o Informe do Banco Mundial de 1997 definiu os quatro eixos para construir um melhor setor público: *a)* promoção de uma capacidade central para formular e coordenar políticas públicas; *b)* promoção de sistemas eficientes e efetivos de provisão de serviços, por meio de medidas orientadas para o desempenho, meritocracia, maior qualidade da informação e fortalecimento dos sistemas de voz; *c)* luta contra a corrupção, via menor regulação, maior transparência e melhor supervisão; *d)* criação de incentivos para motivar o pessoal e gerar trabalho em equipe (Repetto, 2004, p.17).

No entanto, na gestão de políticas públicas, identificam-se algumas áreas da dimensão administrativa da capacidade estatal, nas quais podem ser identificados problemas de caráter técnico-burocrático, quais sejam: *a)* aqueles associados à organização interna e a designação de funções dentro do esquema operacional previsto para a execução do projeto; *b)* os derivados da falta de recursos físicos e financeiros, necessários para a realização das tarefas previstas; *c)* os atribuídos às políticas de pessoal e sistema de prêmios e sanções que marcam a execução do projeto; e, *d)* os derivados da insuficiente capacidade individual dos atores

responsáveis por tarefas no marco do projeto, quanto à informação, motivação, conhecimento e habilidades requeridas para a realização de tais tarefas³⁶ (Repetto, 2004, p. 18).

Salientam-se, ainda, de acordo com literatura relevante, cinco áreas de destaque no âmbito das capacidades técnico-administrativas: planejamento do gasto e da gestão financeira; função pública e relações trabalhistas; organização e métodos; gestão de compras; e auditoria e avaliação (Barzelay *et al. apud* Repetto, 2004, p. 18).

Não obstante os aspectos formais, também devem ser considerados os aspectos informais da capacidade estatal, principalmente, aqueles capazes de gerar conseqüências negativas, tais como o aumento dos custos de transação nos casos de corrupção e fraude, influência política, *rent-seeking* e ineficiência (Burky e Perry *apud* Repetto, 2004, p. 18). As pressões clientelistas e particularistas ainda presentes no âmbito das políticas sociais no Brasil podem gerar tais efeitos negativos. Para evitá-los, destacam-se as capacidades de comando e de coordenação, fundamentais para garantir a autonomia do Estado.

Nesse sentido, deve-se enfatizar o ajuste de funções e procedimentos das instâncias destinadas a promover a coordenação, seja em nível setorial, jurisdicional ou na relação entre Estado e os grupos socioeconômicos. Também se requerem organizações burocráticas mais sólidas e menos politizadas, mas não menos políticas, com normas de funcionamento de acordo com os atuais desafios da problemática social (Repetto, 2004, p. 26).

Tem-se vasta literatura ressaltando a relevância de que a Administração Pública deve contar com organizações de qualidade, procedimentos claros e recursos humanos qualificados e organizados em carreiras com base no mérito, com incentivos materiais e simbólicos.³⁷ No entanto, a capacidade administrativa é condição necessária, mas não suficiente para alcançar níveis relevantes de capacidade estatal. Não se pode tratar capacidade estatal como sinônimo de capacidade administrativa, reduzindo-a apenas ao aparato do Estado. O espaço das políticas públicas é inerentemente relacional e se define por meio das relações entre Estado e sociedade e entre o regime político e a estrutura econômica, contexto no qual se inscreve a capacidade política do Estado.

3.2.2.2 CAPACIDADE POLÍTICA

³⁶ Para identificar tais problemas se utiliza a metodologia proposta por Tobelem (1992) e adotada pelo Banco Mundial, conhecida como *Institucional Capacity Analysis System* (ICAS).

³⁷ Esta idéia se contrapõe à de “Estado Mínimo” que defende o crescente desprestígio do aparato técnico-burocrático estatal, assim como do pessoal administrativo.

Para lograr melhores níveis de capacidade estatal, ao lado da capacidade administrativa, deve-se considerar a dimensão política da capacidade estatal. A capacidade política pode ser interpretada como a capacidade dos governantes para problematizar demandas dos grupos majoritários da população, tomando decisões que representem e expressem os interesses e as ideologias dos mesmos, além da dotação de recursos que podem mobilizar na esfera pública. *“La capacidad política se asocia por ende a los recursos de poder, distribuidos entre los actores relevantes y demás involucrados en la arena pública, nucleados alrededor de distintas áreas de intervención estatal via las políticas públicas.”* (Repetto, 2004, p. 19)

A dimensão política está intrinsecamente ligada à dimensão institucional em que se insere a capacidade estatal, uma vez que incorpora os atores sociopolíticos envolvidos em determinado campo da ação pública, bem como as regras do jogo que governam as relações entre esses atores envolvidos. Os indivíduos ou grupos com interesses e ideologias próprias vão utilizar os seus recursos de poder para direcionar a intervenção estatal.

O conceito de capacidade política encontra respaldo no enfoque específico da *“embedded autonomy”* adotado por Evans (1993). O autor atribui um significado específico ao conceito de capacidade estatal através da noção de *“embedded autonomy”*, traduzida como autonomia inserida. Para Evans, a capacidade estatal requer uma mescla de coerência interna – capacidade administrativa – e de conexões externas, enfatizando a precedência da existência de canais institucionalizados de articulação com a base social, o que permitiria a permeabilidade do Estado aos interesses de atores sociais organizados. A partir da incorporação da participação da sociedade ao conceito de capacidade estatal, a excelência na intervenção estatal dependeria da combinação de características estruturais da máquina pública e perfis das carreiras burocráticas, de um lado; e, de outro, um nível ótimo de permeabilidade do Estado aos interesses sociais organizados. O autor argumenta que o sucesso dos empreendimentos liderados pelo Estado decorreria da existência de canais institucionalizados de articulação com a base social, mais até do que a coerência corporativa da burocracia e da concentração de *expertise* administrativa e política no âmbito do aparelho do Estado (Evans *apud* Cotta, 1997, p. 6). Esses vínculos seriam imprescindíveis para a formulação e implementação de políticas públicas, fornecendo *inputs* para o processo decisório e fomentando a adesão dos atores sociais às diretrizes emanadas do poder público (Cotta, 1997, p. 6).

Para entender as relações entre os atores sociais, Coppedge (2001) estabelece uma hierarquia entre os seguintes aspectos: inclusão, luta de poder, negociação e formalização. Na

perspectiva da inclusão, o autor analisa o reconhecimento dos atores como partes legítimas na negociação, as táticas adotadas pelos atores denominados excluídos para ganhar um espaço na mesa de negociação bem como os mecanismos adotados pelos atores que integram a mesa para manter os excluídos em tal condição. No âmbito das lutas de poder, analisa-se a aceitação dos atores sobre a distribuição de poder existente e que estratégias são adotadas para aumentar seu próprio poder ou reduzir o dos demais. Sob a ótica da negociação, abordam-se: as fórmulas estáveis e mutuamente aceitáveis que têm negociado os atores para governar suas relações; na sua ausência, as táticas utilizadas pelos atores para adaptar a fórmula a seus interesses com o fim de serem renegociados; e, havendo uma fórmula estável que não é totalmente aceita pelos atores, como tentam desviá-la para satisfazer seus próprios interesses sem descartá-la totalmente. E, por fim, a formalização, ou seja, a forma sob a qual as fórmulas estão codificadas em pactos, contratos ou lei pública (Coppedge *apud* Repetto, 2004, p. 21). O jogo das relações ora apresentadas representam aspectos essencialmente institucionais, que têm clara incidência nos graus de capacidade política alcançados no âmbito da política pública.

A representatividade também é um fator de caráter institucional que tem relevância no âmbito da capacidade política do Estado. Nem todos os grupos e indivíduos conseguem constituir-se como atores importantes na arena política, sendo incapazes, por si sós, de vocalizar e fazer prevalecer seus interesses na agenda política. Nesse sentido, surge a necessidade de que outros setores com recursos suficientes para atuarem como atores políticos canalizem as demandas e necessidades desses grupos e indivíduos.

No âmbito da Política Social, a assimetria de poder entre os diferentes atores envolvidos em cada campo da política social constitui um eixo crítico transversal. Nesse sentido, deve-se ter cautela com a qualidade institucional da materialização dos processos de representação. Segundo Repetto, os processos em que há maior possibilidade de apropriação particularista dos interesses e ideologias dos grupos que não possuem por si mesmos recursos de poder apresentam baixa qualidade institucional. A entrada de alguns atores poderosos pode romper com os equilíbrios existentes; em outra situação, a atomização dos potenciais beneficiários permite que se consolidem somente as decisões e ações representativas das minorias com poder. Ao revés, num contexto de alta qualidade institucional, cresceriam as possibilidades de que os intermediários (representantes) tenham um papel protagônico a favor dos setores mais necessitados e mais debilitados politicamente. A distribuição de poder por meio das políticas públicas e, principalmente das políticas sociais, é um processo associado às características e

desenhos das políticas públicas concretas e, apesar de constituir difícil tarefa, deve ser trabalhada no âmbito da dimensão política da capacidade estatal, com vistas a alcançar um padrão de alta qualidade institucional. Ao longo do ciclo das políticas públicas, o exercício desse processo incluído com padrões de alta qualidade institucional robustece a capacidade política que ajudar a melhorar e a fortalecer a capacidade estatal (Repetto, 2004, pp. 22;26).

A capacidade política encontra ressonância no novo padrão de relacionamento preconizado no âmbito do modelo de proteção social apresentado para superar a exclusão social. Blanco e Gomà (2003) abordam a capacidade política na idéia de “governo de proximidade”, apontando não só a necessidade de repolitização do espaço local, mas, também, a formação de redes participativas horizontais e multiníveis, intersetorialmente articuladas e organizadas, contemplando a incorporação de novos atores em todas as etapas de formulação e execução de políticas e programas, novas relações entre Estado e sociedade civil e setor público e privado. Gomà (2004) e Subirats (2002) reafirmam a idéia de um processo de construção coletiva de políticas sociais, por meio da utilização de práticas de rede e de propostas transversais, com formas de coordenação flexíveis, partindo da maior proximidade territorial possível, em um plano governamental de múltiplos níveis, com a participação do Poder Público, das pessoas, das instituições e da comunidade, bem como com o compartilhamento de riscos, responsabilidades e do compromisso coletivo de gerar colaboração e incentivos e buscar o consenso com vistas ao alcance da cidadania e da coesão social.

O desenvolvimento da capacidade política também permeia os cinco pontos fundamentais destacados por Marini (2006) para a promoção do desenvolvimento num contexto de estabilidade: participação da sociedade na construção dos objetivos estratégicos; a promoção do alinhamento de estruturas, inclusive, não governamentais; a evolução da lógica fragmentária para a integradora; o comprometimento da sociedade e do mercado; e o fortalecimento da governança.

Nesse sentido, a idéia de Estado-rede apresentada por Castells também depende do desenvolvimento da capacidade política, tendo em vista o papel fundamental do Estado de promover, ativar e organizar as redes entre Poder Público, sociedade e mercado, com vistas a fortalecer a capacidade estatal e a alcançar maior efetividade das políticas públicas.

No entanto, para o fortalecimento da capacidade estatal – tanto administrativa quanto política – o Poder Público deve desenvolver alguns requisitos e atributos.

3.2.3 Requisitos e atributos da capacidade estatal

Peters elenca um grupo de quatro atividades simples a que o autor denomina *requisites for governing*. São elas: 1) articulação de um grupo comum de prioridades para a sociedade; 2) coerência; 3) realização de metas; 4) *feedback* e *accountability*. (Peters, 2003, pp. 3-4)

O primeiro requisito é tratado pelo autor como, talvez, a mais importante tarefa para a administração pública: articular e definir um grupo de prioridades e metas para a sociedade que possa ser fixado com a participação desta. Esta tarefa deve ser realizada pelo Estado. Possivelmente, nenhum outro ator – mercado ou a sociedade por meio do terceiro setor – seria capaz de articular prioridades coletivas. A capacidade de articular um grupo comum de prioridades para a sociedade pode ser entendida, portanto, como uma atividade intrínseca à natureza do Estado, como representante dos interesses dos cidadãos.

Marini (2006) também aborda a questão como um dos pontos fundamentais para a promoção do desenvolvimento com sustentabilidade: construção da agenda estratégica de governo com legitimidade e participação da sociedade.

A questão mais complexa no âmbito deste requisito é que se relaciona essencialmente à dimensão política da capacidade estatal é de identificar o processo ou o mecanismo por meio do qual um consenso desse grupo de objetivos e prioridades possa emergir representando a diversidade da agenda social.

“... governance must refer to some mechanism or process through which a consensus on these priorities and objectives can emerge. Such a process must logically include a mediating role exercised by public institutions that are perceived as legitimate representatives of the interests of citizens.” (Peters, 2003, p. 3)

O segundo requisito é a coerência. O autor aduz que, assim como ter um conjunto de metas articuladas, é necessário que estas metas sejam coordenadas e consistentes. As redes e o mercado não são capazes de criar coerência, especialmente no âmbito da política. Nesse contexto, novamente, o Estado – e particularmente, as instâncias superiores da Administração Pública – é fundamental para produzir esta coerência, dado que seria capaz de refletir uma visão mais ampla e equilibrada dos interesses da sociedade. Destaca-se, mais uma vez, para o exercício desse papel de conferir coerência ao conjunto de metas identificadas pela sociedade, a importância do conceito de Estado-rede definido por Castells (1998) que apresenta o papel estratégico do Estado como articulador das redes e concertador dos interesses dos atores envolvidos.

O terceiro requisito é a realização de metas. Uma vez definidas, o Estado precisa encontrar maneiras para que as metas sejam alcançadas. Mas ele não precisa realizar esta tarefa sozinho. Ao revés, deve orientar, direcionar a sociedade e o mercado para alcançá-las, abandonando a função de provedor direto de serviços públicos para assumir as funções de controle, avaliação e regulação.

O último requisito identificado por Peters (2003) para governar compreende os mecanismos de *feedback* e *accountability*. É necessário avaliar o que aconteceu no passado e aprender e melhorar as formas de atuação do Estado a partir dessas experiências. O *feedback* traduz a noção de que as ações devem ser realizadas de acordo com as decisões passadas; e os comportamentos futuros deverão ser ajustados de acordo com as experiências anteriores. A *accountability* revela a necessidade de o Estado prestar contas das suas ações à sociedade, imputando maior transparência à gestão pública.

No mesmo sentido, mas sob uma abordagem diferente, Repetto (2004, pp. 26-29) apresenta uma leitura da capacidade estatal sob a perspectiva dos atributos necessários para implementar com maior ou menor efetividade políticas públicas. Para tanto, classifica os atributos em dois grupos: atributos *cómo* e atributos *para qué*, com vistas a identificar, respectivamente, como e para que deve ser exercida a capacidade estatal. Tais atributos são ponderados como parâmetros segundo sua contribuição para a criação ou aumento de valor social por meio da construção ou reconstrução das capacidades administrativas e políticas num contexto de restrições e de incertezas.

No primeiro grupo – *cómo* – o autor identifica seis atributos, quais sejam: coordenação, flexibilidade, inovação, qualidade, sustentabilidade e avaliabilidade.

A **coordenação** implica o modo pelo qual os diversos atores e organismos estatais, tanto no nível setorial como jurisdicional, interagem coerentemente, gerando sinergias em função de tarefas que lhes foram atribuídas e/ou vantagens competitivas para cumprir os objetivos públicos previstos. Nessa instância busca-se unir esforços estatais com as tarefas dos atores não estatais, integrando atores e recursos com vistas a uma intervenção integral (Repetto, 2004, pp. 24, 26). O atributo de coordenação está estreitamente vinculado à capacidade de promover arranjos multi-institucionais entre governos, mercado e sociedade civil, atributo alinhado à idéia de Estado-rede proposta por Castells (1998) e à dimensão institucional da capacidade política do Estado.

A **flexibilidade** refere-se à possibilidade de que as políticas se adequem às mudanças nas circunstâncias subjacentes que lhes deram origem. Os instrumentos da política pública devem ter plasticidade; devem se adaptar com a maior agilidade às mudanças das situações sociais, incluindo as catástrofes naturais. A rigidez institucional, associada à abundância de normas formais, pode impedir uma maior adaptabilidade das respostas estatais ao social, incluindo a redistribuição de recursos orçamentários (Repetto, 2004, pp. 24, 26-27). A flexibilidade constitui uma das bases de sustentação da Nova Gestão Pública e pressupõe uma gestão mais adaptativa e coerente com o ambiente de incertezas no qual se desenvolvem, atualmente, as políticas públicas.

A **inovação** deve estar associada a situações não usuais às quais devem fazer frente as políticas públicas, permitindo avanço na modificação total ou parcial das dinâmicas de ações públicas existentes e/ou na criação de outras novas. Também constitui um importante atributo da capacidade estatal num ambiente de incertezas. Alguns esforços, associados à cooperação internacional, têm revelado tentativas de melhorar as habilidades de aprendizagem das organizações com responsabilidade social (Repetto, 2004, pp. 24, 27).

A **qualidade** é definida como a satisfação das demandas através de mecanismos de intervenção estatal, que também assegurem a transparência e o ajuste a padrões considerados coletivamente apropriados. A existência de normas claras e apropriadas associadas à transparência e à definição de padrões consensuais construídos de modo plural e coletivo afeta diretamente a qualidade das intervenções públicas. Atualmente, ainda prevalece a idéia de “mais política social” em detrimento de “melhor política social” (Repetto, 2004, pp. 24, 27). O atributo da qualidade ganhou relevância no modelo do *consumerism* que trouxe consigo a noção de “fazer melhor”, em detrimento do foco de “fazer mais, com menos” adotado pelo modelo do gerencialismo puro.

A **sustentabilidade** refere-se à perdurabilidade, no tempo, das intervenções públicas; em particular, que não se modifiquem, substancialmente, em função das mudanças menores e conjunturais do contexto (Repetto, 2004, p. 24). A qualidade institucional é de suma importância para a gestão pública contemporânea cujo foco é o desenvolvimento com estabilidade (Marini, 2006), interferindo diretamente na sustentabilidade da intervenção estatal. Este atributo sofre significativos impactos das mudanças de governo e da falta de continuidade das políticas públicas (Repetto, 2004, p. 27).

O atributo da **avaliabilidade** está ligado à determinação, de forma fidedigna, de que a decisão e a ação pública alcançam aqueles objetivos e metas propostos. A ênfase excessiva no modo

econômico – fundamentada na máxima de que só pode ser avaliado o que é mensurável – restringe a potencialidade deste atributo (Repetto, 2004, pp. 24, 27-28). No entanto, e não obstante a dificuldade de definir os indicadores adequados para avaliar determinada política pública, a necessidade de introduzir instrumentos de avaliação no âmbito da gestão pública foi um legado da *New Public Management*. O foco em resultados e a conseqüente avaliação de desempenho foram tomados da gestão empresarial e incorporados à *NPM* no âmbito do gerencialismo puro. No *consumerism*, enfatizou-se a qualidade na avaliação dos resultados, introduzida pela abordagem da qualidade total. A avaliabilidade tornou-se, então, uma das bases de sustentação da Nova Gestão Pública, que vem se fortalecendo na gestão pública contemporânea, na avaliação da efetividade das políticas públicas, com foco nos beneficiários das dessas políticas. Ademais, este atributo é fundamental para a verificação da realização de metas enunciado por Peters (2003).

A **eficiência** é definida como a designação ótima de recursos em um contexto de restrições de diversas índoles. Este atributo possui uma visão hegemônica do ponto de vista economicista, ligada à idéia de ajuste fiscal e do manejo do orçamento (Repetto, 2004, pp. 24, 28). Tais ganhos de eficiência são oriundos das reformas de primeira geração e visavam, tão somente, aumentar a eficiência, fragilizando outras alternativas de abordagem, relacionadas, por exemplo, à adequação da política por meio de estratégias que dêem viabilidade às propostas e programas governamentais, bem como àquelas referentes à gestão e às operações internas do setor público, intrínsecas à dimensão administrativa da capacidade estatal. Todavia, é importante reconhecer que a consciência e a responsabilidade fiscal são extremamente relevantes e revelam-se como conquistas dos movimentos reformistas recentes.

A **eficácia** relaciona-se com o grau em que se alcançam os objetivos buscados, sem priorizar a análise dos seus custos. Os desenhos organizacionais das políticas sociais devem reproduzir estruturas flexíveis e sustentáveis, em consonância com as necessidades da população (Repetto, 2004, pp. 24, 28). A idéia de eficácia está vinculada à idéia de orientação para os resultados, ou seja, ao alcance das metas propostas. Este atributo também é um legado da introdução de instrumentos gerenciais na gestão pública. Todavia, a idéia de efetividade – que reuniria os atributos eficiência e eficácia – traduz a idéia do “fazer mais, com menos e melhor” e seria um atributo mais completo, abrangente e coerente com o modelo da gestão pública contemporânea.

A **accountability** refere-se ao valor e a mecanismos que devem guiar a ação de governo na prestação de contas à sociedade e no equilíbrio de poder dos governantes em termos de *checks*

and balances. Deve-se avançar na adoção de mecanismos de controle intra-estatal e societal dos atos do governo na política social, permitindo que os funcionários prestem contas de suas decisões e ações, incluindo indicadores adequados que resolvam os problemas de assimetria de informação (Repetto, 2004, pp. 25, 28). O atributo constituiu um dos eixos do modelo da *Public Service Orientation – PSO* ao lado do binômio equidade/justiça – questões praticamente ausentes no debate do modelo gerencial. Além de ser um dos requisitos para governar elencados por Peters (2003), o atributo está compreendido na dimensão política da capacidade estatal, especificamente no desenvolvimento e fortalecimento de mecanismos de controle societal e de prestação de contas por parte do Estado, promovendo o aumento dos graus de *accountability* e de responsabilização pública. Apesar de estar arraigada ao modelo da gestão pública contemporânea, a *accountability* ainda está muito distante de cumprir a função que deveria desempenhar.

No segundo grupo – *para qué* do exercício da capacidade estatal – o autor identifica os atributos da legitimidade e da equidade pertinente.

O atributo da **legitimidade** refere-se aos consensos básicos que estabelecem os principais atores envolvidos, os cidadãos, em geral, e os próprios beneficiários, em particular, sobre o modo que se enfrenta a problemática em questão (Repetto, 2004, p. 25). Marini (2006) destaca a legitimidade como um dos requisitos para a construção da agenda estratégica de governo com vistas a promover o desenvolvimento com sustentabilidade. A legitimidade deve combinar procedimentos e resultados que fomentem a construção de uma melhor cidadania – civil, política e social. A legitimidade é um atributo que deve ser desenvolvido no âmbito da capacidade política, podendo ser bastante facilitada pela adoção de mecanismos de participação da sociedade na implementação de políticas públicas. Essa perspectiva encontra ressonância, como visto, na concepção da *embedded autonomy* (Evans, 1993).

A **equidade pertinente** implica o alcance da igualdade de oportunidades em suas diversas arestas. Entre elas cabe destacar a igualdade de acessos, assim como a de efeitos das decisões públicas instrumentalizadas. O seu componente de pertinência sugere que a oferta de políticas públicas deve se adequar às necessidades advindas da situação problemática que se propõe a resolver, assim como à busca de suas causas (Repetto, 2004, pp. 25). A equidade, aliada à justiça, constitui um dos eixos da *PSO*, fundamentada na lógica de que as políticas públicas devem ser orientadas para o cidadão – uma das bases de sustentação da Nova Gestão Pública. A construção de um novo modelo de proteção social que consiga fornecer respostas a questões como a exclusão social, também incorpora a necessidade de desenvolver o atributo

da equidade pertinente, ao propor dentre o novo conjunto de orientações, os subsídios orientados pela demanda (Raczynski, 1999). O atributo da equidade pertinente deve ser desenvolvido no âmbito da capacidade política para que possa fortalecer a capacidade estatal.

É o tipo de interação e de complementaridade entre os atributos que definem o modo pelo qual surgem os problemas e que, logo, adquirem centralidade nas instâncias públicas, assim como no desempenho das políticas públicas decididas e instrumentadas para lhes fazer frente.

O incremento da capacidade de execução de políticas públicas e o aumento efetivo das possibilidades de participação cidadã dependem de mudanças nas regras do jogo. Para que seja efetivo, o Estado tem que aprofundar as mudanças em curso, em direção à flexibilidade combinada com clareza de propósitos, transparência e responsabilização, abertura a parcerias sem perder o foco do interesse público. Longe, portanto, do Estado burocrático, voltado a si mesmo, rígido e opaco.

Resta claro, portanto, que o Estado tem importante papel a desempenhar no âmbito da gestão pública contemporânea com vistas a promover a expansão da gestão orientada para resultados, governos mais abertos e transparentes, modernização dos sistemas de controle e avaliação, uso do orçamento como instrumento de gestão estratégica, descentralização da estrutura, maior flexibilidade na gestão do emprego público, incorporação das forças de mercado, dentre outros. Para desempenhar esse papel o eixo prioritário reside na construção da capacidade estatal, no fortalecimento das instituições encarregadas da produção de políticas públicas.

O Poder Executivo do estado de Minas Gerais tem feito um esforço no sentido de construção dessa capacidade. Tal esforço ganhou materialidade com a adoção do modelo de gestão adotado no portfólio Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado – GERAES, denominação dada à carteira dos Projetos Estruturadores definidos para o alcance dos principais objetivos estabelecidos nos instrumentos de planejamento de longo – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) – e médio prazo – Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). Esse é o tema que será desenvolvido na próxima seção.

3.3 Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado – GERAES: a experiência mineira para a construção da capacidade estatal

A Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado – GERAES foi instituída, em julho de 2003, com vistas a melhorar os resultados de governo, por meio de gerenciamento

diferenciado, contribuindo para reforçar o ajuste fiscal, e, ao mesmo tempo, garantir a manutenção de investimentos estratégicos (Guimarães e Almeida *b*, 2006, p. 25).

A instituição do GERAES foi precedida pelo Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI e consolidada pelo Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2004-2007: instrumentos de planejamento de longo e médio prazo, respectivamente, adotados em Minas Gerais. O processo de gerenciamento do portfólio de Projetos Estruturadores – GERAES também integra o esforço para o fortalecimento da capacidade estatal do governo estadual, experiência que será apresentada, em linhas gerais, na presente seção.

3.3.1 O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI

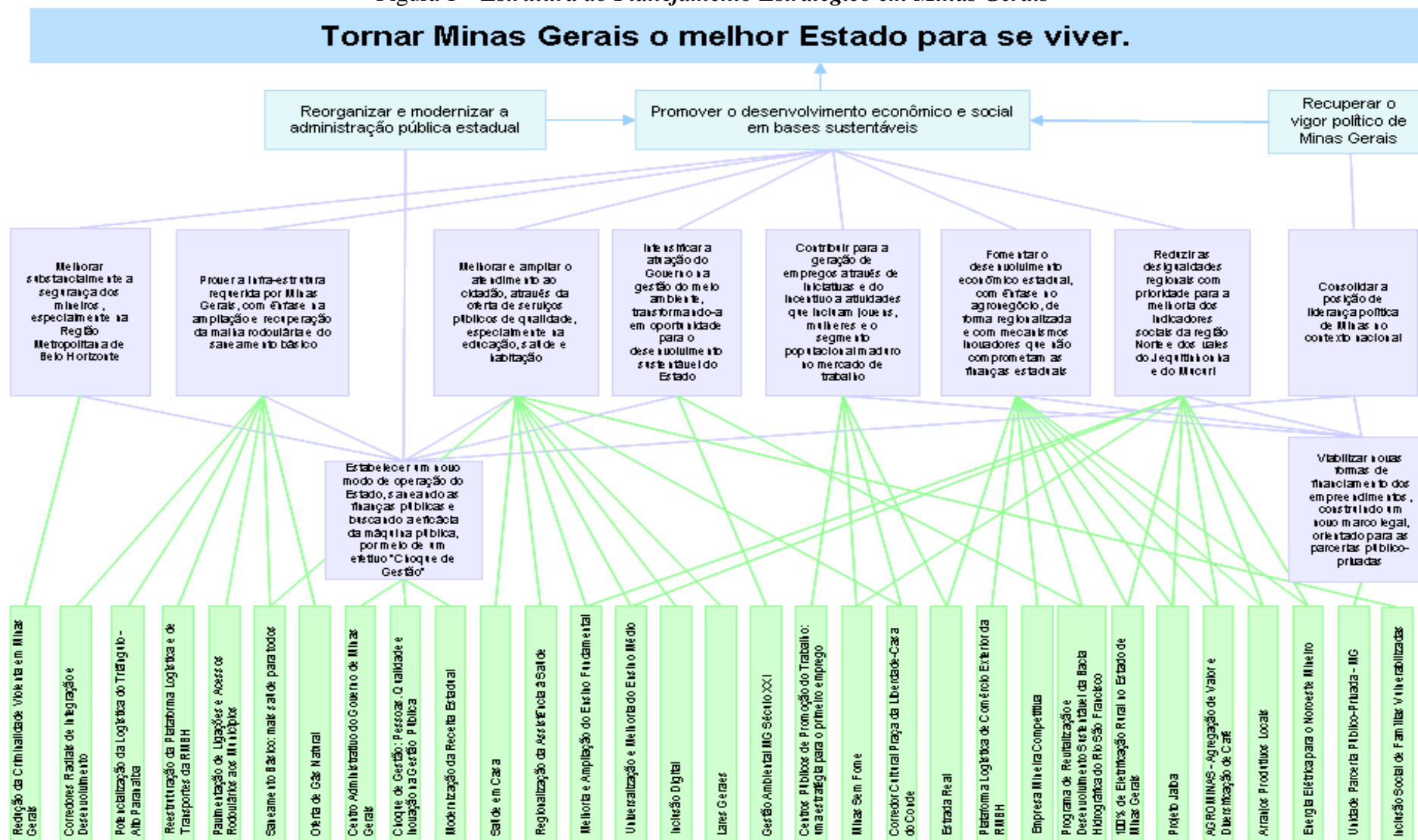
O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, particular a Minas Gerais, está previsto na Constituição Estadual e representa o plano responsável pela definição da estratégia de longo prazo do governo do estado. O PMDI não tem vigência pré-determinada e é o único instrumento de planejamento acrônico na sua previsão (Guimarães e Almeida *b*, 2006, p. 13). Este instrumento de planejamento figura como orientador de maior horizonte temporal e consolida as estratégias indicativas para o desenvolvimento mineiro. O PMDI é proposto à Assembléia Legislativa de Minas Gerais – ALMG pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES e se transforma em lei. O CDES é presidido pelo governador do estado e tem como membros dirigentes das principais organizações governamentais, representantes da sociedade civil organizada e um conjunto de mineiros considerados pelo Poder Executivo como notáveis. O CDES conta com o apoio da unidade central de planejamento para elaboração do PMDI (Guimarães e Almeida *b*, 2006, p. 57).

A construção deste planejamento regional, como prevê o PMDI, tem diretrizes que privilegiam: (*a*) a garantia da ampla participação da sociedade na formulação das políticas a serem implementadas, bem como na sua execução e monitoramento; (*b*) a regionalização das políticas propostas, de forma a incorporar a diversidade de problemas e potencialidades que caracterizam Minas Gerais e promover a aproximação entre governo e as organizações locais de articulação da sociedade; e, (*c*) orientação das ações referentes ao trabalho em direção aos setores dinâmicos e atividades que mais rapidamente e com menores custos possam contribuir para a promoção do crescimento econômico e da dinamização dos espaços regionais e locais.

A metodologia de elaboração do PMDI contou com a técnica de elaboração de cenários, bem como com documentos, dentre os quais destacam-se: “*Minas Gerais do Século XXI*”, que avaliou os principais aspectos sócio-econômicos do Estado; e “*Cartas do Futuro*” que descreveu Minas Gerais em 2020, retratando uma imagem desafiadora, viável, consistente, sustentável e desejável do futuro do Estado, considerando diversas dimensões sócio-econômicas. O plano de governo “*Prosperidade: a face humana do desenvolvimento*” também contribuiu para a criação da visão estratégica de futuro e para a definição das orientações estratégicas – o núcleo do PMDI. A partir de estimativas do Produto Interno Bruto – PIB e do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH construídas para os cenários exploratórios, o governador do estado definiu a dimensão subjetiva da estratégia, a sua visão estratégica de futuro: “*Tornar Minas o melhor estado para se viver*”. Essa visão foi submetida ao CDES e passou a representar o propósito de longo prazo da sociedade mineira. A próxima etapa foi a identificação das orientações estratégicas do PMDI, constituídas por três opções estratégicas e uma agenda de prioridades expressa em dez objetivos prioritários, conforme Figura 1 (Guimarães e Almeida *b*, 2006, p. 57-59).

O PMDI apresenta dez objetivos prioritários, a partir dos quais construiu-se uma carteira de 31 Projetos Estruturadores que integram o portfólio de programas da carteira Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado – GERAES. Traz as diretrizes gerais para a atuação do governo do estado na atual gestão (2003-2006) e é a base para a formulação do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG. “O processo de institucionalização do GERAES teve prosseguimento no PPAG, que detalhou os estruturadores dando-lhes tratamento especial e construiu, a partir das iniciativas de estratégia do PMDI, os demais programas de governo.” (Almeida e Guimarães, 2006, p. 62)

Figura 1 – Estrutura do Planejamento Estratégico em Minas Gerais



Fonte: PPAG 2004-2007

3.3.2 Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2004-2007 e os Projetos Estruturadores

O Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG para o período 2004-2007 foi instituído pela Lei nº 15.033, de 20 de janeiro de 2004. O Plano compreendeu as orientações estratégicas extraídas do PMDI, a consolidação de todos os programas prioritários do governo do estado, com indicadores e metas, com destaque para os projetos da carteira do GERAES e estimativas de receita e despesa. Segundo o documento referente ao PPAG, produzido pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, “os Projetos Estruturadores³⁸ foram concebidos para transformar em realidade a visão de futuro consubstanciada na Orientação Estratégica do Governo presente no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, por meio de ações concretas e resultados efetivos, visíveis e quantificáveis. Os projetos estruturadores não correspondem a tudo o que o Governo fará, “mas devem imprimir, de maneira inequívoca, a marca de suas realizações.” Possuem caráter estratégico e função de “alavancagem” de um conjunto de iniciativas. Observa-se integração entre os referidos instrumentos de planejamento, no que tange aos “projetos estruturadores”, visto que esse conjunto sai direto do processo de elaboração do PMDI para compor com destaque e tratamento diferenciado o PPAG (Almeida e Guimarães, 2006, p. 63).

Segundo informações constantes do sítio eletrônico “Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado – GERAES”, os projetos estruturadores devem refletir a agenda de prioridades do Governo, quais sejam:

- melhorar substancialmente a segurança dos mineiros, especialmente na Região Metropolitana de Belo Horizonte;
- prover a infra-estrutura requerida por Minas Gerais, com ênfase na ampliação e recuperação da malha rodoviária e do saneamento básico;
- melhorar e ampliar o atendimento ao cidadão, através da oferta de serviços públicos de qualidade, especialmente na educação, saúde e habitação;
- intensificar a atuação do Governo na gestão do meio ambiente, transformando-a em oportunidade para o desenvolvimento sustentável do Estado;

³⁸ A denominação “projetos estruturadores”, utilizada no PPAG, corresponderia a programas na classificação usualmente adotada por agências multilaterais.

- contribuir para a geração de empregos através de iniciativas e do incentivo a atividades que incluam jovens, mulheres e o segmento populacional maduro no mercado de trabalho;
- fomentar o desenvolvimento econômico estadual, com ênfase no agronegócio, de forma regionalizada e com mecanismos inovadores que não comprometam as finanças estaduais;
- reduzir as desigualdades regionais com prioridade para a melhoria dos indicadores sociais da região Norte e dos vales do Jequitinhonha e do Mucuri;
- estabelecer um novo modo de operação do Estado, saneando as finanças públicas e buscando a eficácia da máquina pública, por meio de um efetivo “Choque de Gestão”;
- viabilizar novas formas de financiamento dos empreendimentos, construindo um novo marco legal, orientado para as parcerias público-privadas;
- consolidar a posição de liderança política de Minas no contexto nacional.

Essa orientação estratégica do governo do estado compreende os 10 objetivos prioritários do governo definidos no PMDI e foi a base para a criação dos projetos estruturadores, destinados a materializar os esforços do governo para o cumprimento dos objetivos, representando as ações e melhorias planejadas para o estado.

São premissas dos projetos estruturadores:

- transformar a visão de futuro em resultados concretos que sinalizam a mudança desejada;
- efeito multiplicador, ou seja, capacidade de gerar outras iniciativas privadas ou públicas;
- mobilizar e articular recursos públicos, privados ou em parceria;
- produzir a percepção da sociedade de “quem governa tem uma visão de futuro que está sendo construída, mediante ações concretas”;
- organizar-se como um projeto, com foco bem definido, objetivo mensurável, ações, metas, prazos, custos, resultados esperados, que permitam um gerenciamento intensivo (Almeida e Guimarães, 2006, p. 61-62) .

3.3.3 A Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado – GERAES e o processo de gerenciamento intensivo

A alarmante situação fiscal do estado de Minas Gerais, em 2003, era um desafio do presente a ser enfrentado. No entanto, fazia-se necessário, também, iniciar o processo de planejamento futuro. Foi então adotado o planejamento dual, com o objetivo de combinar as duas agendas: uma centrada no ajuste fiscal e na reforma administrativa, estratégias imprescindíveis de curto prazo; e outra direcionada à construção da agenda de desenvolvimento de médio e longo prazo, centrada em investimentos que apontassem para a construção do futuro almejado. O GERAES é o instrumento que representou a essência desse processo de interação, fazendo a ligação da visão de futuro aos resultados concretos, por meio da vinculação com os demais instrumentos de planejamento (Almeida e Guimarães *b*, 2006, p. 22,28).

A carteira GERAES orientou a alocação de recursos orçamentários no momento inicial de aguda restrição fiscal, com a finalidade de evitar a dispersão de recursos. Assim, no curto prazo o GERAES melhorou os resultados do governo e reforçou o equilíbrio fiscal, mantendo os investimentos estratégicos. Na perspectiva de longo prazo, o GERAES orienta a alocação de recursos para o futuro (Almeida e Guimarães *b*, 2006, p. 29).

O processo de escolha dos Projetos Estruturadores foi iniciado após a construção do PMDI. Os Titulares dos órgãos e entidades, bem como os dirigentes das principais empresas, com o auxílio de especialistas de diversas áreas, definiram, inicialmente, um conjunto de 130 potenciais projetos estratégicos. Posteriormente, esse conjunto de projetos foi reduzido a menos da metade e encaminhado ao governador do estado que escolheu os 30 Projetos Estruturadores (Figura 1) que comporiam o portfólio de projetos Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado – GERAES (Almeida e Guimarães, 2006, p. 61). A referida carteira foi, então, encaminhada à ALMG.

Na Assembléia Legislativa de Minas Gerais – ALMG, o portfólio dos projetos prioritários do governo do estado de Minas Gerais sofreu a inclusão de mais um Projeto Estruturador. O Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*” foi incorporado à GERAES em audiência pública realizada no final do ano de 2003, que contou com participação popular e foi conduzida pela Comissão de Participação Popular da ALMG. A formatação, negociação e aprovação do projeto, junto à ALMG contou com a contribuição do movimento popular da Assistência Social e da Criança e Adolescente, dos Conselhos

Estaduais afins e do Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social – COGEMAS, dentre outras instituições. Após a audiência pública e sob a orientação de que o escopo do Projeto Estruturador 31 - “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*” deveria ser definido sem que houvesse aumento de despesas, alguns representantes das instituições que haviam participado da audiência pública, sob a liderança do deputado estadual André Quintão, juntamente com a equipe técnica da SEDESE, definiram o desenho inicial do Projeto Estruturador 31. A forma peculiar pela qual este Projeto Estruturador passou a integrar a carteira é um fator de extrema relevância na análise da capacidade estatal no âmbito do Projeto. A carteira GERAES passou a contar, então, com um total de 31 projetos estruturadores planejados. Em 2006, após duas revisões do PPAG a carteira GERAES conta com 35 Projetos Estruturadores.

O portfólio GERAES foi submetido a um processo de gerenciamento intensivo, por meio da adoção da Metodologia Estruturada de Planejamento e Controle de Projetos – MEPCP do Instituto de Desenvolvimento Gerencial – INDG, aprimorada para aplicação no setor público.

O primeiro passo para a adoção da referida metodologia foi a criação do escritório de projetos denominado Unidade de Apoio Gerencial aos Projetos Estruturadores – UAGP. Esta unidade integra a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG e apresenta como principais funções: *a)* padronizar os procedimentos de gerenciamento de projetos; *b)* assessorar os Gerentes de Projetos no planejamento, execução e controle do Projeto; *c)* acompanhar o desempenho do Projeto, reportando a situação do projeto, os riscos e as restrições para os tomadores de decisão adotarem contramedida; *d)* realizar a gestão estratégica orçamentária e financeira dos projetos estruturadores; *e)* apoiar o Gerente do Projeto em relação a demandas específicas. Além da UAGP integram a estrutura a equipe dos Projetos Estruturadores, composta por um Gerente Executivo, um Gerente Adjunto e o Responsável pela ação específica constante do Projeto Estruturador (Almeida e Guimarães *b*, 2006, p. 45-46).

Após a criação da UAGP, os Projetos Estruturadores foram submetidos a reuniões para detalhamento do escopo, elaboração do plano do projeto, definição das ações e cronogramas e pactuação dos resultados dos projetos com os principais responsáveis por sua realização. As reuniões de aprovação do plano de projeto pela SEPLAG e pelas Câmaras Setoriais compostas pelos Secretários de Estado encerram o procedimento.

Além da fase de planejamento, o processo conta com a importante fase do acompanhamento realizada por meio do método PDCA: *Plan; Do; Control e Act*, sendo esta ação de caráter corretivo. Este método se materializa na realização de reuniões mensais entre os Gerentes dos Projetos Estruturadores e a equipe da UAGP que desempenha as seguintes tarefas: *a)* obtenção dos dados do andamento do projeto; *b)* verificação do desempenho do projeto; *c)* identificação de dificuldades e riscos dos projetos; *d)* consolidação das solicitações orçamentárias (cotas e remanejamento); *e)* revisão do planejamento do projeto (caso seja necessário). O registro de todas essas informações constam do relatório de situação *Status Report*, que é o principal insumo para os demais documentos gerenciais (Almeida e Guimarães *b*, 2006, p. 48-49).

A utilização do *Status Report* como ferramenta gerencial permitiu a verificação, por ação, da posição orçamentária (crédito autorizado) e financeira (pago), o andamento das ações e principais realizações do mês e a quantificação das metas do projeto. Além disso, o relatório de situação informa a solicitação orçamentária do mês para que a UAGP aprove as cotas orçamentárias no SIAFI ou solicite decretos de remanejamento orçamentário, tudo feito com a aprovação do Gerente do Projeto.

Também integram o processo de acompanhamento do projeto: o Relatório de Situação Financeira; o Relatório Executivo; o Painel de Controle e a Agenda Positiva. O Relatório Financeiro consolida as informações financeiras referente ao Projeto. O Relatório Executivo, também denominado Plano de Ação tem como finalidade estabelecer contramedidas ou medidas mitigadoras dos riscos observados nos Projetos Estruturadores. O Painel de Controle é o documento que é apresentado trimestralmente para a alta direção do estado – governador e titulares dos órgãos, entidades e empresas públicas – contendo a situação de cada Projeto Estruturador. A Agenda Positiva é o último produto gerado pelo acompanhamento dos Projetos Estruturadores e relaciona os principais eventos concluídos ou com previsão de conclusão confirmada para cada Projeto Estruturador. A Agenda Positiva é encaminhada mensalmente para a área de comunicação do governo.

A adoção da nova ferramenta gerencial Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado – GERAES representa o esforço do governo estadual de promover o fortalecimento da capacidade estatal, ao menos, no âmbito de um conjunto de projetos considerados estratégicos. No entanto, inicialmente, a maioria das organizações públicas estava despreparada para trabalhar com esse novo instrumental. E, na Secretaria de Estado de

Desenvolvimento Social e Esportes – SEDESE, não foi diferente. Para entendermos o contexto em que foi aplicada esta metodologia e no qual está sendo desenvolvido o Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*”, no capítulo seguinte será apresentado o processo evolutivo do escopo legal da Assistência Social no Brasil e em Minas Gerais e o contexto organizacional da Assistência Social no estado.

4 A ASSISTÊNCIA SOCIAL: CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NO BRASIL E EM MINAS GERAIS

Inicialmente, este capítulo apresenta, em linhas gerais, o processo evolutivo do escopo legal da Assistência Social no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, destacando os esforços e avanços da legislação para a efetivação da descentralização da Política Nacional de Assistência Social e para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Posteriormente, sob a ótica da instância federal de governo, relata-se um breve histórico do contexto organizacional em que se inserem os novos desafios propostos pela Política Nacional de Assistência Social, destacando as principais transformações vivenciadas pelo órgão gestor federal da política, o papel das instâncias de deliberação, participação e controle societal e as mudanças vivenciadas pelos três níveis de governo na implementação da descentralização da política de assistência social.

Em seguida, sob o enfoque da esfera estadual de governo, também são apontadas as especificidades do contexto organizacional, por meio das principais transformações experimentadas pelo órgão gestor estadual da política e o papel das instâncias deliberativas, de participação e controle societal no âmbito estadual e os impactos e dificuldades encontrados para a implementação do processo de descentralização, algumas das quais ainda não superadas.

4.1 Escopo Legal, diretrizes e atribuições da Assistência Social

A Assistência Social tem sua origem histórica baseada na filantropia, na caridade e na solidariedade religiosa. Sob o enfoque organizacional, apresentava um legado político de pouca organicidade, fragmentação institucional, ações pontuais, pouco investimento de recursos e baixa capacidade técnica (Lima, 2004, p. 85). Sob essa concepção, em grande parte dos estados brasileiros, inclusive, em Minas Gerais, a “política” de Assistência Social sempre foi permeada por fortes práticas clientelistas e utilizada pelos governantes como instrumento para fazer barganhas com o objetivo angariar votos.

Até a década de 40, esta era a concepção da Assistência Social que prevalecia no País. Em 1947, com a criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA, este quadro começa a dar os

primeiros sinais de mudança. A gestão pública da LBA foi centralizada com representação nos 26 Estados da Federação e do Distrito Federal.

A LBA foi instituída com o objetivo de atender as famílias dos pracinhas combatentes da 2ª Guerra Mundial. A princípio, caracterizou-se pela prestação de atendimento materno-infantil, ampliando sua linha programática de acordo com as demandas do desenvolvimento econômico e social do país, bem como da população em estado de vulnerabilidade social. Esta instituição adequava a sua linha programática aos ciclos de vida das populações mais vulneráveis, na ótica de promover o desenvolvimento social e comunitário (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2006).

Em 1985, o Brasil apresentava um contexto que exigia do setor assistencial práticas inovadoras para as demandas apresentadas pela nova realidade nacional de transição democrática, em que um número crescente da população pedia respostas mais ágeis e efetivas de uma política assistencial. A partir de então, foi intensificada a discussão sobre o caminho para formular uma política pública de assistência social através da inclusão de direitos sociais e, mais especificamente, do direito à seguridade social, e nela, a garantia à saúde, à assistência e previdência social na Constituição Federal.

Até a Constituição de 1988 a “política” de Assistência Social foi marcada pela centralização política e financeira no Executivo federal, pelo caráter marginal e assistemático dos programas em relação ao núcleo da seguridade social, pela fragmentação institucional, pela restrição à participação social nos processos decisórios e pelo uso clientelístico dos programas. Os resultados não alcançavam graus de eficácia e eficiência, havia superposições e lacunas nos programas e agências, com desvios de inclusão e exclusão nos públicos-alvo dos programas e fragmentação das demandas, com a correlata pulverização dos recursos e ausência de mecanismos de controle e avaliação (Draibe *apud* Lima, 2004, p. 86).

A partir de 1988, com a promulgação da Constituição da República, a Assistência Social recebeu o tratamento de política pública, e a proteção social passou a ser um direito do cidadão. A Constituição Federal de 1988 foi um importante marco para as políticas sociais no País, especialmente para a política de assistência social. Foram inauguradas novas perspectivas como a organização sob o princípio da descentralização e da participação, o caráter de direito de cidadania e seu reconhecimento como dever do Estado no âmbito da seguridade social.

A Constituição Federal de 1988 apresentou uma proposta que quebrava todos os paradigmas preexistentes na área de Assistência Social. As esferas de governo até então acostumadas a lidar com a assistência social como um instrumento para fazer politicagem, deveriam dar-lhe o tratamento de política pública e se organizarem para oferecer a prestação de serviços de proteção social sob um modelo descentralizado e participativo preconizado pelo texto constitucional. No entanto, este processo exige uma mudança cultural radical e que ainda não se consolidou no Brasil. A efetivação da Assistência Social como política pública e como direito da cidadania ainda é um processo que está em fase de construção no País.

4.1.1 Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS e Normas Operacionais Básicas - NOBs

Em dezembro de 1993, foi promulgada a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, dispendo primordialmente, sobre a organização da Assistência Social.

Em seu art. 1º, a LOAS define a assistência social como um direito do cidadão e dever do Estado e como Política de Seguridade Social não contributiva, que deve ser realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, a fim de prover os mínimos sociais e garantir o atendimento às necessidades básicas.

A LOAS incorpora em seu texto a intersetorialidade, preconizando que a assistência social deve ser realizada de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia de mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (LOAS, Parágrafo único do art. 2º, 1993).

Os objetivos específicos da Assistência Social, já previstos no art. 203 da Constituição Federal de 1988, são reafirmados no art. 2º da LOAS, quais sejam: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Na LOAS, estão previstos, também, os cinco princípios que devem orientar a Política de Assistência Social: 1) supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; 2) universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; 3) respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária; 4) igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; 5) divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público dos critérios para sua concessão (LOAS, art. 4º, 1993).

As bases da organização da assistência social devem ser sustentadas pelo tripé compreendido pelas seguintes diretrizes: 1) descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; 2) participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; 3) primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (LOAS, art. 5º, 1993).

A LOAS prevê que a gestão da política e a organização das ações de assistência social devem ser articuladas em um sistema descentralizado organizado nos três níveis de gestão governamental. Estabelece, ainda, que a assistência social é competência das três esferas de governo e, portanto, sua implementação torna-se tarefa explicitamente compartilhada entre os entes da federação (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005, p. 10). Com vistas a evitar a fragmentação e a sobreposição de ações, foi previsto que o sistema operasse sob um comando único em cada esfera de governo, a fim de que houvesse um órgão responsável pela gestão da política e coordenação das ações de assistência social nos âmbitos de atuação federal, estadual e municipal (Lima, 2002, p. 26).

Com o intuito de tornar efetiva a participação da população na formulação e controle da política foram institucionalizadas as instâncias deliberativas do sistema de assistência social em todos os níveis de governo – Conselho Nacional de Assistência Social, os Conselhos Estaduais de Assistência Social, o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social – de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil (LOAS, art. 16, 1993).

“O sistema de assistência social seria constituído pelas entidades e organizações de assistência e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos nessa área, cabendo a coordenação geral à instância federal e às outras instâncias fixar suas respectivas políticas, em consonância com as diretrizes nacionais devidamente aprovadas pelos conselhos de assistência social.

Nesse desenho, a esfera local assumiria um papel central, pois, dada a proximidade e o reconhecimento da realidade local, seria possível criar respostas mais efetivas às necessidades sociais e realizar ações adequadas aos contextos específicos.” (Lima, 2002, p. 26)

Os benefícios, serviços, programas e projetos prestados no âmbito da Política de Assistência Social são os seguintes: o Benefício de Prestação Continuada – BPC, garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família (art. 20 da LOAS); os Benefícios Eventuais que visam ao pagamento do auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal *per capita* seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo, bem como para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária (art. 22 da LOAS); os Serviços Assistenciais que compreendem as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população, voltadas para as necessidades básicas, priorizando a infância e adolescência em situação de risco pessoal e social (art. 23 da LOAS); os Programas de Assistência Social constituídos de ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais (art. 24 da LOAS); e os Projetos de Enfrentamento da Pobreza que compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio ambiente e sua organização social (art. 25 da LOAS).

O financiamento da Assistência Social integra recursos de todas as esferas de governo, das contribuições previstas no art. 195 da Constituição Federal além de receitas que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS³⁹. Os recursos destinados à assistência social, de responsabilidade da União, serão automaticamente repassados ao FNAS. As condições para os repasses dos recursos para os Estados, Distrito Federal e Municípios, previstas no art. 30 da LOAS, são a efetiva instituição e funcionamento de: Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; Fundo de Assistência Social, com

³⁹ O Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS é fruto da transformação do antigo Fundo Nacional de Ação Comunitária – FUNAC, instituído pelo Decreto nº 91.970, de 22 de novembro de 1985, ratificado pelo Decreto Legislativo nº 66, de 18 de dezembro de 1990.

orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; e o Plano de Assistência Social. Constitui, ainda, condição para a transferência de recursos do FNAS às esferas estaduais, distrital e municipais de governo, a comprovação de recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social (acrescida como parágrafo único do art. 30 da LOAS pela Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998).

Os preceitos constantes da LOAS foram efetivados por meio das normatizações operacionais – instrumentos regulamentadores das regras de operação da descentralização da assistência social.

A Norma Operacional Básica – NOB nº 1, instituída pelas portarias ministeriais 26 e 27 em outubro de 1997, pode ser entendida como a norma que conceituou o sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, estabelecendo condições para garantir sua eficácia e eficiência, explicitando uma concepção norteadora da descentralização da assistência social.

A NOB reafirmou os princípios e diretrizes preconizados na LOAS e ampliou o âmbito das competências dos níveis de governo em relação à gestão da política, mas não as delimitou. Propôs a criação de uma comissão tripartite, no âmbito federal, com representantes dos três níveis de governo, de caráter consultivo, para participar e discutir os aspectos relativos à gestão da política.

Foram propostos dois níveis de gestão da assistência social: gestão estadual e gestão municipal. No nível da gestão estadual, o estado recebe recursos da instância federal, do FNAS para o Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS, e coordena, apóia técnica e financeiramente serviços, programas e projetos, celebra e gerencia os convênios com entidades privadas diretamente nos diversos municípios que ainda não atenderam ao disposto no art. 30 da LOAS, bem como executa programas e projetos de caráter regional e complementar. Na gestão municipal, o município recebe diretamente os recursos do nível federal, por meio do repasse fundo-a-fundo, ou seja, do repasse do FNAS ao Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS. A gestão dos serviços, programas e projetos assistenciais é da competência do município.

Não obstante a mudança observada nos procedimentos dos repasses financeiros, permanecia a dependência política e administrativa com o nível federal, uma vez que os critérios de partilha dos recursos não estavam definidos, o que fazia com que tivessem que ser negociados junto à União por meio de planos de trabalho. O modelo de vinculação para os repasses de recursos

ainda não deixou claras as responsabilidades de Estado de cada esfera de governo com a provisão da proteção de assistência social. Embora a NOB nº 1 tenha definido os níveis de gestão da política de assistência social, os procedimentos do financiamento foram discriminados em documento próprio denominado “Sistemática de Financiamento da Assistência Social”.

Com vistas a operacionalizar o processo de financiamento, o referido documento se reportava à Instrução Normativa nº 01/STN/97 para convênios voltados ao financiamento de projetos e à Instrução Normativa nº 03/STN/93, para convênios relativos a serviços assistenciais. Segundo Lima (2002, p. 28), as instruções normativas supramencionadas estão em clara contradição com as diretrizes descentralizadoras da NOB nº 1, de 1997, pois vieram (re)centralizar o processo, prevendo a adoção dos mesmos procedimentos e instrumentos técnico-burocráticos adotados, até então, para todas as ações da assistência social. O sistema operacional de financiamento da assistência social previa que o gestor estadual ou municipal deveria encaminhar à Secretaria de Assistência Social – SAS o pedido de financiamento compatibilizado com o plano de trabalho. Aprovada a documentação, os convênios seriam celebrados com os governos estaduais e municipais que cumprissem formalmente o disposto no art. 30 da LOAS.

A mudança ora observada referia-se à celebração dos convênios com os governos estaduais e municipais, e não mais diretamente com as entidades. Os repasses dos recursos, portanto, seriam realizados fundo-a-fundo, ou seja, diretamente do FNAS para os fundos estaduais ou municipais.

Em 1998, o Conselho Nacional de Assistência Social, por meio da Resolução nº 297, de 16 de dezembro de 1998, aprovou a Política Nacional de Assistência Social e a segunda NOB, publicadas oficialmente em 16 de abril de 1999.

A Política Nacional de Assistência Social de 1998 tinha como destinatários os segmentos populacionais involuntariamente excluídos das políticas sociais básicas, das oportunidades de acesso ao trabalho e a bens e serviços produzidos pela sociedade, das formas de sociabilidade familiar, comunitária e societária. Segundo o referido documento a PNAS trataria com prioridade os grupos populacionais que se enquadrem em: condições de vulnerabilidade próprias do ciclo de vida e de desvantagem pessoal resultantes de deficiências ou de incapacidades; e situações circunstanciais e conjunturais, como abuso e exploração comercial sexual infanto-juvenil, trabalho infanto-juvenil, moradores de rua, migrantes, dependentes do uso e vítimas da exploração comercial das drogas, crianças e adolescentes vítimas de

abandono e desagregação familiar, crianças, idosos e mulheres vítimas de maus tratos (PNAS, 1998, p 7).

A Política Nacional de Assistência Social de 1998 estabeleceu como diretrizes: *a)* articulação com outras políticas sociais e macroeconômicas em cumprimento ao princípio da supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; *b)* participação da Sociedade Civil organizada na formulação da política e no controle das ações, em todos níveis de governo; *c)* estreitamento da parceria entre Estado e Organizações da Sociedade Civil para prestação de serviços assistenciais e ampliação das condições produtoras de bens e serviços de qualidade à população; *d)* promoção de ações integradas e convergentes entre os três níveis de governo; *e)* efetivação de amplos pactos entre Estado e a Sociedade, que garantam o atendimento de crianças, adolescentes, idosos, pessoas portadoras de deficiência e famílias em estado de vulnerabilidades e exclusão social; *f)* fomento a estudos e pesquisas para a produção de informações que subsidiem a formulação de políticas, da gestão do sistema e da avaliação dos impactos de Política de Assistência Social; *g)* mudança na cultura política de pensar, gerir, executar, financiar e avaliar as ações de assistência social; *h)* mudança de enfoque da avaliação centrada no processo burocrático para a avaliação de resultados da Política de Assistência Social; *i)* estímulo às ações que promovam integração familiar e comunitária, para a construção da identidade pessoal e convivência social do destinatário da assistência social; e *j)* fomento às ações que contribuam para a geração de renda (PNAS, 1998, p 6).

A Norma Operacional Básica – NOB nº 2, de 1998, conceituou e definiu estratégias, destinatários, princípios e diretrizes com o intuito de operacionalizar a Política Nacional de Assistência Social – PNAS de 1998, ampliando e detalhando as proposições da LOAS. Também ampliou a regulação da PNAS de 1998 e seu projeto de reforma do âmbito da assistência social, de acordo com as concepções norteadoras que definiram as diretrizes básicas para sua consecução.

A NOB nº 2, de forma inovadora, explicitou uma diferenciação quanto ao financiamento dos serviços, programas e projetos de assistência social. Para os serviços, o recurso financeiro seria repassado de forma regular e automática, a partir da transferência do Fundo Nacional para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios. Os critérios para definição do

montante a ser repassado adotado pela Secretaria de Assistência Social – SAS continuava a ser a série histórica⁴⁰ observada nos serviços de ação continuada.

Os demais, por seu caráter não continuado, permaneceriam adotando o modelo convencional, pautado na Instrução Normativa nº 01/STN/97. Os programas e projetos seriam financiados de acordo com a disponibilidade financeira do FNAS, compatibilizados com a PNAS de 1998, incluídos nos planos de assistência social e consolidados pelos gestores estaduais e municipais, que formalizariam a solicitação à Secretaria de Assistência Social. A SAS avaliaria a pertinência do projeto e a disponibilidade financeira e repassaria os recursos do Fundo Nacional para os respectivos fundos estaduais e municipais (Lima, 2002, p. 30). Manteve-se, portanto, a dependência política e administrativa com o nível federal de governo.

A Normativa de 1998 ampliou as atribuições dos Conselhos de Assistência Social e propôs a criação de espaços de negociação e pactuação, de caráter permanente, para a discussão quanto aos aspectos operacionais da gestão do sistema descentralizado e participativo da assistência social. Tais espaços de pactuação denominaram-se Comissão Intergestora Tripartite – CIT, organizada no nível federal, e Comissão Intergestora Bipartite – CIB, organizada no nível estadual, que passaram a ter caráter deliberativo no âmbito operacional na gestão da política. A CIT, constituída pelas três instâncias gestoras do sistema – a União, representada pela então Secretaria de Assistência Social, os estados, representados pelo Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS) e os municípios, representados pelo Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (FONGEMAS) – se diferencia daquela cuja criação foi proposta na NOB nº 1, pois passa a ter caráter deliberativo no âmbito operacional e, não apenas consultivo.

As competências dos três níveis de governo foram mais detalhadas, mas ainda permaneceram muitas funções concorrentes, sem o devido estabelecimento dos alcances e dos limites de cada instância. A imprecisão da delimitação das competências dificulta a responsabilização da esfera de governo e o controle da ação governamental pelos conselhos (Lima, 2002, p. 30) e constitui um empecilho para a efetivação da descentralização como diretriz da Política de Assistência Social.

⁴⁰ O critério para definição do montante a ser repassado para os estados e municípios considerava a série histórica, ou seja, o volume dos serviços prestados anteriormente por aquele ente da federação.

4.1.2 Política Nacional de Assistência Social – PNAS de 2004, Sistema Único de Assistência Social – SUAS e a Norma Operacional Básica/ SUAS

Em 15 de outubro de 2004, por meio da Resolução nº 145, o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS aprovou a nova Política Nacional de Assistência Social, que prevê o desenvolvimento e a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS em todo o território nacional. A Política Nacional tem como usuários os cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos.

A PNAS reafirmou como princípios orientadores os mesmos constantes do art. 4º da LOAS. No que tange às diretrizes, além daquelas previstas no art. 5º da LOAS, o documento da política acrescentou uma quarta diretriz que é “a centralidade na família para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” (PNAS, 2004, p. 33), tratada como princípio no texto da PNAS de 1998.

A PNAS de 2004 dá grande centralidade à gestão com participação popular e controle societal, destacando o papel dos Conselhos de Assistência Social nos três níveis de governo.

A Política Nacional, à semelhança da LOAS, reforça a intersetorialidade como forma de combater as desigualdades regionais, visando à garantia de mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização de direitos sociais. A PNAS enfatiza o impacto recíproco entre as várias políticas setoriais, sendo necessário construir ações definidas a partir do território, junto com os demais setores (Rocha, 2005, p. 13). Sob essa perspectiva apresenta como objetivos: 1) prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para as famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem; 2) contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; 3) assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária.

“A Política Nacional busca assegurar um padrão de proteção social à população socialmente vulnerável e inverter o quadro ‘crônico’ de atuar apenas nas conseqüências sociais.” (Rocha, 2005, p. 12) Nesse sentido, a PNAS prevê ações de Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

A Proteção Social Básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. O público-alvo das ações de Proteção Social Básica é a população que vive em

situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação – ausência de renda e precário acesso aos serviços públicos – e, ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social. As ações de Proteção Social Básica têm como eixo primordial a valorização da vivência familiar e comunitária e o sentimento de pertencimento e têm desenho de intervenção baseado no território onde as famílias moram, permitindo a organização de um sistema de serviços locais mais simples e de custo menor (Rocha, 2005, p. 12).

O desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos é realizado em conformidade com a identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. Devem incluir as pessoas com deficiência e ser organizados em rede, de modo a inseri-las nas diversas ações ofertadas. Dada a natureza da sua realização, compõem a Proteção Social Básica o Benefício de Prestação Continuada – BPC e os benefícios eventuais. Os programas e projetos são executados pelos três níveis de governo e devem ser articulados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (PNAS, 2004, p. 35).

Os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica também devem se articular com as demais políticas públicas locais, de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, de forma a superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações de risco potencial. Ademais, deverão, ainda, se articular com os serviços de proteção especial, com vistas a garantir a efetivação dos encaminhamentos necessários (PNAS, 2004, p. 36).

A Proteção Social Especial é a modalidade de atendimento das famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social em decorrência do abandono, maus tratos físicos ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. Abrange ações de média e alta complexidades, dependendo da situação do usuário.

Os serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade abrangem intervenções nas famílias em situações de violações de direitos e cujos vínculos familiares estão frágeis, mas não rompidos; envolvem desde a garantia da sobrevivência até sua inclusão em redes sociais de atendimento e solidariedade. As estratégias de intervenção devem visar à reestruturação do grupo familiar, a elaboração e o fortalecimento de referências morais e afetivas para que ele readquira autonomia em suas funções. Tais serviços requerem acompanhamentos individuais, maior flexibilidade nas soluções de proteção e, muitas vezes, exigem gestão compartilhada com o Poder Judiciário, o Ministério Público e outros órgãos do Poder Executivo. A Proteção

Social Especial de Média Complexidade visa à orientação e o convívio sócio-familiar e comunitário, diferindo-se da Proteção Social Básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos.

A Proteção Social Especial de Alta Complexidade prioriza a construção de novos modelos de atenção e abrigamento dos indivíduos que não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias, em contraposição aos antigos abrigos, orfanatos e asilos. A Proteção Especial de Alta Complexidade oferece serviços que garantam proteção integral às famílias – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido – e aos indivíduos que se encontram em situação de ameaça, necessitando de serem retirados de seu núcleo familiar ou comunitário.

A organização do sistema sob esta estrutura hierarquizada visa a definir uma “porta de entrada” no local de moradia do cidadão, que é encaminhado aos demais serviços de acordo com o grau de complexidade e a necessidade que a proteção requer (Rocha, 2005, p. 12).

A PNAS aborda a gestão da Política sob a perspectiva do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. “O SUAS materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social.” (PNAS, 2004, p. 41)

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS constitui-se na regulação e organização das ações socioassistenciais em todo o território nacional, sob um modelo de gestão descentralizado e participativo. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm o território como base de organização, passando a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que dele necessitam e pela sua complexidade e, como foco principal, a atenção às famílias, seus membros e indivíduos. O SUAS pressupõe, ainda, a gestão compartilhada, co-financiamento da política pelos três níveis de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, atores que têm papel efetivo na implantação e implementação do Sistema (PNAS, 2004, p. 41).

Os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social são definidos e organizados pelo SUAS, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial.

Os serviços socioassistenciais no SUAS são organizados segundo as seguintes referências: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional. A vigilância social refere-se à

produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre as famílias, seus membros e indivíduos. A proteção social prevê a segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia⁴¹, a segurança de convívio ou vivência familiar⁴² e a segurança de acolhida⁴³. A defesa social e institucional preconiza que a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial devem ser organizadas de forma a garantir aos seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa.

O SUAS define e organiza, também, os eixos estruturantes – a matricialidade sócio-familiar; a descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil, financiamento, controle societal e o desafio da participação popular, do cidadão usuário. Define, também, os subsistemas da política de assistência social: a política de recursos humanos e a informação, o monitoramento e a avaliação da Política.

A matricialidade sócio-familiar decorre do reconhecimento das fortes pressões que os processos de exclusão sócio-cultural geram sobre as famílias brasileiras, acentuando suas fragilidades e contradições. Nesse cenário, faz-se primordial a centralidade da família no âmbito das ações da política de assistência social, entendida como o espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa, também, ser cuidada e protegida.

O modelo descentralizado e participativo, diretriz da LOAS, foi confirmado como eixo estruturante da PNAS de 2004. A política de assistência social tem expressão em cada nível de governo na condição de comando único, na efetiva implantação e funcionamento de um Conselho de composição paritária entre sociedade civil e governo, do Fundo, que centraliza os recursos na área, controlado pelo órgão gestor e fiscalizado pelo conselho, dentre outros. Cada esfera de governo, em seu âmbito de atuação, deve respeitar os princípios e diretrizes da

⁴¹ A segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia dá-se através de benefícios continuados e eventuais que assegurem proteção social básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento, pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências, situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial às mulheres chefes de família e seus filhos.

⁴² A segurança de convívio ou vivência familiar dá-se por meio de ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social, mediante a oferta de experiências sócio-educativas, lúdicas, sócio-culturais, desenvolvidas em rede de núcleos sócio-educativos e de convivência para os diversos ciclos de vida, suas características e necessidades.

⁴³ A segurança de acolhida dá-se por meio de ações, cuidados, serviços e projetos operados em rede com unidade de porta de entrada destinada a proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, restaurando sua autonomia, capacidade de convívio e protagonismo mediante a oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais desenvolvidas por meio de acesso às ações sócio-educativas.

PNAS e coordenar, formular e co-financiar, além de monitorar, avaliar, capacitar e sistematizar informações (PNAS, 2004, p. 46).

A alta densidade populacional do País, associada a sua heterogeneidade e desigualdade socioterritorial, trouxe à tona a vertente territorial. Ademais, considerando que muitos resultados das ações da política de assistência social impactam em outras políticas sociais e vice-versa, faz-se necessário construir ações de proteção social territorialmente definidas. Ao invés de metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares e específicas, e intervir por meio de políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida. Trata-se do que Aldaíza Sposati tem chamado de “atender a necessidade” e não o necessitado (SPOSATI *apud* PNAS, 2004, p. 47).

A Política Nacional de Assistência Social confirma a proposta definida na LOAS de um conjunto integrado de ações e iniciativas do governo e da sociedade civil para garantir proteção social para quem dela necessitar. Ressalta-se a importância dos fóruns de participação popular, específicos e de articulação da política em todos os níveis de governo, bem como a união dos conselhos e congêneres no fortalecimento da sociedade civil organizada na consolidação da PNAS. Todavia, somente o Estado dispõe de mecanismos estruturados para coordenar ações capazes de mobilizar os atores em torno de propostas abrangentes que não perca de vista a universalização das políticas, associada à garantia de equidade. Para tanto, a PNAS define novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil por meio da formação de redes. A constituição de redes na área de assistência social pressupõe a presença do Estado como referência global para sua consolidação como política pública. Cabe ao poder público conferir unidade aos esforços sociais a fim de compor uma rede socioassistencial, rompendo com a prática das ajudas parciais e fragmentadas, caminhando para direitos a serem assegurados de forma integral, com padrões de qualidade passíveis de avaliação.

A sistemática de financiamento, assim como já definido, deve ultrapassar o modelo convencional e estabelecer o repasse automático fundo a fundo no caso do financiamento de serviços, programas e projetos de assistência social. A tradicional fixação de valores *per capita* deve ser superada. A PNAS prega o co-financiamento construído a partir do pacto federativo, baseado em pisos de atenção, os quais devem ser identificados a partir das particularidades dos serviços de média e alta complexidade para, então, serem substituídos progressivamente

pela identificação do atendimento das necessidades das famílias e indivíduos, frente aos direitos afirmados pela assistência social (PNAS, 2004, p. 55).

Compõem, ainda, o rol de propostas da PNAS a negociação e assinatura de protocolos intersetoriais com as políticas de saúde e de educação, para que seja viabilizada a transição do financiamento dos serviços afetos a essas áreas, que ainda são assumidos pela política de assistência social. A Política Nacional define, ainda, as responsabilidades e papéis das entidades sociais declaradas de utilidade pública federal, estadual e municipal e inscritas nos respectivos conselhos de assistência social, no que tange à prestação de serviços inerentes a PNAS, incluindo-se as organizações que contam com financiamento indireto mediante isenções oportunizadas pelo Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social – CEAS⁴⁴.

O controle societal tem sua concepção advinda da Constituição Federal de 1988, como instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. Sob essa ótica o controle do Estado é exercido pela sociedade com vistas à garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos de direito.

No âmbito do SUAS, os conselhos⁴⁵ e as conferências⁴⁶ constituem os espaços privilegiados onde se efetivará a participação popular. A organização dos gestores, em nível municipal e estadual para a discussão de temas relevantes para a PNAS também representa importante espaço de debate. As comissões intergestoras bi e tripartite são espaços de pactuação da gestão compartilhada e democratizam o Estado, seguindo as deliberações dos conselhos de assistência social. A PNAS aponta para a construção de uma nova agenda para os conselhos de assistência social. A primeira vertente é a articulação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS com os conselhos nacionais das políticas sociais, integrando um novo

44 O Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social é um benefício conferido às organizações certificadas que permite a isenção do pagamento da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição Social sobre o Lucro (CSSL), INSS patronal, Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF) e as contribuições ao Sistema S (Senai, Senac, Senai, Sesc e Sebrae).

45 Os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam serviços de assistência social prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (art. 18 da LOAS).

46 As conferências têm o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política, verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado (inciso VI do art. 18 da LOAS).

movimento na organização dos conselhos na esfera estadual. A outra é a construção de uma agenda comum dos conselhos nos três níveis de governo, com o objetivo de organizar pontos comuns e ações convergentes, resguardando as peculiaridades regionais.

As diretrizes da Política Nacional de Assistência Social prevêm a criação de mecanismos que venham a garantir a participação dos usuários nos conselhos e fóruns de assistência social, enquanto sujeitos não mais sub-representados. Para tanto, é fundamental a promoção de eventos temáticos que possam trazer os usuários para as discussões da política fomentando o protagonismo desses atores. A criação de ouvidorias é outra linha de ação, por meio da qual o direito possa se tornar reclamável para os cidadãos brasileiros ainda na instância administrativa. No âmbito interno dos conselhos, a descentralização das ações em instâncias regionais consultivas, a realização de reuniões itinerantes nos três níveis de governo e a organização do conjunto dos conselhos no nível regional podem garantir maior nível de participação, articulação e integração, fortalecendo a política de assistência social e permitindo troca de experiência que capacita para o exercício do controle societal.

Considerando que a política de assistência social tem seu campo específico de atuação que se realiza em estreita relação com outras políticas, a política de recursos humanos deve pautar-se por reconhecer a natureza e especificidade do trabalhador, mas, também, o conteúdo intersetorial de tal atuação.

O dinamismo, a diversidade e a complexidade da realidade social pautam questões sociais que se apresentam sob formas diversas e exigem um rol de funções e ocupações para a prestação de serviços que atendam às especificidades da exclusão social apresentadas para a política de assistência social.

A nova forma de concepção da assistência social, que trata o indivíduo como viabilizador de direitos, a gestão descentralizada da política de assistência social e a introdução de mecanismos de participação e controle societal exigem mudanças nas relações dos técnicos com os gestores, os usuários, os dirigentes de entidades prestadoras de serviços, os conselheiros e todos os demais atores envolvidos na política de assistência social. Nesse sentido, a PNAS aponta para a necessidade de elaboração de uma política de recursos humanos construída por meio de Norma Operacional Básica – NOB destinada especificamente para este fim, que seja amplamente discutida com os trabalhadores, gestores, dirigentes das entidades das prestadoras de serviços, conselheiros, com vistas a definir o perfil e as competências necessárias dos profissionais da assistência social.

A consolidação da PNAS e a efetiva implementação do SUAS necessitam da implantação de políticas articuladas de informação, monitoramento e avaliação que realmente promovam novos patamares de desenvolvimento da política de assistência social no Brasil, das ações realizadas e da utilização de recursos, favorecendo a participação, o controle societal e uma gestão otimizada da política. A composição do sistema nacional de informação da Assistência Social deve ser definida como uma das competências dos órgãos gestores das três esferas de governo. Os sistemas de monitoramento e avaliação constituem, também, ferramentas importantes do sistema descentralizado e participativo, no que tange aos recursos e sua alocação, aos serviços prestados e seus usuários, permitindo, ainda, o monitoramento e avaliação de impacto dos benefícios, serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza.

Tais políticas devem pautar-se, principalmente, na criação de sistemas de informação, que serão a base estruturante e produto do Sistema Único de Assistência Social, bem como a base de dados de interesse para a área socioassistencial, com a definição de indicadores específicos da política.

O sistema de informação, monitoramento e avaliação tem como objetivos: mensurar a eficiência e a eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social; transparência; acompanhamento e avaliação do sistema; e realizar estudos, pesquisas e diagnósticos para subsidiar a formulação da política pelos três níveis de governo.

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS, aprovada pela Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, retoma as NOBs n.ºs 1 e 2, apresentando-se como o mais recente instrumento de regulação dos conteúdos e definições da Política Nacional de Assistência Social – PNAS de 2004 que parametram o SUAS. O conteúdo da presente NOB decorreu de vários debates democráticos, destacando-se os papéis dos conselheiros do CNAS e das Comissões Intergestoras. Também contribuíram para o debate os conselhos de assistência social dos estados, Distrito Federal e municípios, bem como as organizações da sociedade civil.

A norma operativa em referência enfatizou os princípios e diretrizes estabelecidos na PNAS de 2004, fundamentando-se no reconhecimento das diferenças e desigualdades regionais para expressar procedimentos para as diferentes condições de gestão com vistas à efetivação do processo de descentralização político-administrativo ensejado.

A construção do SUAS supõe que sua implantação, efetivação e alcance seja um processo que respeite as diferenças dos estes federativos em cada nível de governo e entre si. Nesse sentido, a NOB/SUAS fez uma releitura das competências no âmbito da Assistência Social, visando – ainda que sem plena clareza – restabelecer de forma unitária, hierarquizada e complementar as competências dos três entes federados para cumprimento dos seus deveres e defesa dos direitos do cidadão usuário.

A NOB/SUAS disciplina a operacionalização da gestão da política de assistência social, sob a égide de construção do SUAS, abordando: a divisão de competências e responsabilidades entre os três níveis de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas – gestão inicial, básica e plena –; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle desta política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e, a forma de gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos.

O conteúdo da NOB/SUAS estabelece: 1) o caráter do SUAS; 2) funções da política pública de assistência social para extensão da proteção social brasileira; 3) níveis de gestão do SUAS; 4) instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS; 5) financiamento; 6) regras de transição.

Um dos principais objetivos da NOB de 2005 é o de transformar a política de assistência social em uma política realmente federativa, por meio da cooperação efetiva entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal – da construção do SUAS.

Orientada pelos princípios da subsidiariedade⁴⁷ e da cooperação⁴⁸ e pelo reconhecimento das grandes diferenças na capacidade econômica e de gestão dos entes da Federação, a presente norma operativa define tipos e níveis de gestão do SUAS, prevendo a possibilidade de desenvolvimento de serviços de referência regional – por meio de instrumentos de cooperação, inclusive da formação de consórcios públicos – como opção para otimizar recursos humanos e financeiros e atender a demandas regionais.

⁴⁷ O princípio da subsidiariedade pressupõe que as instâncias federativas mais amplas não devem realizar aquilo que pode ser exercido por instâncias federativas locais.

⁴⁸ O princípio da cooperação preconiza que o desenho das políticas públicas deve ser permeável à cooperação de outros entes da federação. São instrumentos de cooperação federativa a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e macrorregiões, o convênio de cooperação e o consórcio, os convênios administrativos, as comissões de pactuação intermunicipal, conselhos, dentre outros.

O SUAS comporta quatro tipos de gestão: dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União. A gestão municipal tem três níveis: a gestão inicial, a básica e a plena. O município pode, ainda, não se habilitar nas condições previstas para os referidos níveis de gestão. Neste caso, a gestão dos recursos federais destinados ao co-financiamento das ações continuadas de assistência social é de responsabilidade do gestor estadual.

Para se habilitar à gestão inicial, os municípios devem atender aos requisitos previstos no art. 30 da LOAS⁴⁹ e alocar e executar recursos financeiros próprios no Fundo de Assistência Social para as ações de Proteção Social Básica. Os municípios habilitados à gestão municipal da Assistência Social serão automaticamente habilitados na gestão inicial e receberão recursos da União, conforme série histórica, por intermédio do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, especialmente, para a erradicação do trabalho infantil e para combate à exploração sexual.

A gestão básica é o nível onde o município assume a gestão da proteção social básica na assistência social, assumindo, também a responsabilidade de organizar a prestação de serviços de proteção básica na localidade. Constitui um dos requisitos para a habilitação na gestão básica a implantação do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS.

O Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, também conhecido como Núcleo de Apoio à Família ou como Casa da Família é a unidade pública estatal responsável pela oferta de serviços continuados de proteção social básica de assistência social às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social. Trata-se da unidade efetivadora da referência e contra-referência do usuário na rede sócio-assistencial do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e unidade de referência para os serviços das demais políticas públicas. Na linguagem popular, caracteriza-se como a “porta de entrada” do usuário à rede de proteção social básica do SUAS.⁵⁰

No CRAS são oferecidos serviços de apoio às famílias e indivíduos na garantia dos seus direitos de cidadania, com ênfase no direito à convivência familiar e comunitária; serviços continuados de acompanhamento social às famílias ou seus representantes; proteção social pró-ativa, visitando famílias que estejam em situações de quase-risco; e acolhida para

⁴⁹ As condições para os repasses dos recursos para os Estados, Distrito Federal e Municípios, previstas no art. 30 da LOAS, são a efetiva instituição e funcionamento de: Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; e o Plano de Assistência Social. Constitui, ainda, condição para a transferência de recursos do FNAS às esferas estaduais, distrital e municipais de governo, a comprovação de recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social.

⁵⁰ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005, p. 6

recepção, escuta, orientação e referência⁵¹ – serviços abarcados pelo principal programa de proteção social básica do SUAS, o Programa de Atenção Integral à Família – PAIF⁵².

A Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB-SUAS estabelece o número mínimo de CRAS de acordo com o porte do município, para fins de partilha dos recursos da União e, ainda, as dimensões de territórios definidos por um número máximo de famílias nele referenciadas⁵³. A estruturação dos CRAS é um dos requisitos para a habilitação nos níveis de gestão básica e plena do SUAS.

A capacidade de atendimento do CRAS varia de acordo com o porte do município e o número de famílias em situação de vulnerabilidade social. A Tabela 4 consolida as informações sobre os critérios para o número de CRAS por município, bem como a estimativa de sua capacidade de atendimento.

Tabela 4 – *Critérios para implantação do CRAS de acordo com o porte do município*

Classificação do município	Nº de habitantes do município	Nº de famílias	Nº mínimo de CRAS por município	Nº de famílias referenciadas	Número de atendimentos de cada CRAS por ano
Pequeno Porte I	até 20.000	5.000	1	até 2.500	Até 500 famílias
Pequeno Porte II	de 20.001 a 50.000	de 5.000 a 10.000	1	até 3.500	Até 750 famílias
Médio Porte	de 50.001 a 100.000	de 10.000 a 25.000	2	até 5.000	até 1.000 famílias
Metrópole	mais de 900.000	mais de 250.000	8	até 5.000	até 1.000 famílias

Fonte: elaboração da autora, Guia de Orientações Técnicas – SUAS nº 1.

O CRAS deve ser instalado próximo ao local de maior concentração de famílias em situação de vulnerabilidade, conforme indicadores também definidos na NOB-SUAS⁵⁴. Em caso de territórios de baixa densidade demográfica, a escolha da localização do CRAS deverá observar o critério de melhor acessibilidade para o deslocamento da equipe às áreas de vulnerabilidade. No CRAS deve ser afixado, em local visível, mapa do território de sua abrangência, indicando sua localização e a dos demais serviços disponíveis no território e nas suas proximidades.

⁵¹ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005, p. 6

⁵² O Programa de Atenção Integral à Família – PAIF é o principal programa de Proteção Social Básica do SUAS e compreende ações e serviços básicos continuados para famílias em situação de vulnerabilidade social na unidade do CRAS. O PAIF necessariamente deve ser ofertado no CRAS. O PAIF, criado em 18 de abril de 2004, pela Portaria nº 78 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, reformulou a proposta do Plano Nacional de Atendimento Integrado à Família – PNAIF, implantado pelo governo federal em 2003. Em 19 de maio de 2004, por meio do Decreto Federal nº 5.085, o PAIF tornou-se ação continuada da Assistência Social, passando a integrar a rede de serviços de ação continuada da Assistência Social, financiada pelo Governo Federal.

⁵³ O número de famílias referenciadas é definido de acordo com o porte e a taxa de vulnerabilidade do município.

⁵⁴ A taxa de vulnerabilidade social, definida na NOB-SUAS é o indicador social que orientará os municípios na implantação do CRAS.

Os estados co-financiam a proteção social básica de assistência social mediante aporte de recursos para o sistema de informação, monitoramento, avaliação, capacitação, apoio técnico e outras ações pactuadas progressivamente. Também são responsáveis por coordenar, gerenciar, executar e co-financiar programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços, recebendo recursos federais, em incentivo, para o cumprimento desta responsabilidade. Os municípios habilitados em gestão básica e plena e o Distrito Federal estão aptos a receber o incentivo de participação em programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e da rede prestadora de serviços promovidos pelo estado e União.

A gestão plena é o nível no qual o município tem a gestão total das ações de assistência social, sejam elas financiadas pelo FNAS mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou, ainda, as que sejam provenientes de isenção de tributos em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social – CEAS. Nesse nível de gestão o município deve assumir a responsabilidade pela prestação de serviços de proteção social básica e especial.

A NOB/SUAS elenca os pressupostos, os requisitos para a habilitação, as responsabilidades e os incentivos de acordo com a complexidade de cada nível de gestão no âmbito municipal, bem como para os tipos de gestão do Distrito Federal, dos Estados e da União.

Também estão descritos na presente norma operativa os instrumentos de gestão, caracterizados como ferramentas de planejamento técnico financeiro da Política e do SUAS, nos três níveis de governo: o Plano de Assistência Social, o Orçamento, o Monitoramento, Avaliação e Gestão da Informação e o Relatório Anual de Gestão.

As instâncias de pactuação, articulação e deliberação também se apresentam melhor definidas no conteúdo da NOB/SUAS. A composição e as competências das instâncias de negociação e pactuação em nível federal – a Comissão Intergestora Tripartite (CIT) – e em nível estadual – a Comissão Intergestora Bipartite (CIB) estão detalhadas no corpo da norma operativa. A NOB/SUAS agregou competências complementares às instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social – os Conselhos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais.

A gestão financeira da PNAS tem o Sistema Único de Assistência Social - SUAS como referência e os fundos especiais como instâncias capazes de proporcionar maior transparência e controle societal da gestão dos recursos. No que tange ao financiamento, a NOB/SUAS

define: as condições gerais para as transferências de recursos – discussões e pactuações quanto a competências, responsabilidades e condicionalidades em relação ao cofinanciamento –; mecanismos de transferências, que possibilitem a regularidade dos repasses de forma automática, no caso de serviços e benefícios e o conveniamento de programas e projetos com duração determinada; critérios de partilha e transferências de recursos, incluindo o financiamento no fomento à organização de serviços, da rede, do sistema, com a definição de condições para a participação no financiamento; e as condições de gestão dos municípios.

Em Minas Gerais, foram iniciados estudos para elaboração da NOB Mineira, cujo objetivo é assumir as responsabilidades indicadas na NOB/SUAS sobre a gestão dos estados, visando a celebrar o Pacto para o Aprimoramento da Gestão – PAG com a União. O PAG definirá as metas de curto, médio e longo prazos para implementação do SUAS em Minas Gerais, com ênfase no fortalecimento da capacidade de gestão do órgão estadual (SEDESE, 2006, p. 4).

Em agosto de 2006, foram realizados encontros com os gestores municipais e com servidores das regionais SEDESE, em Belo Horizonte, para discussão do documento “*Referências e Diretrizes da Norma Operacional Mineira da Política de Assistência Social*”. Participaram da mesa de discussões representantes da SEDESE, do Fórum Mineiro de Assistência Social, do COGEMAS e do CEAS.

O PAG ainda não foi definido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e, tampouco, foi pactuado pela CIT, mas “Minas Gerais acredita que pode e deve tomar essa iniciativa que será uma importante bússola para a gestão da Política de Assistência Social.” (SEDESE, 2006, p. 4).

Apresentado o escopo legal, as diretrizes e as atribuições da Assistência Social, que compreendem as principais alterações ocorridas na sistemática da Assistência Social no País, será relatado, na seção seguinte, um breve histórico do contexto organizacional da Assistência Social no Brasil e em Minas Gerais, com vistas a demonstrar, em linhas gerais, como tais mudanças foram recepcionadas em nível nacional e estadual.

4.2 Contexto organizacional da Assistência Social: breve histórico

4.2.1 As mudanças do contexto organizacional na instância federal de governo

Com a promulgação da LOAS, em 1993, houve mudanças no ambiente organizacional da política de assistência social decorrentes tanto da legislação, quanto de decisões do governo federal. O art. 32 da LOAS previu que deveria ser criada uma comissão com a participação de órgãos e entidades governamentais e da sociedade civil para elaborar um projeto de municipalização, prevendo a extinção e o reordenamento institucional dos órgãos de assistência social. No entanto, divergências e disputas de natureza técnica e política e constantes reformas administrativas que reestruturaram os tradicionais órgãos de assistência social constituíram um óbice ao cumprimento do referido preceito legal (Lima, 2003, pp. 26-27).

Até então, a Legião Brasileira de Assistência – LBA era a grande instituição responsável pela assistência social no País, prestando serviços de assistência social de forma direta e indireta por meio de convênios, com representação em 27 estados e, aproximadamente 9.500 convênios celebrados com organizações governamentais e instituições sociais. A instituição apresentava grande capilaridade e também dispunha de forte burocracia sustentada pela articulação de segmentos resistentes aos processos de mudanças preconizados pela Constituição Federal e pela LOAS. (Lima, 2003, p. 28)

A Medida Provisória nº 813 de 1º de janeiro de 1995 reordenou os órgãos federais e distribuiu as competências da área de assistência social da seguinte forma: as competências antes assumidas pela LBA e pela Secretaria de Promoção Social do então Ministério do Bem-Estar Social passaram à alçada do Ministério da Previdência e Assistência Social, especificamente para: a Secretaria de Assistência Social – SAS, responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social; e para o Conselho Nacional de Assistência Social, com a função primordial de traçar as diretrizes da política.

No mesmo período, foi criado o Programa Comunidade Solidária, vinculado à Casa Civil da Presidência da República. Tal medida se contrapõe à proposta constante da LOAS, que previa um reordenamento em que as ações deveriam ser orquestradas e ordenadas por um comando único, a fim de evitar a fragmentação institucional. A Medida Provisória nº 813, de 1995, e a criação do programa Comunidade Solidária contribuíram para a desarticulação, paralelismo de ações e o recorte das áreas de assistência, por meio da pluralidade de instituições e programas no nível federal, com compreensões distintas sobre os direitos e as formas de efetivá-los (Lima, 2003, p. 37).

Nesse contexto, o principal papel da SAS era a coordenação da transição para um modelo descentralizado, em que parte das funções antes desempenhadas pelas agências federais

passaria a ser realizada por estados e municípios. Para tanto, adotou duas estratégias: a primeira direcionada à viabilização das exigências legais, tais como a criação de conselhos, fundos e planos estaduais e municipais; e a segunda voltada para a garantia da continuidade das ações, a fim de evitar que os serviços e programas fossem interrompidos.

Simultaneamente, houve a liquidação da LBA e, como não foi criado mecanismo legal de vinculação para que os servidores da instituição permanecessem na área de assistência social, houve redução da estrutura do quadro de pessoal da SAS. A extinção da LBA é um divisor de águas no histórico da assistência social no Brasil, pois, nesse momento, houve a compreensão de que realmente os programas seriam descentralizados, gerando um clima de insegurança e incertezas, principalmente, quanto à forma e à continuidade dos repasses de recursos (Lima, 2003, p. 30).

De 1993 a 1996, observaram-se poucos avanços no que se refere à regulamentação das regras para operacionalização da descentralização da assistência social. Lima (2003) argumenta que, na prática, houve o processo de estadualização da assistência social, uma vez que a estratégia de repasse dos recursos federais foi a sua transferência para os governos estaduais, que não tinham mais a competência de execução, para que estes os passassem para os municípios e instituições sociais conveniadas. O instrumento legal adotado para o repasse de atribuições a todos os estados da Federação era o convênio, os quais, pelo mesmo instrumento legal, deveriam repassar os recursos aos municípios e entidades sociais conveniados em curto espaço de tempo.

À esfera estadual de governo, nesse momento – década de 90 – cabia instituir o conselho e o fundo, elaborar o plano estadual, definir mecanismos de integração com os municípios e disponibilizar recursos humanos, materiais e financeiros para administração e execução das ações antes executadas pela União.

No entanto, os estados não estavam preparados para vivenciar o processo de estadualização da assistência social. O assessoramento técnico da União não ocorreu em todas as unidades subnacionais. A descentralização das competências para os níveis subnacionais ocorreu sem que fossem criadas as condições institucionais para sua efetivação. Os estados não dispunham de estrutura técnico-administrativa para firmar convênios e acompanhá-los (Lima, 2003, p. 32).

A partir da aprovação da NOB nº 1, de 1997 foi iniciado o processo de municipalização. Segundo a orientação da SAS, todos os municípios que preenchessem os requisitos do art. 30

da LOAS, seriam considerados aptos à municipalização. Todavia, os municípios não tinham clareza de que a aptidão para receber recursos do FNAS diretamente para o fundo municipal implicava a assunção dos riscos financeiros e políticos inerentes à gestão municipal da assistência social.

A princípio, foi dado um prazo para que o município se manifestasse pela não aceitação da municipalização. O silêncio significava aceitação. No entanto, o prazo para manifestação foi curto, os municípios não tinham informações suficientes sobre as implicações do processo e encontravam-se envolvidos com eleições. Nessa conjuntura, muitos desconheciam que tinham sido municipalizados pelas instâncias federal e estadual e, conseqüentemente, os procedimentos a serem adotados para implementação do processo. O desconhecimento do processo e do papel que os gestores municipais deveriam cumprir com a municipalização, associado à falta de estrutura e de capacidade técnica para coordenar, gerir, executar, supervisionar e acompanhar a rede de proteção social e os convênios, era uma realidade no âmbito local.

Nesse cenário, a municipalização mostrava-se ainda mais temerária que o processo de estadualização. Os municípios precisavam se estruturar para coordenar a política de assistência social no nível local, criar capacidade técnica para executar ações, administrar, supervisionar e acompanhar a rede proteção social e convênios. Entretanto, os esforços de capacitação dos gestores municipais foram pontuais e não continuados, expressando resultados insignificantes frente à premente necessidade de formação daqueles que seriam os agentes responsáveis pela gestão da assistência social.

Em 1998, a Secretaria de Assistência Social – SAS transforma-se em Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS, vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social, mantidas as mesmas competências anteriores.

Logo, constata-se que os processos de estadualização e municipalização ocorreram sem uma avaliação criteriosa dos requisitos institucionais necessários à implantação do processo de descentralização e sem que os gestores estaduais e municipais estivessem devidamente informados das conseqüências (Lima, 2003, p. 38). Os incentivos – maior aporte de recursos – eram muito restritos frente ao custo político, tendo em vista a não garantia do repasse dos recursos em dia, e aos custos técnico-administrativos de gestão dos serviços assistenciais – estruturação do órgão gestor para firmar convênios, repassar os recursos financeiros, articular, coordenar e supervisionar a rede de entidades. Segundo Arretche *apud* Lima (2003), “... todo processo a ser implementado depende da disposição, da adesão dos níveis subnacionais e de

que esses contem principalmente com recursos financeiros, políticos e administrativos, ou seja, mecanismos de indução.” (Lima, 2003, p. 39)

Ademais, os estados e municípios brasileiros são bastante heterogêneos, o que não os habilita de maneira uniforme a cumprir as atribuições de gestão decorrentes do processo de descentralização. A dimensão do gradualismo não foi observada na condução do processo, tanto no processo de estadualização, quanto no de municipalização.

“O gradualismo é uma dimensão analítica importante quando se busca introduzir inovações nas políticas públicas, principalmente na forma de implementação, é necessário que haja diretrizes claras para o processo, com regras conhecidas e transparentes, com preparação quanto à organização mínima para viabilizar as mudanças, com tempo suficiente para construir as novas estruturas. Evidencia, também a dimensão do reconhecimento das diferenças da capacidade técnica, política e institucional dos órgãos gestores e a necessidade de estabelecer organicidade vertical e horizontal na política. (...) O gradualismo pressupõe flexibilidade, que é o reconhecimento das diferenças políticas, econômico-financeiras, técnico-administrativas e sociais, bem como da capacidade diversa de resposta dos níveis subnacionais e municipais às demandas que se lhes apresentam.” (Lima, 2003, pp. 24-25)

A implementação do processo de descentralização da política de assistência social prescindiu da adoção do princípio do gradualismo, do conhecimento da diversidade regional, de captar as heterogeneidades e realizar uma política ordenada e planejada (Lima, 2003, p. 38). Com vistas a minimizar esses problemas a NOB/SUAS demonstra preocupação com o reconhecimento das diferenças e desigualdades regionais, apresentando procedimentos que compreendam diferentes condições de gestão, com vistas à efetivação do processo de descentralização da Assistência Social. Na seção seguinte será apresentado o contexto organizacional em que se realizaram as mudanças na Assistência Social com foco em Minas Gerais.

4.2.2 O contexto organizacional em Minas Gerais

Em 1996, o governo do estado promoveu uma reforma administrativa e, por meio da Lei nº 12.168, de 29 de maio de 1996, transformou a Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente – SECAD e a Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social na Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente – SETASCAD, reunindo em um só órgão as áreas do trabalho, assistência social, criança e adolescente. As ações desenvolvidas pela Fundação Estadual do Bem Estar do Menor – FEBEM, cuja extinção foi prevista pela Lei nº 11.819, de 31 de março de 1995, foram gradativamente absorvidas pela então SECAD.

Considerando as novas competências previstas na legislação vigente, o nível estadual de governo deveria cumprir papel relevante na viabilização da política de assistência social, assumindo funções de coordenação, horizontal e vertical, entre os diversos atores. O governo do estado deveria, também, capacitar os recursos humanos da instituição para cumprir as novas atribuições, destacando a de elaborar diagnósticos para as diversas regiões, para informar o processo de decisão e de assessoria aos municípios a fim de que gerissem localmente a prestação de serviços (Lima, 2002, p. 99).

A nova estrutura da SETASCAD poderia contribuir para melhor articulação entre as áreas fundamentais da política social, uma vez que estavam sob a gestão do mesmo órgão. Em determinado período a Secretaria adotou a gestão colegiada promovendo reuniões periódicas com os titulares das áreas para discutir e decisões questões comuns. Entretanto, a partir de 1998, observou-se um período de completa desintegração e desarticulação (Lima, 2002, p. 99).

Em julho de 1996, após várias tentativas anteriores, foi criado o Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS, por meio da Lei nº 12.262, com a proposta de atuar como um instrumento do sistema descentralizado e participativo da assistência social, destinado a deliberar, acompanhar e avaliar a gestão da política, bem como toda a prestação de serviço na área. O CEAS tem composição paritária – governo e sociedade civil – e na primeira gestão, em 1997, ocupou-se da própria organização, estruturação, funcionamento e da implementação de uma dinâmica de ação colegiada.

O processo de estadualização – repasse para o estado do gerenciamento dos recursos e dos serviços, programas e projetos federais – experimentou os mesmos problemas dos demais estados brasileiros. A SETASCAD não havia absorvido as novas concepções da LOAS, nem a proposta de descentralização. A Secretaria estava despreparada para assumir as atribuições impostas à esfera estadual de governo pelo governo federal, que, por sua vez, não se preocupou em criar incentivos que estimulassem a capacidade de gestão do órgão estadual.

A SETASCAD até então acostumada a administrar convênios pontuais, teve que assumir a implementação de 1.339 convênios, observadas as exigências da legislação federal e o repasse mensal de recursos às entidades de atendimento. No entanto, a estrutura da Secretaria era precária para receber essas novas atribuições e o resultado foi a morosidade no processamento dos convênios e no repasse dos recursos às entidades sociais (Lima, 2002, p. 102).

As dificuldades apresentadas pela SETASCAD compreenderam desde problemas de recursos humanos – número insuficiente de servidores, rotatividade de pessoal, equipes instáveis – até problemas relacionados à inadequação do espaço físico e carência de equipamentos e material de consumo. A resistência do corpo de servidores também foi um importante fator que dificultou a implementação das mudanças organizacionais e do processo de descentralização (Lima, 2002, p. 102).

Quando a SETASCAD conseguiu alcançar certo ritmo de rotinização na implementação dos convênios, o governo federal determinou a municipalização. Não obstante a resistência de alguns dirigentes da Secretaria em implementar o modelo, sob a alegação, inclusive, de que os municípios não estavam preparados para assumir a gestão dos recursos, foi realizada a municipalização, sob forte pressão do CEAS. A proposta apresentada pelo governo de Minas Gerais se restringiu à verificação do cumprimento do disposto no art. 30 da LOAS, e foi desenvolvida sem a realização prévia de estudos que pudessem verificar as condições institucionais do órgão gestor municipal para receber as novas atribuições. Repetem-se, portanto, os mesmos problemas que os demais estados e municípios brasileiros experimentaram: o princípio do gradualismo não foi incorporado ao processo de descentralização da política de Assistência Social.

Outro problema específico que impactou negativamente o processo em Minas Gerais foi a decisão dos dirigentes da Secretaria em deixar a coordenação e o acompanhamento dos municípios que aderiram à gestão municipal sob responsabilidade do escritório regional da Superintendência de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, para fazer o acompanhamento somente dos municípios que estavam sob a gestão estadual. Esta decisão gerou fragmentação e fragilização do processo de coordenação da descentralização da política de assistência social.

Nesse contexto, o Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social – COGEMAS, criado em 1994, tem papel fundamental, pois se revelou como espaço importante de encontro, formação e defesa política dos municípios nesse processo de municipalização tão conturbado. Organizou-se de maneira descentralizada no estado, com vistas a interiorizar suas ações por meio de reuniões regionais, que tinham como finalidade promover atuação política para fortalecer os municípios na busca de autonomia nas formas de gestão (Lima, 2002, p. 79).

Apesar da necessidade de realização de mudanças no sentido de construir uma estrutura institucional capaz de implementar com efetividade o processo de descentralização, observaram-se alguns pontos positivos, dentre os quais, destacam-se: a elaboração dos

primeiros planos estaduais da assistência social, da criança e do adolescente; a elaboração de diretrizes para alguns programas e atividades na área da assistência social à luz da LOAS e do ECA; a consolidação da estrutura da SETASCAD, por meio da montagem de equipe de trabalho, definições de atribuições e tarefas, com vistas à organização da implementação dos serviços, programas e projetos. No entanto, o governo que assumiu em 1999, também não adotou como diretriz o alcance de maior articulação interna com a criação de ações consistentes, assentadas em diagnósticos, planejadas, monitoradas e avaliadas (Lima, 2002, pp. 103-104).

Em 2003, a Lei Delegada nº 49, de 2 de janeiro de 2003, deflagrando nova reforma administrativa, transformou a SETASCAD na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes – SEDESE e ampliou ainda mais suas áreas de atuação: trabalho e emprego, esporte, lazer, prevenção ao uso de entorpecentes e recuperação de dependentes, direitos humanos, assistência social e proteção de crianças e adolescentes.

A Lei Delegada nº 58, de 29 de janeiro de 2003, que dispõe sobre a SEDESE definiu as competências e a estrutura organizacional do referido órgão. A SEDESE é fruto da fusão da SETASCAD, da Secretaria de Estado de Esporte e da área de direitos humanos da então Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos. A estrutura orgânica da SEDESE, até o nível de Superintendência, está descrita no art. 3º, *in verbis*:

“Art. 3º A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes tem a seguinte estrutura orgânica:

I - Gabinete;

II - Assessoria de Apoio Administrativo;

III - Auditoria Setorial;

IV - Assessoria Jurídica;

(Inciso com denominação alterada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 75, de 13/1/2004.)

V - Superintendência de Planejamento e Gestão;

VI - Superintendência de Finanças;

VII - Subsecretaria de Esportes:

a) Superintendência de Suporte Técnico;

b) Superintendência de Esporte e Lazer.

VIII - Subsecretaria Anti-Drogas:

a) Superintendência de Prevenção à Dependência Química;

b) Superintendência de Tratamento e Recuperação dos Dependentes Químicos.

IX - Subsecretaria de Direitos Humanos:

a) Superintendência de Direitos Humanos;

b) Superintendência da Criança e do Adolescente;

c) Superintendência da Juventude.

X - Subsecretaria de Trabalho e Assistência Social:

a) Superintendência de Desenvolvimento Solidário, Cooperativo e Sindical;

b) Superintendência de Trabalho e Renda;

c) Superintendência de Assistência Social;

XI - Diretorias Regionais, em número de dezessete (destacamos).”

A SEDESE foi instituída com uma das estruturas mais pesadas da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, abarcando quatro subsecretarias, das quais duas – a Subsecretaria Anti-Drogas e a Subsecretaria de Direitos Humanos – funcionaram quase um ano apenas com o subsecretário. A fusão de secretarias e a ampliação de novas áreas de atuação não foram acompanhadas da respectiva ampliação da estrutura e da equipe de servidores. Ressalta-se, principalmente, a estrutura orgânica da área-meio. Há apenas uma assessoria jurídica e uma unidade de planejamento, gestão e finanças para atender as quatro subsecretarias. Segundo um dos gestores estaduais entrevistados, o fato de haver quatro subsecretarias com apenas uma área meio apresenta como consequência o fato de que as coisas sejam “feitas de maneira amadora ou de forma improvisada”. (entrevista 6)

O aumento da estrutura orgânica também foi acompanhado da ampliação das competências da SEDESE, conforme demonstrado no art. 2º da Lei Delegada nº 58, de 2003,

“Art. 2º A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes tem por finalidade planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado que visem ao fomento e ao desenvolvimento social da população, por meio de ações relativas ao trabalho e emprego, ao esporte, ao lazer e à prevenção ao uso de entorpecentes e à recuperação de dependentes, bem como aquelas destinadas ao cumprimento das normas referentes aos direitos humanos, à assistência social e à proteção de crianças e adolescentes, competindo-lhe:

I - formular e coordenar a política estadual de Desenvolvimento Social e Esportes e supervisionar sua execução nas instituições que compõem sua área de competência;

II - formular planos e programas em sua área de competência observando as diretrizes gerais de Governo, em articulação com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão;

III - planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar e controlar as atividades setoriais, a cargo do Estado, relativas ao uso indevido de substâncias e produtos psicoativos em todo o Estado, incluindo a prevenção, tratamento, a recuperação e a reinserção social do dependente químico;

(Vide art. 3º da Lei nº 16276, de 19/7/2006.)

IV - promover e divulgar ações que garantam a eficácia das normas vigentes de defesa dos direitos humanos estabelecidos na Constituição da República, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres Fundamentais do Homem, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e em acordos dos quais o Brasil seja signatário;

V - elaborar e divulgar diretrizes e executar ações de uma política de atendimento, promoção e defesa dos direitos da criança, do adolescente e do jovem do Estado de Minas Gerais, executando-a direta ou indiretamente;

VI - formular e coordenar a definição de políticas públicas, bem como executar ações, na área da assistência social, organização do trabalho e da geração de emprego e renda, em especial o fomento às políticas de primeiro emprego, visando promover um desenvolvimento solidário, cooperativo e socialmente justo no Estado.”

Vale ressaltar que, à SEDESE, estão vinculadas uma autarquia – a Administração de Estádios do Estado de Minas Gerais (ADEMG) – e uma Fundação – a Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais (UTRAMIG) estando, ainda, sob sua área de competência doze conselhos estaduais, conforme disposto no art. 4º da Lei Delegada nº 58, de 2003.

A reforma administrativa realizada em 2003 foi inspirada nos princípios da Gestão Pública Contemporânea e da construção de um governo matricial com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável. No entanto, a dimensão assumida pela SEDESE, após a reforma, tem se revelado um fator dificultador para a articulação e integração das áreas no âmbito da própria Secretaria, bem como potencializou a já apresentada deficiência de estrutura e do corpo de servidores adequados à efetiva implantação da descentralização da Política de Assistência Social.

A redução do quadro de pessoal com a expansão de atribuições e responsabilidades de implementação da política de Assistência Social é um fato que tem sido observado na esfera estadual de governo desde 1995. A redução de recursos humanos atinge a sede e as 17 unidades regionais. Um dos principais fatores responsáveis pela redução do quadro de pessoal no período é a impossibilidade de extensão de jornada de trabalho dos servidores na então SETASCAD, o que os levou a se transferirem para outras Secretarias de Estado onde poderiam se beneficiar da extensão da jornada com conseqüente aumento de remuneração. No período 1996-2000, o número de cargos de provimento efetivo preenchidos reduziu em 63%, o que fez com que a SEDESE ficasse com menos de 500 cargos ocupados. Para suprir a carência de pessoal o governo estadual adotou a terceirização. De 1997 a 2000 o número de contratos de mão-de-obra terceirizada aumentou 352% (Lima, 2002, p. 113).

Outros problemas na área de recursos humanos verificados na então SETASCAD são a falta de uma política continuada e consistente de formação e capacitação de recursos humanos e a rotatividade de pessoal. A ausência de um sistema de incentivos, com um plano de carreiras baseado no mérito, que desse um tratamento igualitário, universalista e impessoal também se revela um problema da área de gestão de pessoas (Lima, 2002, p. 115).

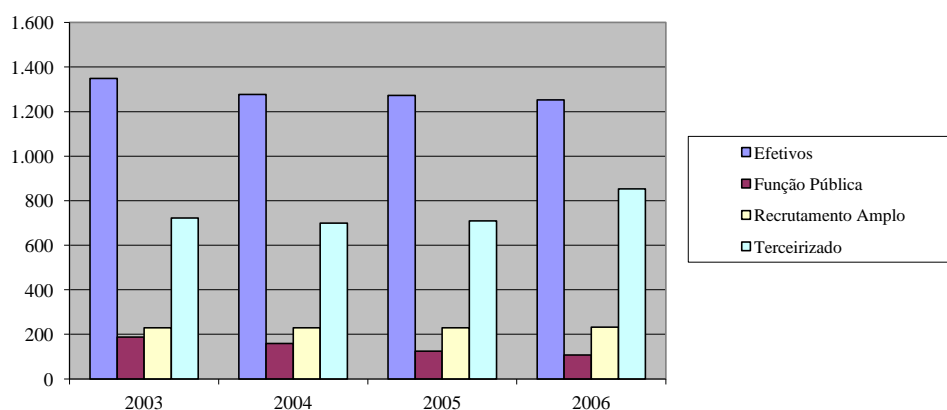
A extinção da FEBEM também repercutiu negativamente junto ao problema de recursos humanos do órgão. A então SETASCAD absorveu todos os servidores que trabalhavam na antiga FEBEM. Grande parte desses servidores eram cuidadores, com nível de escolaridade de até ensino médio, perfil adequado às funções que exerciam na extinta FEBEM, mas, em completo desacordo com o exigido para os servidores da SETASCAD. (entrevista 8)

O perfil do titular do órgão gestor estadual é outro fator que marca o histórico institucional da Política de Assistência Social e produz reflexos na área de recursos humanos. Grande parte dos agentes públicos nomeados para o cargo de Secretário de Estado na área de Assistência Social eram parlamentares, com carreira política no Legislativo. O perfil político do dirigente permeava a instituição de critérios também políticos na nomeação para ocupação de cargos de provimento em comissão e, principalmente, no preenchimento das vagas de contratos administrativos. Somente em 2006, a SEDESE rompe com esse padrão, passando a contar com uma Secretária de Estado que apresenta perfil técnico. Segundo um dos gestores estaduais entrevistados, “A Assistência Social [o órgão gestor estadual] sempre teve dirigentes políticos; atualmente, a Secretária de Estado tem perfil técnico. Mas, os demais eram políticos”. (entrevista 6)

A partir de 2003, com a junção das áreas de trabalho e emprego, esporte, lazer, prevenção ao uso de entorpecentes e recuperação de dependentes, direitos humanos, assistência social e proteção de crianças e adolescentes na SEDESE, a deficiência de recursos humanos tornou-se um problema ainda maior. Houve aumento do número de cargos de provimento efetivo e de provimento em comissão, devido à incorporação dos servidores que já atuavam nas referidas áreas em outros órgãos, mas não em número suficiente para atender às novas atribuições da SEDESE.

O Gráfico 4 apresenta a evolução da composição do quadro de pessoal da SEDESE de 2003 até março de 2006. Ainda que de maneira mais tênue, observa-se no período 2003-2006 o mesmo comportamento verificado no período 1995-2000: queda do número de cargos de provimento efetivo ocupados e aumento do número de terceirizados.

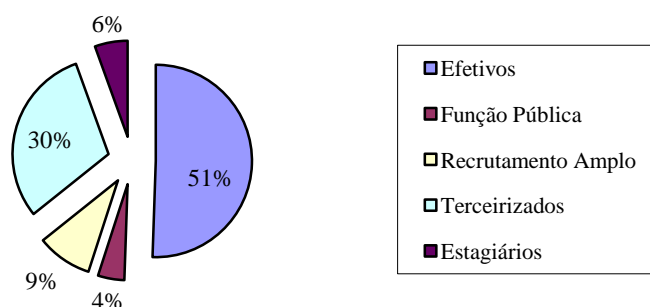
Gráfico 4 – *Evolução da composição do quadro de pessoal da SEDESE no período 2003-2006*



Fonte: elaborado pela autora a partir de dados da SEDESE.

Em 2006, a SEDESE contava com 1.606 servidores e 893 terceirizados. O Gráfico 5 apresenta a composição detalhada do quadro de pessoal da SEDESE, o que nos permite concluir que 43% das pessoas que trabalham no referido órgão não são servidores de carreira.

Gráfico 5 – *Composição do quadro de pessoal da SEDESE em 2006*



Fonte: elaborado pela autora a partir de dados da SEDESE.

No período 2004-2006, foram reestruturadas todas as carreiras do estado, com base na meritocracia, definindo-se como critério necessário para evolução na carreira a avaliação de desempenho individual. Também foram criados dois mecanismos de incentivo à produtividade do servidor: o Adicional de Desempenho – ADE⁵⁵, que veio substituir o adicional por tempo de serviço, mais conhecido como “quinqüênio”; e o Prêmio por Produtividade⁵⁶, bônus pago aos servidores que estejam em exercício em órgãos ou entidades que tenham sido avaliados satisfatoriamente no Acordo de Resultados⁵⁷. Em 2006, também foi instituída a Política de Desenvolvimento dos Servidores Públicos, que define as diretrizes gerais para a formação e capacitação dos servidores estaduais.

Todavia, esse conjunto de mudanças ainda é muito recente para se avaliar os impactos produzidos no âmbito da SEDESE. Foram realizados dois períodos de Avaliação de Desempenho Individual até junho de 2005 e, em 1º de julho de 2006, foi iniciado o terceiro ciclo. Em 2006, os servidores da SEDESE foram posicionados na nova carreira. Os servidores

⁵⁵ O Adicional de Desempenho é uma vantagem pessoal dos servidores estaduais de Minas Gerais e foi instituída pela Lei nº 14.693, de 30 de julho de 2003 e regulamentada pelo Decreto nº 43.671, de 4 de dezembro de 2003.

⁵⁶ O Prêmio por Produtividade é um bônus a ser pago em função do desempenho institucional e do servidor estadual de Minas Gerais e tem como fonte de custeio a depender da situação: economia com despesas correntes; ampliação real da arrecadação de receitas; e transferências federais específicas. Foi instituído pela Lei nº 14.694, de 30 de julho de 2003 e regulamentado pelo Decreto nº 43.674, de 4 de dezembro de 2003.

⁵⁷ O Acordo de Resultados é um instrumento se assemelha a um contrato de gestão e foi adotado pelo governo estadual de Minas Gerais com o intuito de promover a pactuação de resultados organizacionais. É submetido à avaliações periódicas e a sua celebração e avaliação satisfatória constituem requisitos para o pagamento do Prêmio por Produtividade.

que já percebiam quinquênio não optaram pelo ADE e, como não houve concurso público para o provimento de cargos efetivos na SEDESE, não há servidores que percebam a referida vantagem pessoal. Em 2006, tiveram início as negociações para elaboração do Acordo de Resultados da SEDESE, um dos requisitos para que os servidores percebam o Prêmio por Produtividade.

A precariedade da nova estrutura do órgão gestor da Assistência Social é agravada pelas três novas funções que foram deslocadas de outros órgãos e incorporadas à SEDESE sem a devida estrutura na área meio, que permaneceu, praticamente, com a mesma estrutura da então SETASCAD. Este é um grande dificultador existente na SEDESE e que gera impactos negativos em todas as atividades desempenhadas pelo Órgão, inclusive no Projeto Estruturador 31.

Tais fragilidades são irradiadas, também, dentre as 17 regionais da SEDESE. A carência de pessoal – em termos qualitativos e quantitativos –, de estrutura material e a assunção das atividades das três novas funções incorporadas à Secretaria também repercutiram nas regionais. Segundo um dos gestores estaduais entrevistados, há 292 servidores nas 17 regionais SEDESE. (entrevista 8)

Desde a reforma administrativa que promoveu a junção das áreas da Assistência Social e da Criança e do Adolescente, por meio da criação da SETASCAD, as diretorias regionais começaram a sofrer algumas mudanças. Até então, as regionais contavam com uma superintendência para apoiar e acompanhar o trabalho no interior do estado e, após a reforma, as regionais passaram a se reportar ao gabinete, sem a devida estrutura para atender ao volume de demanda. Observou-se, ainda, redução da autonomia gerencial das regionais e a (re)centralização do controle dos recursos financeiros e orçamentários na sede. Até 1999, as regionais da SEDESE eram unidades orçamentárias independentes, com ordenador de despesa e recursos próprios. A partir de 1999, todos os procedimentos administrativos passaram a ser realizados na sede e os recursos e a ordenação das despesas foram centralizados (Lima, 2002, p. 101).

A presença do viés político é ainda mais marcante nas regionais, por estarem distribuídas no interior do estado, onde, na maioria das localidades, a adoção de critérios técnicos e a profissionalização da Administração Pública representam uma realidade ainda distante. As regionais da SEDESE vivenciam com mais intensidade o legado clientelista da Assistência

Social, seja na definição do município-sede e da jurisdição das regionais, seja na escolha dos diretores e dos contratados terceirizados das regionais SEDESE. Segundo um dos gestores entrevistados, essa influência reflete-se no comprometimento dos diretores das regionais e, por consequência, nos servidores sob sua gerência. “As equipes técnicas estão viciadas.” (entrevista 6)

A falta de estrutura das regionais SEDESE prejudica sobremaneira o avanço da implementação da descentralização e do SUAS em Minas Gerais. Os problemas de falta de estrutura de recursos humanos e materiais são confirmados pelos gestores estaduais entrevistados, quando afirmam que há regionais que funcionam apenas com um diretor para responder por todas as competências da SEDESE. As entrevistadas ressaltam, ainda, que o desempenho das regionais é diferenciado: “Algumas regionais são mais fortalecidas”, tais como Varginha, Juiz de Fora, Uberlândia, São João del Rei e Divinópolis; contudo, outras não o são. (entrevistas 3 e 6)

A falta de pessoal capacitado, de uma área meio estruturada e de um conjunto orgânico de regionais fortalecidas na SEDESE impacta diretamente nas atividades de descentralização da política. O papel das regionais é estratégico na viabilização da municipalização, por estarem mais próximas dos municípios e poderem fazer um acompanhamento mais sistemático do processo de descentralização (Lima, 2002, p. 100).

A agregação de novas e diferenciadas competências à então SETASCAD que já apresentava poucos recursos e baixa capacidade institucional, definiu a formação de um cenário ainda mais adverso para que o órgão gestor estadual da Política de Assistência Social consiga implementar a descentralização nos moldes do SUAS. É neste contexto, que se inscreve o Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, objeto de análise dos próximos capítulos.

5 O PROJETO ESTRUTURADOR INCLUSÃO SOCIAL DE FAMÍLIAS VULNERABILIZADAS: UMA ANÁLISE DAS DIMENSÕES ADMINISTRATIVAS DA CAPACIDADE ESTATAL⁵⁸

Nesse capítulo será realizada análise do Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*”, o que permite um exame do desenho da intervenção e da capacidade estatal para implementá-lo. A estratégia de atuação junto às famílias, se realizada de maneira efetiva, pode contribuir para o fortalecimento dos aspectos relacionais e sociais – um dos eixos estruturantes da exclusão social (Atkinson et al *apud* Bronzo, 2005, pp. 53-57) – e, conseqüentemente, para o êxito de um programa que tem como objetivo promover a inclusão social.

Preliminarmente, cabe enfatizar que as informações apresentadas neste item traduzem a posição oficial do Governo do Estado de Minas Gerais em relação aos programas, projetos, objetivos e metas que pretende alcançar no longo prazo (até 2020) e no curto prazo, (2004-2007). O Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*”, também denominado Projeto Estruturador 31, ou simplesmente PE 31, integra a carteira de projetos estruturadores – GERAES – que, em 2004, era composta por trinta e um e, em 2006, conta com trinta e cinco projetos.

Inicialmente, será apresentado o Projeto Estruturador 31, contendo breve descrição dos seus objetivos, bem como dos programas e ações que o integram. Posteriormente, será realizada análise da estrutura do Projeto Estruturador 31, buscando verificar a sua consistência, ou seja, o alinhamento das ações que o integram à estratégia e ao objetivo proposto, bem como a sua pertinência em relação ao paradigma do novo modelo de proteção social e à sua aderência aos princípios e diretrizes do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Por fim, o Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*” será analisado sob a perspectiva da capacidade estatal, entendida em sua dimensão administrativa.

⁵⁸Para fins da presente dissertação, os entrevistados serão tratados como gestores ou gestores estaduais.

5.1 Breve Descrição do Projeto Estruturador 31⁵⁹

O Projeto Estruturador “Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas” está vinculado a dois objetivos prioritários estabelecidos no PMDI, conforme demonstrado na Figura 1: *“Melhorar e ampliar o atendimento ao cidadão através da oferta de serviços públicos de qualidade, especialmente na educação, saúde e habitação”* e *“Reduzir as desigualdades regionais com prioridade para a melhoria dos indicadores sociais da região Norte e dos vales do Jequitinhonha e do Mucuri”*.

O Projeto Estruturador 31 é coordenado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes – SEDESE, sob a gerência da Superintendente de Assistência Social e a gerência adjunta do Superintendente de Planejamento e Finanças.⁶⁰ e tem como finalidade desenvolver ações centralizadas na família, que promovam a inclusão dos destinatários da assistência social, garantindo-lhes o acesso a bens e serviços sociais básicos, com qualidade. O objetivo do Programa é promover o “desenvolvimento social e comunitário por meio do apoio a programas e projetos de enfrentamento à pobreza, com redistribuição de renda, centralizados na família, voltados para a melhoria da qualidade dos serviços assistenciais, incluindo apoio ao migrante e à população de rua” (GERAES, 2005).

O público-alvo compreende as famílias cujos membros estejam em condições de vulnerabilidade social, econômica e pessoal, e que tenham ou não filhos menores em situação de risco pessoal e social, bem como pessoas com deficiência e idosos.

O Projeto Estruturador – PE 31 é uma estratégia para ordenar e sistematizar as iniciativas estaduais na área de assistência social, integrando-as e articulando-as sob o princípio da centralidade na família. Tal princípio está em estreita consonância com a Política Nacional de Assistência Social de 2004, que prevê a centralidade na família como diretriz para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (PNAS, 2004, p. 33).

⁵⁹ As informações apresentadas sobre o Projeto Estruturador “Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas” constantes desta seção foram obtidas no sítio eletrônico da carteira de projetos estruturadores Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado – GERAES, no endereço eletrônico www.geraes.mg.gov.br, em 18 de maio de 2005.

⁶⁰ A composição da gerência do Projeto Estruturador 31 refere-se ao período de 2006. De 2004 a 29/03/2005, o Projeto era gerenciado pelo Subsecretário do Trabalho e Assistência Social que tinha como gerente-adjunta a Superintendente de Assistência Social.

O programa prevê quatro eixos estratégicos para a sua execução. O primeiro é “Capacitar recursos humanos para viabilizar suas ações, tendo como referência a Política Nacional de Assistência Social, com ênfase na implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS” (GERAES, 2005).

O segundo “Implantar⁶¹ e implementar⁶² o sistema de informação, monitoramento e a avaliação da política de assistência social e do sistema de informação para a infância e a adolescência” (GERAES, 2005). Esta é uma ação de suporte para o planejamento, controle e gestão, mediante a utilização de base de dados comuns para construção ou verificação de resultados, em consonância com o perfil socioeconômico das famílias e demais informações produzidas (SEDESE, 2006). Segundo a Política Nacional de Assistência Social este eixo é importante para a efetiva implementação do SUAS e deve ser definido como uma das competências dos órgãos gestores das três esferas de governo.

O terceiro é “Potencializar as redes locais e estadual de assistência social, por meio da articulação do conjunto de programas, projetos e serviços prestados diretamente pelo poder público ou por instituições privadas para o atendimento à família.” No âmbito deste eixo serão prestadas ações de abrigamento a crianças e adolescentes, habilitação e reabilitação da pessoa com deficiência, proteção contra a violência e exploração sexual de crianças e adolescentes, proteção contra o trabalho infanto-juvenil, atendimento em creches ou centros infantis, atenção à criança, ao adolescente e jovens, por meio de atividades sócio-educativas desenvolvidas junto à comunidade, atenção ao idoso em regime asilar (de longa permanência) ou centro de convivência, abrigamento e fornecimento de passe para migrantes, avaliação do Benefício de Prestação Continuada – BPC e atividades esportivas e de lazer para crianças e adolescentes” (SEDESE, 2006).

E o quarto é “Apoiar tecnicamente os municípios para a implantação e implementação dos sistemas públicos da política de assistência social e de proteção à criança e ao adolescente.” (GERAES, 2005)

Com a adoção das estratégias supramencionadas, o Projeto Estruturador 31 visa a gerar os seguintes benefícios: “resgate dos valores e das estruturas familiares, rompidos pela vulnerabilidade econômica e social; articulação interinstitucional das ações e otimização dos

⁶¹ Implantar significa introduzir, estabelecer, inaugurar (FERREIRA, 1 ed. P. 746).

⁶² Implementar significa dar execução; levar à prática por meio de providências concretas (FERREIRA, 1 ed. P. 746).

recursos, com a garantia de maior eficácia na execução da política de Assistência Social; impacto relevante no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH no Estado⁶³; e, possibilidade de reversão do círculo vicioso da pobreza, com ações intersetoriais, focalizadas nas famílias vulnerabilizadas” (GERAES, 2005)

5.2 Análise do alinhamento estratégico do Projeto Estruturador 31

A análise do alinhamento estratégico visa examinar se o desenho institucional do Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*” está em consonância com os objetivos a que o próprio Projeto se propõe e à estratégia de governo. O exame das ações do Projeto Estruturador 31 permite identificar elementos que refletem a capacidade estatal da esfera estadual de governo na gestão da política de assistência social.

A composição inicial do Projeto Estruturador 31, constante do PPAG 2004-2007, contava com 24 (vinte e quatro) ações⁶⁴, conforme demonstrado no Quadro 3. Após a primeira revisão do PPAG, em 2005, observaram-se algumas modificações. As ações “*Abrigamento em Centros Educacionais*”, “*Casa-Lar*” e “*Abrigamento de Crianças e Adolescentes – Convênio com Entidades*” foram aglutinadas constituindo a ação “*Abrigamento de Crianças e Adolescentes*”, tendo em vista que a finalidade e o produto das ações eram os mesmos, não justificando a separação em três ações. A ação “*Núcleo de Apoio à Família – Casa da Família*” foi substituída pela ação “*Centros de Atenção Especializada de Assistência Social*”, em decorrência da mudança de nome pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, incorporando a ação “*Implantação de Equipes de Agentes Sociais de Proteção à Família*”. A ação “*Atendimento ao Migrante*” teve seu escopo ampliado passando a atender também à população de rua, constituindo-se na nova ação “*Atendimento ao Migrante e População de Rua*”. Além disso, foram incluídas mais cinco novas ações – “*Apoio aos municípios na Política de Assistência Social*”, “*SOS Drogas*”, “*Qualificação de Recursos Humanos para Gestão e Controle da Política de Assistência Social*”, “*Qualificação de*

⁶³ Segundo o documento do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH em 2000 era de 0,766 e segundo projeções tendenciais, em 2007 seria de 0,803 e, em 2020, de 0,855. Na construção do cenário mais favorável para tornar “Minas Gerais o melhor estado para se viver” – visão de futuro do governo estadual 2003-2006 – o IDH, em 2010, seria de 0,803 e, em 2020, de 0,884.

⁶⁴ Ação é a terminologia adotada no PPAG – e que será utilizada neste trabalho – para identificar projetos, programas, serviços e atividades que compõem o escopo dos Programas, termo adotado também no PPAG para identificar os conjuntos de ações, dentre os quais o Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas.

Recursos Humanos para a Gestão e contribuição da Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente” e *“Família Acolhedora”* –, o que fez com que o Projeto Estruturador 31 totalizasse 25 ações (PPAG, Revisão 2005/2007).

Na revisão do PPAG de 2006, o Projeto Estruturador 31 sofreu novas mudanças. A ação *“Combate à Exploração e Violência Sexual”* foi substituída pela ação de *“Combate à Violação dos Direitos Humanos”*, para adequação à Política Nacional de Assistência Social e à Norma Operacional Básica/ SUAS. O *“Programa Segundo Tempo”* e o *“Curumim”* foram excluídos do Projeto Estruturador 31, passando a integrar o novo Projeto Estruturador *“Minas Esporte”*. Ademais, foram incluídas duas novas ações: *“Inserção Produtiva de Famílias Vulnerabilizadas”* e *“Unidade de Referência Regional de Assistência Social – Proteção Social Especial”* (Projeto de Lei ° 2.688, de 2005). Outra alteração importante ocorrida na revisão de 2006 foi a alteração dos nomes das ações que passaram a ser classificadas em três grupos, para adequação à Política Nacional de Assistência Social de 2004 e à Norma Operacional Básica/ SUAS: Gestão da Política de Assistência Social; Proteção Social Básica; Proteção Social Especial.

Em 2006, o Projeto Estruturador *“Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas”* passou a ser integrado por 25 ações. A composição original do Projeto Estruturador 31, bem como as decorrentes das transformações sofridas no período de 2004-2006, por meio dos processos de revisão do PPAG, estão demonstradas no Quadro 4.

As alterações sofridas pelo Projeto Estruturador 31 no período 2004-2006, demonstram que houve a expansão/ ampliação de algumas ações, um esforço de integração, com vistas a evitar sobreposições de ações, bem como a adaptação do Projeto às diretrizes nacionais da Política de Assistência Social.

Quadro 4 – Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas no PPAG 2004- 2007 e revisões posteriores

PPAG 2004-2007	Revisão do PPAG 2005-2007	Revisão do PPAG 2006-2007
Implantação do Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência - SIPIA nos Conselhos Tutelares dos Municípios	Implantação do Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência - SIPIA nos Conselhos Tutelares dos Municípios	Implantação do Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência - SIPIA nos Conselhos Tutelares dos Municípios - Gestão da Política de Assistência Social
Implantação do sistema de Informação Monitoramento e Avaliação da Política de Assistência Social	Implantação do sistema de Informação Monitoramento e Avaliação da Política de Assistência Social	Implantação do sistema de Informação Monitoramento e Avaliação da Política de Assistência Social - Gestão da Política de Assistência Social
Abrigamento em Centros Educacionais	Abrigamento de Crianças e Adolescentes	Abrigamento de Crianças, Adolescentes e Pessoas com Deficiência - Proteção Social Especial
Casa Lar		
Abrigamento de Crianças e Adolescentes - Convênio com Entidades		
Agente Jovem de Desenvolvimento Social	Agente Jovem de Desenvolvimento Social	Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano - Proteção Social Básica
Atendimento à Criança	Atendimento à Criança	Atendimento à Criança - Proteção Social Básica
Combate à Violência e Exploração Sexual	Combate à Violência e Exploração Sexual	Combate à Violação dos Direitos Humanos - Proteção Social Especial
Núcleo de Apoio à Família - Casa da Família	Centros de Atenção Especializada de Assistência Social	Centro de Referência de Assistência Social - CRAS - Proteção Social Básica
Implantação de Equipes de Agentes Sociais de Proteção à Família		
Atendimento ao Migrante - Fornecimento de Passes	Atendimento ao Migrante - Fornecimento de Passes	Atendimento ao Migrante - Fornecimento de Passes - Proteção Social Especial
Centro Integrado de Atendimento ao Menor - CIAME	Centro Integrado de Atendimento ao Menor - CIAME	Centro Integrado de Atendimento ao Menor - CIAME - Proteção Social Básica
Revisão e Avaliação do Benefício de Prestação Continuada - BPC	Revisão e Avaliação do Benefício de Prestação Continuada - BPC	Revisão e Avaliação do Benefício de Prestação Continuada - BPC - Gestão da Política de Assistência Social
Atendimento ao Migrante	Atendimento ao Migrante e População de Rua	Atendimento ao Migrante e População de Rua - Proteção Social Especial
Atendimento ao Idoso	Atendimento ao Idoso	Atendimento Social ao Idoso - Proteção Social Básica e Especial
Erradicação do Trabalho Infantil/ PETI-Bolsa	Erradicação do Trabalho Infantil/ PETI-Bolsa	Erradicação do Trabalho Infantil/ PETI-Bolsa - Proteção Social Especial
Erradicação do Trabalho Infantil/ PETI-Bolsa-Jornada Ampliada	Erradicação do Trabalho Infantil/ PETI-Bolsa-Jornada Ampliada	Erradicação do Trabalho Infantil/ PETI-Bolsa-Jornada Ampliada - Proteção Social Especial

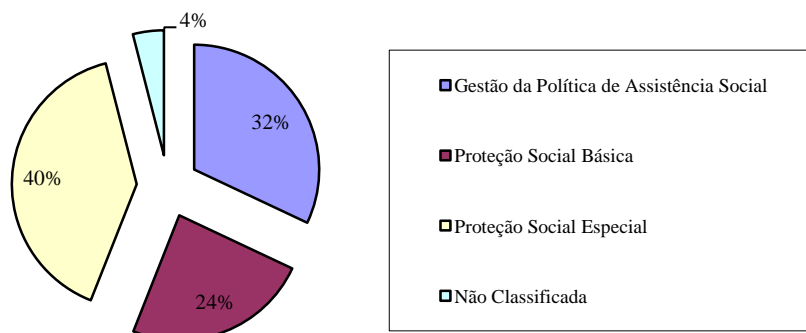
PPAG 2004-2007	Revisão do PPAG 2005-2007	Revisão do PPAG 2006-2007
Apoio aos Municípios e Entidades nas Políticas da Infância e Juventude	Apoio aos Municípios e Entidades nas Políticas da Infância e Juventude	Apoio aos Municípios e Entidades nas Políticas da Infância e Juventude - Gestão da Política de Assistência Social
Descentralização da Política de Assistência Social	Descentralização da Política de Assistência Social	Descentralização da Política de Assistência Social - Gestão da Política de Assistência Social
Esporte Solidário	Programa Segundo Tempo	Transferido para o Minas Esporte
Curumim	Curumim	Transferido para o Minas Esporte
Atendimento à Pessoa Portadora de Deficiência	Atendimento à Pessoa Portadora de Deficiência	Atendimento à Pessoa Portadora de Deficiência - Proteção Social Especial
Atendimento à Criança e ao Adolescente com Deficiência e/ou Necessidades Especiais		
Concessão de Benefícios	Concessão de Benefícios	Concessão de Benefícios - Proteção Social Básica
	Apoio aos Municípios na Política de Assistência Social	Apoio às Diretorias Regionais da SEDESE na Gestão da Política de Assistência Social do SUAS
	SOS Drogas	Apoio à estruturação da rede complementar de suporte social ao dependente químico - Proteção Social Básica
	Qualificação de Recursos Humanos para Gestão e Controle da Política de Assistência Social	Qualificação de Recursos Humanos para Gestão e Controle da Política de Assistência Social - Gestão da Política de Assistência Social
	Qualificação de Recursos Humanos para a Gestão e contribuição da Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente	Qualificação de Recursos Humanos para a Gestão e contribuição da Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente - Gestão da Política de Assistência Social
	Família Acolhedora	Família Acolhedora - Proteção Social Especial
		Inserção Produtiva de Famílias Vulnerabilizadas
		Unidade de Referência Regional de Assistência Social - Proteção Social Especial

Fonte: elaboração da autora, a partir de documentos do PPAG 2004-2007 e revisões de 2005 e 2006.

Adotando-se a classificação incorporada na revisão do PPAG 2006/2007, o Projeto Estruturador 31 apresenta o perfil de composição representado pelo Quadro 5. Conforme já relatado anteriormente, a classificação das ações nas categorias – Gestão da Política de Assistência Social, Proteção Social Básica e Proteção Social Especial – foi realizada na revisão do PPAG 2006/2007.

Considerando-se o recente processo de implementação do SUAS, observa-se que 72% das ações que integram o Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*” – Gestão da Política de Assistência Social (32%) e Proteção Social Especial (40%) – são de competência típica da esfera estadual de governo, conforme demonstrado no Gráfico 6.

Gráfico 6 – *Perfil da Composição do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*



Fonte: elaboração própria

As ações referentes aos sistemas de informação, monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social e para a Infância e Adolescência constituem competência que permeia as três esferas de governo e visa a fornecer informações para a devida ação estatal. A qualificação de recursos humanos para a Política de Assistência Social e para a Infância e Adolescência é uma das principais funções da esfera estadual de governo, com vistas a preparar os gestores municipais para assumirem, com responsabilidade e sustentabilidade, a gestão local da política de assistência social.

As ações de apoio aos municípios e entidades nas políticas de infância e adolescência e às regionais da SEDESE na implementação do SUAS também configuram competência própria do governo estadual, uma vez que uma das funções primordiais do gestor estadual da assistência social é preparar e apoiar os municípios para gerirem a Política de Assistência Social.

Quadro 5 – *Classificação das ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, em 2006, segundo a classificação da revisão do PPAG*

Proteção Social Básica		Proteção Social Especial		Gestão da Política de Assistência Social		
Direta	Descentralizada	Direta	Descentralizada	Apoio aos municípios	Qualificação de Recursos Humanos	Sistemas de Informação
Centro Integrado de Atendimento ao Menor - CIAME	Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano	Atendimento ao Migrante	Erradicação do Trabalho Infantil/ PETI-Bolsa-Jornada Ampliada	Revisão e Avaliação do Benefício de Prestação Continuada - BPC	Qualificação de Recursos Humanos para Gestão e Controle da Política de Assistência Social	Implantação do Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência - SIPIA nos Conselhos Tutelares dos Municípios
Apoio à estruturação da rede complementar de suporte social ao dependente químico	Atendimento à Criança	Erradicação do Trabalho Infantil/ PETI-Bolsa	Atendimento à Pessoa Portadora de Deficiência	Apoio aos Municípios e Entidades nas Políticas da Infância e Juventude	Qualificação de Recursos Humanos para a Gestão e contribuição da Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente	Implantação do sistema de Informação Monitoramento e Avaliação da Política de Assistência Social
Centro de Referência de Assistência Social - CRAS	Concessão de Benefícios	Abrigamento de Crianças, Adolescentes e Pessoas com Deficiência	Atendimento Social ao Idoso	Descentralização da Política de Assistência Social		
		Atendimento ao Migrante e População de Rua		Apoio às Diretorias Regionais da SEDESE na Gestão da Política de Assistência Social do SUAS		
		Família Acolhedora				
		Combate à Violação dos Direitos Humanos				
		Unidade de Referência Regional de Assistência Social				

Fonte: elaboração da autora, a partir de informações do SIGPLAN.

Observação: A ação “*Inserção Produtiva de Famílias Vulnerabilizadas*” não foi classificada na revisão do PPAG 2006/2007.

As ações de Proteção Social Especial por terem maior grau de complexidade e um custo mais elevado, a princípio, e até que os municípios estejam devidamente preparados para assumir a gestão plena da política de assistência social, devem ficar a cargo da esfera estadual de governo. Adotando-se as diretrizes da NOB/SUAS, caberia ao gestor estadual, considerando a demanda, a posição geográfica e as condições dos municípios, estudar a viabilidade e a possibilidade de desenvolver serviços de referência regional, como opção para otimização de recursos humanos e financeiros e atendimento das demandas regionais. A ação “Unidade de Referência Regional de Assistência Social – Proteção Social Especial”, inserida na revisão do PPAG de 2006, visa ao atendimento desta diretriz, por meio da implantação de unidades de referência regional de média e alta complexidade nos municípios-pólo das dez macrorregiões de planejamento do estado em co-financiamento com a União.

Observa-se, portanto, que as revisões do PPAG ocorridas ao longo de quase três anos, permitiram melhor adequação das ações que integram o Projeto Estruturador 31 às diretrizes do SUAS e ao papel que cabe à esfera estadual de governo na gestão da Política de Assistência Social, verificando-se um aumento de 60% no número de ações referentes à Gestão da Política de Assistência Social e queda de 25% nas ações de Proteção Social Básica.

Examinando-se as ações que integram o referido Projeto, em 2006, em relação à forma de implementação, tem-se a seguinte classificação: se diretamente executadas pela SEDESE, ainda que mediante convênios com entidades; ou se realizadas de maneira descentralizada, mesmo que não abranja todos os municípios.⁶⁵

Dentre as 25 ações que integram o Projeto Estruturador 31, oito foram classificadas como de Gestão da Política de Assistência Social, sendo que apenas a de Revisão e Avaliação do BPC é realizada de forma descentralizada⁶⁶. Nesse sentido, conclui-se que a forma de implementação das ações de Gestão de Política de Assistência Social está em conformidade com o papel da esfera estadual de governo de gerir a Política de Assistência Social, de acordo com as diretrizes do SUAS.

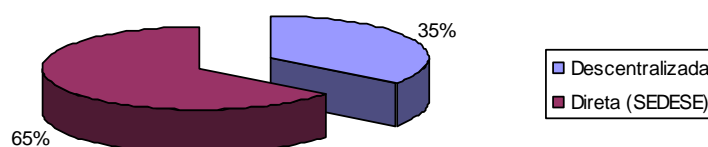
Dentre as demais 17 ações que correspondem aos programas, serviços e projetos de Assistência Social, classificadas nas categorias de Proteção Social Básica e Proteção Social

⁶⁵ A presente classificação é oficial e encontra-se disponível no SIGPLAN no módulo referente ao PPAG.

⁶⁶ Entende-se que esta ação seria mais bem classificada como de Proteção Social Básica ou Especial, tendo em vista a lógica adotada para classificação das ações do referido Projeto Estruturador nas três categorias adotadas. Conforme demonstrado no Quadro 6, o tipo de serviço prestado no âmbito das ações “Atendimento à Criança”, “Atendimento Social ao Idoso” e “Atendimento à Pessoa Portadora de Deficiência” é bastante semelhante ao prestado no âmbito da ação “Revisão e Avaliação do BPC”.

Especial, 10 são diretamente executadas pela SEDESE e 7 são realizadas de forma descentralizada, ou seja, 65% das ações ainda são executadas diretamente pelo órgão gestor estadual, a SEDESE, conforme se observa no Gráfico 7.

Gráfico 7 – Programas, Serviços e Projetos das categorias de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas por forma de implementação

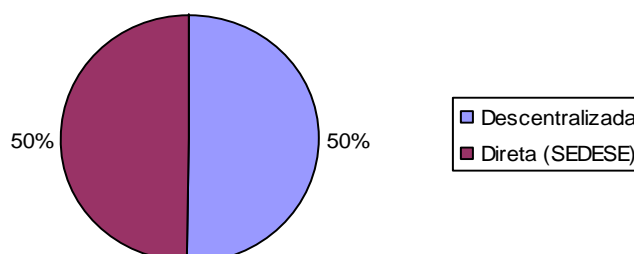


Fonte: elaboração própria

Considerando as diretrizes do SUAS e que um dos princípios comuns que deveriam orientar o conjunto de ações públicas contra a exclusão é o da maior proximidade territorial possível (Subirats, 2002 e Gomà, 2004), o Gráfico 7 evidencia que a situação representada está distante daquela desejável, na qual a maior parte das ações seria executada diretamente pelos gestores municipais.

Ao detalhar o exame do conjunto de ações ora em análise em relação à forma de execução e à classificação nas categorias de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, desprezando-se a ação não classificada⁶⁷, verifica-se, a partir do Gráfico 8, que a SEDESE ainda possui 50% das ações de Proteção Social Básica realizadas de forma direta.

Gráfico 8 – Ações de Proteção Social Básica do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas por forma de execução

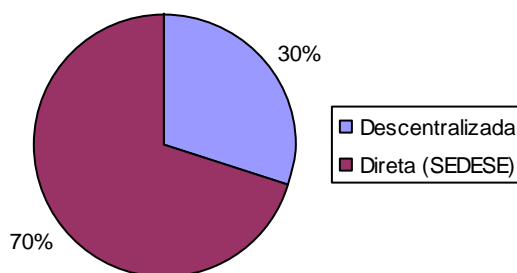


Fonte: elaboração própria

⁶⁷ No processo de revisão do PPAG 2006/2007 foi realizada a classificação das ações que integram o Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas nos grupos: Gestão da Política de Assistência Social, Proteção Social Especial e Proteção Social Básica. Todavia, a ação “Inserção Produtiva de Famílias Vulnerabilizadas” não foi classificada nos grupos mencionados, razão pela qual a desprezamos na presente análise.

Quanto às ações de Proteção Social Especial, apenas 30% foram descentralizadas, conforme demonstrado no Gráfico 9. No entanto, tratam-se de ações de maiores complexidade e custo, fator que poderia explicar um percentual menor de descentralização em relação às ações de Proteção Social Básica. Ademais, conforme já mencionado, o desenvolvimento de serviços de referência regional – uma das diretrizes da NOB/SUAS –, está sendo concretizado pela ação “*Unidade de Referência Regional de Assistência Social – Proteção Social Especial*”, que pretende implantar unidades de referência regional de média e alta complexidades nas dez macrorregiões de planejamento do estado em co-financiamento com a União. Tal ação viabilizará que a Proteção Social Especial seja implementada diretamente pelo gestor estadual da Política de Assistência Social de forma regionalizada.

Gráfico 9 – Ações de Proteção Social Especial do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas por forma de execução



Fonte: elaboração própria

A descrição de todas as ações que integraram o PE 31 no período 2004-2006, contendo o objetivo, o público-alvo, o tipo de serviço, o produto, a forma de implementação e a unidade orçamentária constam do Quadro 6.

Quadro 6 – *Descrição das ações que integraram o Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas no período 2004-2006*

Ação do PPAG	Objetivo	Público-alvo	Tipo de serviço	Produto	Forma de Implementação⁶⁸	Unidade Orçamentária
Implantação do Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência - SIPIA nos Conselhos Tutelares dos Municípios	Implantar e monitorar o sistema de informação para a infância e adolescência visando a instrumentalizar o Conselho Tutelar para a leitura da queixa ou registro da situação da criança e do adolescente.	Conselhos Tutelares ou Municipais da Criança e do Adolescente	Viabilizar condições e capacitar conselheiros tutelares e conselheiros municipais dos direitos da criança e do adolescente para o uso do SIPIA.	SIPIA implantado e/ou monitorado	Direta (SEDESE)	SEDESE
Implantação do Sistema de Informação Monitoramento e Avaliação da Política de Assistência Social	Implantar o Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da Política de Assistência Social no estado.	Estado	Desenvolver trabalhos com índices, indicadores e sistemas de informação sobre os programas descentralizados; desenvolver e implantar os módulos do sistema.	Sistema implantado	Direta (SEDESE)	FEAS
Apoio aos Municípios e Entidades nas Políticas da Infância e Juventude	Apoiar municípios e organizações não-governamentais na implantação e implementação da política de proteção e no atendimento a crianças e adolescentes.	Crianças e adolescentes com direitos violados	Informar os municípios e entidades de atendimento sobre a disponibilidade de recursos do FIA; selecionar os melhores programas apresentados, repassar os recursos, acompanhar a sua utilização e avaliar os resultados.	Município apoiado	Direta (SEDESE)	FIA
Descentralização da Política de Assistência Social	Implantar e implementar o Sistema Único de Assistência Social – SUAS.	Município	Apoiar os municípios na implementação do sistema descentralizado da assistência social, fortalecendo as instâncias locais de gestão; e desenvolver ações de qualificação de recursos humanos na área de assistência social em articulação com os municípios	Município assessorado	Direta (SEDESE)	SEDESE

⁶⁸ A classificação das ações de acordo com a forma de implementação adotada refere-se à constante do SIGPLAN. O critério utilizado para distinguir as ações de acordo com a forma de implementação considera: como Direta, a implementação realizada pela SEDESE, ainda que por meio de convênios com entidades; e Descentralizada, quando determinada ação é executada diretamente pelo município, ainda que não abranja todos os municípios mineiros e que, em alguns deles a SEDESE tenha que executá-la diretamente ou por meio de convênios.

Ação do PPAG	Objetivo	Público-alvo	Tipo de serviço	Produto	Forma de Implementação	Unidade Orçamentária
Qualificação de Recursos Humanos para Gestão e Controle da Política de Assistência Social	Qualificar recursos humanos para atuação na área de Assistência Social.	Operadores da Assistência Social	Desenvolver ações de qualificação em articulação com os gestores municipais	Pessoa capacitada	Direta (SEDESE)	FEAS
Qualificação de Recursos Humanos para a Gestão e contribuição da Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente	Qualificar e capacitar tecnicamente os conselheiros e os gestores municipais da criança e do adolescente.	Conselheiros municipais e gestores das políticas da criança e do adolescente	Desenvolver ações de qualificação e capacitação técnica.	Pessoa capacitada	Direta (SEDESE)	FIA
Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano	Qualificar jovens visando a reintegrá-los à sociedade, ao resgate dos vínculos familiares, e à inserção, reinserção e permanência do jovem na escola.	Jovens com idade entre 15 e 17 anos	Promover capacitação teórica e prática, por meio de atividades que não configurem trabalho, mas que possibilitem a permanência do jovem no sistema de ensino; conceder bolsa no período em que o jovem estiver inserido no Programa; preparar o jovem para atuar como agente de transformação e desenvolvimento de sua comunidade.	Adolescente qualificado	Descentralizada	FEAS
Atendimento à Criança	Oferecer Proteção Social Básica e programas e projetos destinados ao atendimento de famílias e suas crianças pequenas em situação de vulnerabilidade social, com vistas a fortalecer a convivência social e familiar.	Crianças na faixa etária de 0 a 6 anos	Prestar apoio técnico e financeiros aos municípios e entidades nos serviços assistenciais à criança em creche, incluindo o suporte nutricional, e manter cinco centros infantis, em Belo Horizonte, para atendimento à criança de 0 a 6 anos	Criança atendida	Descentralizada	FEAS
Centro Integrado de Atendimento ao Menor - CIAME	Reintegrar as crianças e adolescentes e suas famílias à comunidade, utilizando ações assistenciais e educativas que fortaleçam os vínculos afetivos e socioculturais.	Crianças e adolescentes vulnerabilizados, pessoas com deficiência e suas famílias	Apoio psicológico, complementação alimentar, higiene, esporte, recreação e lazer, reforço pedagógico, atividades ocupacionais, bem como iniciação profissional.	Pessoa atendida	Direta (SEDESE)	SEDESE

Ação do PPAG	Objetivo	Público-alvo	Tipo de serviço	Produto	Forma de Implementação	Unidade Orçamentária
Concessão de Benefícios	Conceder benefícios eventuais: auxílio-natalidade e auxílio-funeral	Famílias em situação de vulnerabilidade econômica e social, que possuam renda <i>per capita</i> inferior a 1/4 do salário mínimo	Co-financiamento dos benefícios eventuais.	Município beneficiado	Descentralizada	FEAS
Apoio à estruturação da rede complementar de suporte social ao dependente químico	Prevenir a dependência química e reinserir o dependente químico na sociedade	Dependente químico e seus familiares	Acolher, orientar, e apoiar ações de reinserção social e de prevenção; credenciar entidades na rede complementar de suporte social de atenção ao dependente químico e encaminhar o dependente químico e os familiares aos serviços de atenção ao usuário de álcool e outras drogas; e realizar avaliação psicossocial.	Pessoa atendida	Direta (SEDESE)	SEDESE
Atendimento ao Migrante	Fornecer passes e apoiar e orientar o migrante em trânsito em situação de vulnerabilidade social	Migrante em trânsito em situação de vulnerabilidade pessoal e social, em busca de fixação ou trabalho	Fornecer passes e apoiar o migrante para o retorno ao local de origem ou de destino para sua fixação; coletar informações sobre o fluxo migratório para subsidiar políticas públicas.	Migrante atendido	Direta (SEDESE)	SEDESE
Erradicação do Trabalho Infantil/ PETI-Bolsa	Erradicar o trabalho de crianças e adolescentes na faixa etária de até 15 anos.	Famílias com crianças e adolescentes até os 15 anos em situação de trabalho	Fornecer bolsa às famílias das crianças e adolescentes, que efetivamente forem retirados do trabalho e inseridos na escola, em substituição à renda que traziam para casa.	Criança/adolescente protegido	Direta (SEDESE)	FEAS
Erradicação do Trabalho Infantil/ PETI-Bolsa-Jornada Ampliada	Erradicar o trabalho de crianças e adolescentes na faixa etária de até 15 anos.	Famílias com crianças e adolescentes até os 15 anos em situação de trabalho	Repassar recursos aos municípios para que as crianças e adolescentes de 7 a 15 anos, que se encontram trabalhando tenham acesso à escola e a atividades culturais, esportivas, artísticas e de lazer, por meio de jornada ampliada.	Criança/adolescente protegido	Descentralizada	FEAS

Ação do PPAG	Objetivo	Público-alvo	Tipo de serviço	Produto	Forma de Implementação	Unidade Orçamentária
Atendimento à Pessoa Portadora de Deficiência	Assegurar os direitos sociais da pessoa com deficiência, criando condições para promover sua autonomia, inclusão social e participação efetiva na sociedade.	Pessoas com deficiências e suas famílias, vulnerabilizadas pela situação de pobreza ou de risco pessoal e social	Apoiar técnica e financeiramente os municípios para que realizem ou contratem serviço especializado para crianças e jovens com deficiência física, mental e/ou necessidades especiais.	Atendimento à pessoa com deficiência	Descentralizada	FEAS
Abrigamento de Crianças, Adolescentes e Pessoas com Deficiência	Abrigar e proteger crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social e/ou com deficiência, garantindo adequada convivência familiar e comunitária, com vistas ao retorno à família biológica ou à promoção de autonomia dos jovens.	Crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal e pessoas portadoras de deficiências	Oferta de alimentação, residência temporária, inclusão na escola formal, cuidados de saúde, atividades culturais, esportivas, de lazer e recreação, serviços de assistência social, psicologia e pedagogia, com mãe ou casal social em casa-lar e em entidades conveniadas. No caso do abrigamento de deficientes são oferecidos, ainda, serviços especializados, de acordo com as necessidades da clientela, que podem ser prestados na APAE.	Criança/Adolescente/ pessoa com deficiência abrigada	Direta (SEDESE)	SEDESE
Atendimento ao Migrante e População de Rua	Fornecer passes e/ou prestar serviços de acolhida e apoio ao migrante em trânsito e atender à população de rua.	Migrante em trânsito em situação de vulnerabilidade pessoal e social, em busca de fixação ou trabalho e população de rua	Apoiar os municípios e/ou entidades na prestação de serviços de acolhida e apoio ao migrante em trânsito e para atendimento da população de rua.	Migrante ou pessoa que vive na rua atendida	Direta (SEDESE)	FEAS
Família Acolhedora	Colocar crianças e adolescentes em situação de riscos pessoal e social em famílias substitutas que sejam autorizadas para tal, mediante o instituto da guarda.	Criança e adolescente em situação de risco pessoal e social	Implementar cooperação técnica e financeira com municípios para colocação de crianças e adolescentes em famílias substitutas.	Município atendido	Direta (SEDESE)	SEDESE

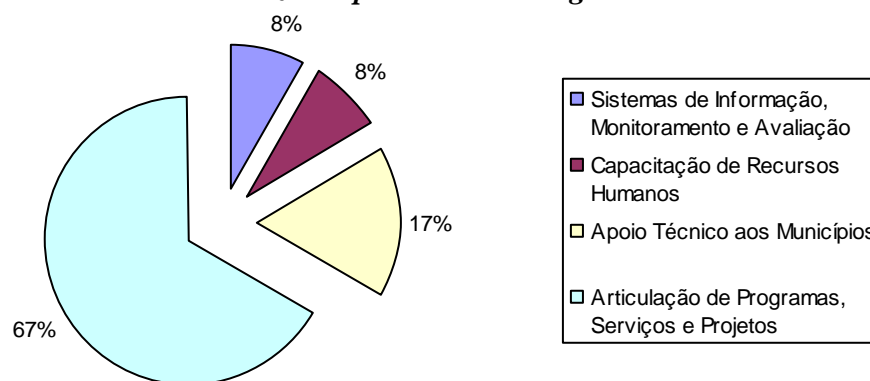
Ação do PPAG	Objetivo	Público-alvo	Tipo de serviço	Produto	Forma de Implementação	Unidade Orçamentária
Combate à Violação dos Direitos Humanos	Atender e orientar o cidadão nas queixas de violação de direitos, em especial, de abuso, violência e exploração sexual de criança e adolescente.	Cidadão	Receber denúncias de violação de direitos humanos, tais como, abuso, exploração e violência sexual contra crianças e adolescentes e abuso de poder e violação de direitos de minorias; prestar informação e orientação por meio do disque direitos humanos; promover ações de proteção e promoção dos direitos humanos.	Atendimento ao cidadão realizado	Direta (SEDESE)	SEDESE
Unidade de Referência Regional de Assistência Social	Implantar unidades de referência regional de assistência social, de média e/ou alta complexidade nas 10 macrorregiões do Estado	Municípios-pólo das 10 macrorregiões do Estado	Implantar, em co-financiamento com a União, unidades de referência regional de assistência social, de média e/ou alta complexidade.	Unidade de referência instalada	Direta (SEDESE)	FEAS
Atendimento Social ao Idoso	Assegurar os direitos sociais do idoso, com vistas a promover a sua autonomia, integração e participação efetiva na família, na sociedade e em sua comunidade.	Idosos com 60 anos ou mais vulnerabilizados pela pobreza e suas famílias	Apoiar técnica e financeiramente serviços de proteção social básica e especial, como programas e projetos executados por municípios e entidades sociais, destinados aos idosos.	Idoso atendido	Descentralizada	SEDESE
Inserção Produtiva de Famílias Vulnerabilizadas	Prestar serviços de formação sócio-profissional, de inserção produtiva e de proteção ao trabalho de membros adultos de famílias em situação de vulnerabilidade social.	Membros adultos de famílias em vulnerabilidade social	Oferecer cursos de qualificação e de capacitação profissional.	Família inserida	Direta (SEDESE)	SEDESE
Combate à Violência e Exploração Sexual	Mobilizar a sociedade civil acerca do tema da violência, abuso e exploração sexual.	Sociedade Civil	Produzir boletins estatísticos sobre a situação de enfrentamento da violência contra a criança e o adolescente no estado, com base nos dados qualitativos do disque-denúncia/SEDESE e do “Sentinela”.	Município atendido	Direta (SEDESE)	SEDESE

Ação do PPAG	Objetivo	Público-alvo	Tipo de serviço	Produto	Forma de Implementação	Unidade Orçamentária
Programa Segundo Tempo	Formar valores de cidadania e a qualificação profissional, afastar os adolescentes de 12 a 18 anos da marginalização, das drogas, da evasão escolar e promover a sua integração no convívio familiar.	Adolescentes de 12 a 18 anos oriundos de famílias de baixa renda	Atividades esportivas, reforço alimentar, material esportivo, instrumentação profissional, complementação e reforço escolar, lições de cidadania e atendimento psicossocial.	Adolescente atendido	Descentralizada	SEDESE
Curumim	Inserção social de crianças e adolescentes.	Crianças e adolescentes de 6 a 14 anos em situação de vulnerabilidade social e suas famílias	Atividades esportivas, de lazer, recreação, reforço escolar, vestuário, alimentação, inclusive com atendimento à família.	Criança/ Adolescente do Programa atendido	Direta (SEDESE)	SEDESE
Revisão e Avaliação do Benefício de Prestação Continuada - BPC	Revisar e avaliar os benefícios concedidos.	Pessoas portadoras de deficiência e idosas, cuja renda per capita seja inferior a ¼ do salário mínimo	Apoiar técnica e financeiramente os municípios para que sejam revisados os benefícios concedidos para verificar a continuidade das condições que deram origem à concessão do BPC, bem como para traçar o perfil do beneficiário e da sua família.	Benefício revisado	Descentralizada	FEAS
Centro de Referência de Assistência Social - CRAS	Atendimento de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, constituindo unidades efetivadoras da referência e contra-referência do usuário na rede do SUAS e unidade de referência para os serviços das demais políticas públicas.	Famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade	Identificar, recepcionar, acolher, atender e acompanhar famílias, seus membros e indivíduos em situação de vulnerabilidade social; produzir e divulgar informações de modo a oferecer referências para as famílias e indivíduos sobre os programas, projetos e serviços socioassistenciais do SUAS, sobre o PBF e o BPC; e realizar a proteção social pró-ativa, visitando famílias que estejam em situações de quase-risco.	Centro implantado	Direta (SEDESE)	FEAS

Fonte: elaboração da autora, a partir de dados fornecidos pela SEDESE e constantes da cartilha de Programas de Assistência Social elaborada pela SEDESE e do site do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Sob outra perspectiva de análise da composição do Projeto Estruturador 31, de acordo com a classificação das ações dentre os 4 eixos estratégicos para a sua execução, apresentada no Gráfico 10, verifica-se que os eixos estratégicos de Apoio Técnico aos Municípios (17%) e de Capacitação de Recursos Humanos (8%) refletem ações que, primordialmente, devem ser desempenhadas pela esfera estadual de governo, sendo que o eixo de Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento (8%) é de competência das três esferas de governo.

Gráfico 10 – *Perfil da Composição do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas por eixos estratégicos*



Fonte: elaboração própria

Apresentada a visão geral da estrutura do Projeto Estruturador 31, pode-se sugerir que as estratégias definidas estão alinhadas ao objetivo do Projeto, uma vez que a efetiva implementação de um conjunto de ações que visem à construção de sistemas de informação, monitoramento e avaliação, consistentes e integrados, à capacitação de recursos humanos, ao apoio técnico aos municípios, bem como à articulação de programas, serviços e projetos de assistência social, desenvolvidos com centralidade na família, poderia promover desenvolvimento social e comunitário, com melhoria da qualidade dos serviços assistenciais, com vistas à inclusão das famílias vulnerabilizadas. No entanto, em sua maioria, as ações que integram o Projeto Estruturador 31 não estão em consonância com as estratégias definidas, tendo em vista que representam um conjunto fragmentado de programas, serviços e projetos da assistência social, incluindo alguns para o migrante e população de rua que, em grande parte, já eram realizadas anteriormente no âmbito da rotina de atividades da SEDESE. Esta fragilidade é produto da forma como o projeto foi gerado, consistindo em uma agregação de ações, serviços e programas já existentes. Pode-se considerar que esse processo sinaliza um rompimento do alinhamento estratégico e, conseqüentemente, uma falha no processo de planejamento, importante instrumento gerencial que compõe a capacidade administrativa do Estado.

Não obstante o esforço de planejamento intensivo com foco em resultados e instrumentalizado por meio do GERAES, implementado no governo estadual, não se verifica a aplicação desta ferramenta gerencial ao eleger as ações que integrariam o Projeto Estruturador. A capacitação sobre o GERAES foi oferecida apenas aos gerentes dos Projetos Estruturadores. As unidades setoriais de planejamento não foram devidamente capacitadas e estruturadas para atuarem como “braços” do modelo de gestão adotado para o portfólio Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado – GERAES nos órgãos e entidades. Tampouco, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, responsável pela coordenação do GERAES, fez intervenções no sentido de que o escopo fosse adequado ao objetivo definido para o Projeto Estruturador.

Em que pese a forma por meio da qual o PE 31 passou a integrar a carteira GERAES, o PPAG já passou por duas revisões que contribuíram para adequação do seu escopo, mas ainda não permitiram que o governo estadual se desatrelasse das ações cotidianas da rede de assistência social para agregar ao Projeto ações que correspondessem à estratégia definida e refletissem o papel que a esfera estadual de governo deve desempenhar no âmbito da Política de Assistência Social. Não obstante a inclusão de ações de qualificação de recursos humanos e de apoio aos municípios na Política de Assistência Social, não se observaram ações que promovessem a articulação dos Programas, Serviços e Projetos de Assistência Social privilegiando a centralidade na família. Logo, considerando que a SEDESE é um dos agentes responsáveis por definir e redefinir as ações que compõem o Projeto Estruturador 31, respeitado o procedimento de elaboração e revisão do PPAG, a falta de preparo e de estrutura do Órgão gestor estadual para trabalhar com essa nova ferramenta de planejamento intensivo pode ser um dos fatores que tenha contribuído para o rompimento do alinhamento estratégico.

Destaca-se, de forma mais detalhada, a ausência de ações específicas que contribuam para promover a centralidade na família. O PE 31, em um dos principais eixos estratégicos, tem a finalidade de atuar na ordenação e sistematização das iniciativas estaduais na área de assistência social, integrando-as e articulando-as sob o princípio da centralidade na família, um dos eixos estruturantes do SUAS e uma das bases de atuação de um modelo de proteção social que seja capaz de superar a exclusão social. No entanto, observa-se que há uma série de programas, serviços e projetos destinados a um membro específico da família – criança, adolescente, jovem, deficiente ou idoso em situação de vulnerabilidade – mas não há ações externas que visem à coordenação desses programas, serviços e projetos para reforçar os aspectos psico-emocionais e reestruturar a capacidade de funcionamento das famílias com

vistas a retirar seus membros da situação de vulnerabilidade. Uma exceção parece ser a ação “*Centro de Referência de Assistência Social – CRAS*”, que representa um equipamento diretamente orientado para o atendimento familiar.

Da análise das ações que, em 2006, integram o Projeto Estruturador 31, no que tange à agenda política para fazer face à exclusão social apresentada no Capítulo 2, conclui-se que a maioria das ações representa programas, projetos e serviços de fortalecimento da rede social e renda mínima, um dos vetores do núcleo da agenda. Também integram o PE 31 ações de igualdade e integrais de ciclo de vida constantes da referida agenda. Destaca-se, ainda, recente ação incluída no PE 31, por meio da revisão 2006/2007 do PPAG, “*Inserção Produtiva de Famílias Vulnerabilizadas*”, que pode ser classificada na categoria de políticas contra a exclusão laboral. De maneira geral, o Projeto Estruturador 31 apresenta certa representatividade na agenda política contra a exclusão apresentada por Subirats (2002) e Gomà (2004). O foco das ações que integram o Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*”, e a própria denominação, objetivo e público-alvo justificam caracterizá-lo como uma política de corte focalizado, que se articuladas com as políticas do núcleo e demais da agenda, bem como com as políticas universais de Saúde e Educação conformam o arranjo de políticas que constituem o paradigma do modelo de proteção social, tal como trabalhado nessa dissertação.

Ante o exposto, verifica-se que a possibilidade de modificações no escopo do Projeto Estruturador 31, por meio das revisões do PPAG, demonstra que esse instrumento da política pública está preparado para se adaptar às mudanças e ao ambiente de incertezas da gestão pública, revelando a presença de flexibilidade – um importante atributo da capacidade estatal (Repetto, 2004) e uma das bases de sustentação da Nova Gestão Pública (CLAD, 1998 e Marini, 2003). As modificações realizadas no escopo do Projeto conferiram-lhe maior coerência – permitindo a aglutinação de ações semelhantes e destinadas ao mesmo público-alvo, bem como a organização do conjunto de ações de acordo com a proposta do Sistema Único de Assistência Social – atributo que revela a capacidade de coordenação do Estado.

Todavia, ao examinar a grande maioria das ações, representadas no eixo “Articulação de Programas, Serviços e Projetos de Assistência Social”, conclui-se que as ações que integram o referido eixo estratégico consistem nos programas, serviços e projetos que fazem parte da rede de Assistência Social. Não se observam ações que efetivamente reflitam este eixo estratégico, ou seja, ações que visem à articulação do conjunto de programas, projetos e serviços prestados diretamente pelo poder público ou por instituições privadas para o

atendimento à família, que propiciem o fortalecimento das redes locais e estadual de assistência social. A capacidade de coordenação e de articulação do Estado deveria encontrar ressonância neste eixo estratégico, compreendendo ações que organizassem e fortalecessem redes multiníveis, intersetorialmente articuladas, bem como parcerias com o mercado e a sociedade civil.

As fragilidades ora apresentadas no âmbito da capacidade administrativa do Estado, no que se refere à função de planejamento, ao alinhamento das ações aos eixos estratégicos e ao objetivo de promover a inclusão social por meio da centralidade na família demonstram deficiências na capacidade de direção e de comando do Estado que integram o conceito de governança adotado por Diniz (1998), bem como na capacidade de produzir coerência, um dos requisitos para governar apontados por Peters (2003), no sentido de articular um conjunto de ações coordenadas e consistentes.

5.3 Análise da capacidade de alcance das metas do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas

Examinadas as questões referentes à capacidade do Estado de planejamento e de promover o alinhamento estratégico, bem como a representatividade do PE 31 no paradigma do modelo de proteção social, será examinada, na próxima seção, a capacidade de alcance das metas do Projeto Estruturador *“Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas”*. Trata-se da capacidade de implementação de políticas públicas, importante elemento da capacidade estatal que reflete o grau de viabilização das decisões governamentais. Alguns autores como Sikkink *apud* Repetto (2004) restringem a definição de capacidade administrativa à eficácia administrativa do aparato estatal para instrumentalizar objetivos oficiais. O atributo da eficácia da capacidade estatal para implementar as ações do Projeto Estruturador *“Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas”* será analisado de acordo com a execução física do mencionado Projeto no período de 2004 a agosto de 2006.

Na ausência de padrões científicos ou oficiais para classificar qualitativamente a execução física, apenas para fins da presente análise, o desempenho das ações será categorizado em três níveis: se maior ou igual a 90, será considerado Ótimo; se maior ou igual a 70 e menor que 90, será Bom; se maior ou igual a 50 e menor que 70, será Regular; e se menor que 50 será considerado Ruim. Todavia, salienta-se a limitação da tipologia adotada para avaliar a execução física do referido Projeto, principalmente, se considerarmos que os dados que serão

utilizados são aqueles constantes do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPLAN, dada a carência de informações ou de relatórios mais detalhados sobre o desempenho dos Projetos Estruturadores.

No ano de 2004, o PE 31 contava com 24 ações cujos produtos e demonstrativos da execução física e financeira constam da Tabela 5. O percentual de execução física do projeto, calculado pela média da execução física das ações que o integram, é de 108,94%. No entanto, considerando que a ação de Combate à Violência e Exploração Sexual alterou a forma de mensurar a meta física para o número de pessoas atendidas, ao invés de municípios atendidos, houve um excessivo percentual de execução física nesta ação, cujo produto e meta programada permaneceram inalterados. Nesse sentido, excluindo-se a referida ação do cálculo do percentual de execução física do Projeto Estruturador 31, chega-se a 75,6%, média que reflete com mais fidedignidade a execução física do Projeto como um todo.

Tabela 5 – *Execução física e financeira das ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas em 2004*

Ações	Produto	2004						Índice de Eficiência (A/B)
		Físico			Financeiro			
		Programado	Executado	%Execução (A)	Programado	Executado	%Execução (B)	
Implantação do Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência - SIPIA nos Conselhos Tutelares dos Municípios - Gestão da Política de Assistência Social	SIPIA implantado e/ou monitorado	110	96	87,27	100000	93417,53	93,42	0,93
Implantação do sistema de Informação Monitoramento e Avaliação da Política de Assistência Social - Gestão da Política de Assistência Social	Sistema implantado	2	0	0,00	100000	41217,52	41,22	0,00
Revisão e Avaliação do Benefício de Prestação Continuada - BPC - Gestão da Política de Assistência Social	Benefício revisado	35913	24854	69,21	1300000	542333,32	41,72	1,66
Apoio aos Municípios e Entidades nas Políticas da Infância e Juventude - Gestão da Política de Assistência Social	Município apoiado	50	5	10,00	2072000	609297,03	29,41	0,34
Descentralização da Política de Assistência Social - Gestão da Política de Assistência Social	Município assessorado	853	853	100,00	290000	186843,4	64,43	1,55
Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano - Proteção Social Básica	Adolescente qualificado	520	543	104,42	720000	399864,25	55,54	1,88
Atendimento à Criança - Proteção Social Básica	Criança atendida	4807	4563	94,92	1545869	1491306,53	96,47	0,98

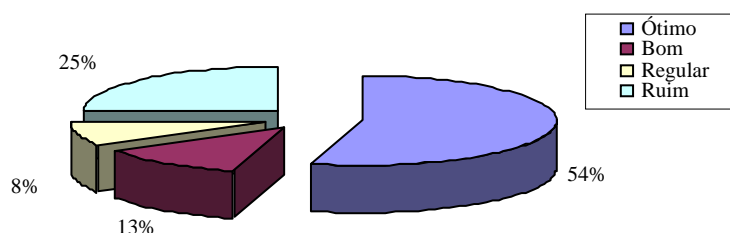
Ações	Produto	2004						Índice de Eficiência (A/B)
		Físico			Financeiro			
		Programado	Executado	%Execução (A)	Programado	Executado	%Execução (B)	
Centro Integrado de Atendimento ao Menor - CIAME - Proteção Social Básica	Pessoa atendida	860	785	91,28	125850	63267,25	50,27	1,82
Concessão de Benefícios - Proteção Social Básica	Município beneficiado	600	11	1,83	140000	92499,99	66,07	0,03
Atendimento ao Migrante - Fornecimento de Passes - Proteção Social Especial	Migrante atendido	12960	12748	98,36	70000	51200	73,14	1,34
Erradicação do Trabalho Infantil/ PETI-Bolsa - Proteção Social Especial	Criança/adolescente protegido	2400	1278	53,25	1071000	319999,59	29,88	1,78
Erradicação do Trabalho Infantil/ PETI-Bolsa-Jornada Ampliada - Proteção Social Especial	Criança/adolescente protegido	2741	1278	46,63	733248	361084	49,24	0,95
Atendimento à Pessoa Portadora de Deficiência - Proteção Social Especial	Atendimento à pessoa com deficiência	2124	2124	100,00	480000	2064316,03	430,07	0,23
Atendimento ao Migrante e População de Rua - Proteção Social Especial	Pessoa atendida	3500	2520	72,00	603424	661734,57	109,66	0,66
Atendimento Social ao Idoso - Proteção Social Básica e Especial	Idoso atendido	1440	1440	100,00	442502	371831,67	84,03	1,19
Abrigamento em Centros Educacionais	Criança/adolescente abrigado	313	73	23,32	263011	212981,91	80,98	0,29
Casa Lar	Criança/adolescente do Centro Educacional abrigada	401	384	95,76	1823970	1900863,17	104,22	0,92

Ações	Produto	2004						Índice de Eficiência (A/B)
		Físico			Financeiro			
		Programado	Executado	%Execução (A)	Programado	Executado	%Execução (B)	
Abrigamento de Crianças e Adolescentes - Convênio com Entidades	Criança/adolescente abrigado	184	139	75,54	246720	190465,31	77,20	0,98
Núcleo de Apoio à Família - Casa da Família	Família assistida	2400	2400	100,00	461034	217627,2	47,20	2,12
Implantação de Equipes de Agentes Sociais de Proteção à Família	Município apoiado	853	4	0,47	30000	24000	80,00	0,01
Esporte Solidário	Criança/adolescente em meio aberto atendido	21000	33000	157,14	5524000	3676629,34	66,56	2,36
Curumim	Criança/adolescente do Programa Curumim atendido	3000	4700	156,67	625000	458273,44	73,32	2,14
Atendimento à Criança e ao Adolescente com Deficiência e/ou Necessidades Especiais	Criança/adolescente atendido	96000	96000	100,00	960000	883369,98	92,02	1,09
Combate à Violência e Exploração Sexual	Município atendido	200	1753	876,50	310000	207652,45	66,98	13,09
Total					20037628	15122075,5	75,47	

Fonte: SIGPLAN, elaborada pela autora.

O Gráfico 11 representa o desempenho da execução física das ações do Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*” no ano de 2004. Observa-se que a maioria das ações (13) obteve um ótimo desempenho, salientando-se que dentre essas, 9 superaram ou cumpriram integralmente a meta programada. Todavia, ainda verifica-se um número significativo de ações com desempenho ruim (6), dentre as quais, quatro, apresentaram percentual de execução física inferior a 10%.

Gráfico 11 – *Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas por níveis de desempenho da execução física em 2004*

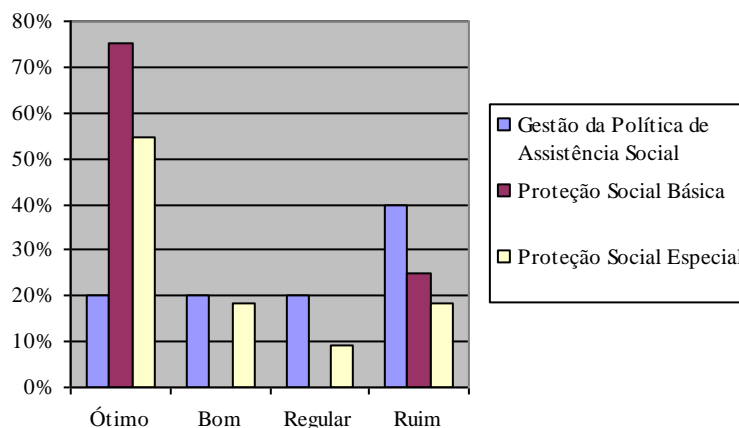


Fonte: elaboração própria

Analisando-se a execução física das ações de acordo com a classificação incorporada na revisão do PPAG 2006/2007⁶⁹, no ano de 2004, apresentada no Gráfico 12, verifica-se que o grupo da Proteção Social Básica apresenta o maior percentual de ações com desempenho ótimo (75%), seguido do grupo da Proteção Social Especial (55%). O grupo da Gestão da Política de Assistência Social apresenta uma ação com desempenho ótimo, uma com desempenho Bom, uma com desempenho Regular e duas (40%) com desempenho Ruim, representando o grupo com o maior percentual de ações com desempenho Ruim. O baixo desempenho das ações de Gestão da Política de Assistência Social representa um indício da fragilidade da capacidade estatal da esfera estadual de governo na gestão da Política de Assistência Social, tendo em vista que se configuram ações que devem ser desempenhadas, tipicamente, pelo órgão gestor estadual. As ações de Proteção Social Básica apresentam um comportamento peculiar, em 2004, porque estão presentes apenas nos extremos de desempenho: $\frac{2}{3}$ no nível Ótimo; e $\frac{1}{3}$ no Ruim.

⁶⁹ Para fins desta análise, as ações “Curumim” e “Esporte Solidário” serão consideradas como de Proteção Social Básica.

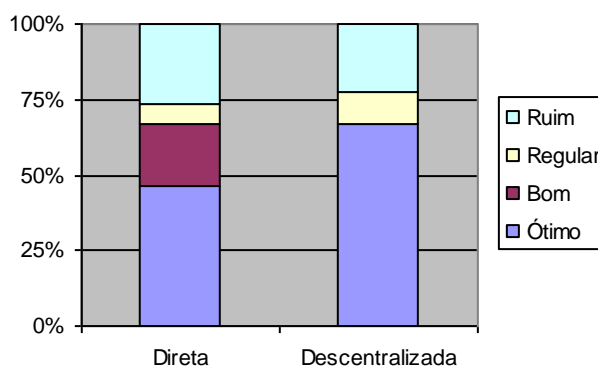
Gráfico 12 – Execução Física das Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, segundo a classificação da revisão do PPAG 2006/2007, em 2004



Fonte: elaboração própria

Examinando-se a execução física do PE 31, em 2004, segundo a forma de implementação das ações, verifica-se que 67% das ações executadas de forma descentralizada têm um ótimo desempenho, enquanto 22% apresentam um desempenho ruim. No que tange às ações implementadas diretamente, menos da metade tem um ótimo desempenho e 27% demonstraram um percentual de execução física ruim, conforme demonstrado no Gráfico 13.

Gráfico 13 – Execução Física das Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, segundo a forma de implementação, em 2004



Fonte: elaboração própria

Em 2004, a execução física do Projeto Estruturador 31, de maneira geral, pode ser considerada boa, apresentando a maior parte das ações com desempenho ótimo. As ações de Proteção Social Básica apresentaram melhor percentual de execução física, seguidas das ações de Proteção Social Especial e das ações de Gestão da Política de Assistência Social. Conclui-se, portanto, que as ações que, primordialmente, devem ser executadas pela esfera estadual de governo – Gestão da Política de Assistência Social e as de Proteção Social

Especial – apresentaram um desempenho inferior ao verificado nas ações de Proteção Social Básica. No que se refere à forma de execução, observa-se que as ações executadas diretamente pelo órgão gestor estadual apresentaram desempenho mais baixo que as ações executadas de forma descentralizada.

Em 2005, o PE 31 passou a abranger 25 ações cujos produtos e demonstrativos da execução física e financeira constam da Tabela 6. O percentual de execução física do projeto, calculado pela média da execução física das ações que o integram, é de 198,5%.

Considerando que a ação de Combate à Violência e Exploração Sexual, apesar de já ter adequado a forma de mensurar a meta física para número de municípios atendidos, apresentou um excessivo percentual de execução física, sugerindo que a meta programada foi subestimada; e que a ação dos Centros de Atenção Especializada de Assistência Social também apresentou execução física mais de 18 vezes maior que a programada – o que pode ser explicado pelo incremento de investimentos financeiros para implantação de um número maior de CRAS –, será realizado novo cálculo da execução física do Projeto Estruturador 31, excluindo-se as referidas ações, chegando-se ao percentual de 99,32. Observa-se, portanto, um aumento da capacidade de execução física do Estado no âmbito do Projeto Estruturador 31, que melhorou em quase 24 pontos percentuais a média de execução física do Projeto.

O Gráfico 14 representa o desempenho da execução física das ações do Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*” no ano de 2005. Se comparada à execução física de 2004, observa-se que o número de ações que obteve um ótimo desempenho aumentou 15%, dentre as quais apenas uma não cumpriu integralmente a meta programada. Verifica-se, ainda, que houve um aumento do número de ações com bom desempenho – passou de 3 para 5 ações – e pequena redução do percentual de ações com desempenho ruim – passou de 6 para 5. Em 2005, não houve ações que obtiveram desempenho Regular. Logo, observa-se que, em 2005, mantém-se a maior parte das ações com ótimo desempenho, observando-se aumento de ações com bom desempenho com leve redução do número de ações com desempenho Ruim, o que evidencia efetiva melhoria da execução física do Projeto Estruturador

Tabela 6 – *Execução física e financeira das ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas em 2005*

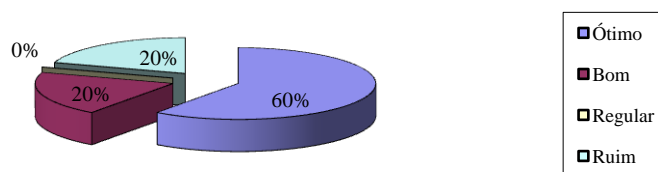
Ações	Produto	2005						Índice de Eficiência (A/B)
		Físico			Financeiro			
		Programado	Executado	%Execução (A)	Programado	Executado	%Execução (B)	
Qualificação de Recursos Humanos para a Gestão e controle da Política de Assistência Social	Pessoa capacitada	1600	1821	113,81	200000	290832,51	145,42	0,78
Concessão de Benefícios	Município Beneficiado	20	29	145,00	280000	279986	100,00	1,45
Implantação do sistema de Informação Monitoramento e Avaliação da Política de Assistência Social - Gestão da Política de Assistência Social	Sistema Implantado	1	0	0,00	300000	268970,04	89,66	0,00
Descentralização da Política de Assistência Social	Município assessorado	853	600	70,34	330000	277925,87	84,22	0,84
Atendimento ao Idoso	Idoso atendido em asilo	2168	2244	103,51	417019	430445,74	103,22	1,00
Centros de Atenção Especializada de Assistência Social	Município apoiado	8	146	1825,00	597034	4086934	684,54	2,67
Agente Jovem de Desenvolvimento Social	Adolescente Qualificado	295	495	167,80	677280	493476,13	72,86	2,30
Erradicação do Trabalho Infantil/ PETI-Bolsa-Jornada Ampliada	Criança/adolescente protegido	1278	1753	137,17	768660	383614	49,91	2,75
Atendimento ao Migrante e População de Rua	Pessoa atendida	4740	3516	74,18	883362	956254,1	108,25	0,69
Erradicação do Trabalho Infantil/ PETI-Bolsa	Criança/adolescente protegido	1278	1753	137,17	1131008	347865,74	30,76	4,46

Ações	Produto	2005						Índice de Eficiência (A/B)
		Físico			Financeiro			
		Programado	Executado	%Execução (A)	Programado	Executado	%Execução (B)	
Revisão e Avaliação do Benefício de Prestação Continuada - BPC	Benefício revisado	24529	26709	108,89	1300000	1027250,8	79,02	1,38
Atendimento à Criança	Criança/adolescente em meio aberto atendida	4563	9215	201,95	1486489	2132998,1	143,49	1,41
Atendimento à Pessoa Portadora de Deficiência	Pessoa portadora de deficiência atendida	3007	10221	339,91	1829979	3432325,8	187,56	1,81
Qualificação de Recursos Humanos para a Gestão e contribuição da Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente	Pessoa capacitada	3200	2500	78,13	200000	198120,38	99,06	0,79
Apoio aos Municípios e Entidades nas Políticas da Infância e Juventude	Município apoiado	70	12	17,14	1882000	2117628,2	112,52	0,15
SOS Drogas	Pessoa atendida	15000	1171	7,81	30000	29503,17	98,34	0,08
Atendimento ao Migrante - Fornecimento de Passes	Migrante atendido	7800	1776	22,77	70000	69951,88	99,93	0,23
Família Acolhedora	Município atendido	1	1	100,00	100000	100000	100,00	1,00
Centro Integrado de Atendimento ao Menor - CIAME	Pessoa atendida	1080	946	87,59	125850	115748,28	91,97	0,95
Implantação do Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência - SIPIA nos Conselhos Tutelares dos Municípios	SIPIA implantado	110	0	0,00	189600	163960,99	86,48	0,00
Combate à Violência e Exploração Sexual	Município atendido	100	853	853,00	400000	348197,01	87,05	9,80

Ações	Produto	2005						Índice de Eficiência (A/B)
		Físico			Financeiro			
		Programado	Executado	%Execução (A)	Programado	Executado	%Execução (B)	
Apoio aos Municípios na Política de Assistência Social	Município assessorado	853	600	70,34	525000	443731,79	84,52	0,83
Curumim	Criança/adolescente do Programa Curumim atendido	4700	4278	91,02	624800	556092,54	89,00	1,02
Abrigamento de Crianças e Adolescentes	Criança/adolescente abrigado	620	682	110,00	3225552	3139205,8	97,32	1,13
Programa Segundo Tempo	Criança/adolescente em meio aberto atendida	33000	33000	100,00	5289500	143297,19	2,71	36,91
Total					22863133	21834316	95,50	

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados da SEPLAG, Avaliação do PPAG 2005 e SIGPLAN.

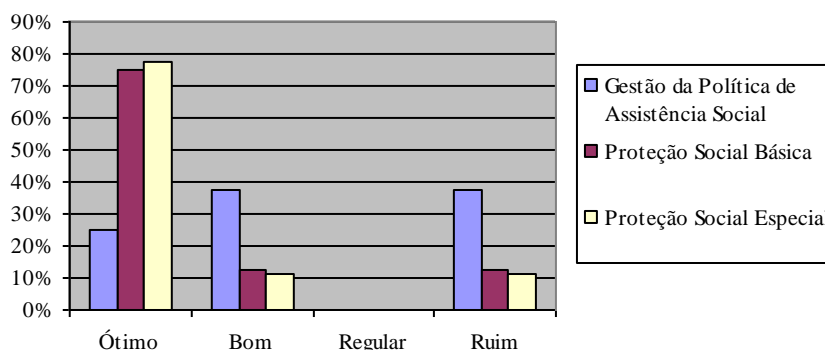
Gráfico 14 – *Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas por níveis de desempenho da execução física em 2005*



Fonte: elaboração própria

Analisando-se a execução física das ações de acordo com a classificação incorporada na revisão do PPAG 2006/2007⁷⁰, em 2005, apresentada no Gráfico 15, verifica-se que, diversamente do ano de 2004, o grupo da Proteção Social Especial apresentou o maior percentual de ações com desempenho no nível ótimo (78%). O grupo da Proteção Social Básica, que em 2004 apresentava o maior percentual de ações com desempenho ótimo, encontra-se em segundo lugar, no entanto, manteve o mesmo percentual de ações com melhor desempenho (75%). O grupo da Gestão da Política de Assistência Social apresentou certa melhora com 2 ações com desempenho ótimo, 3 com desempenho Bom e 3 com desempenho Ruim. Logo, verifica-se que, em 2005, houve importante melhoria do desempenho das ações de Proteção Social Especial. Ressalta-se, contudo, que mesmo havendo melhoria das ações de Gestão da Política de Assistência Social, ainda verifica-se um percentual significativo de ações com desempenho Ruim (38%).

Gráfico 15 – *Execução Física das Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, segundo a classificação da revisão do PPAG 2006/2007, em 2005*

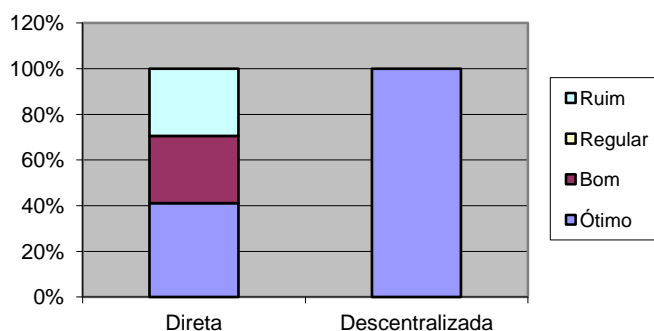


Fonte: elaboração própria

⁷⁰ Para fins desta análise, as ações “Curumim” e “Programa Segundo Tempo” serão consideradas como de Proteção Social Básica.

Examinando-se a execução física do PE 31, segundo a forma de implementação das ações, representada no Gráfico 16, verifica-se que, em 2005, todas as ações executadas de forma descentralizada obtiveram o melhor nível de desempenho. Todavia, no que tange às ações diretamente implementadas pela SEDESE, observou-se queda do percentual das ações no nível Ótimo de desempenho – passou de 47% em 2004 para 41% em 2005 – e aumento de 2% de ações no pior nível de desempenho. No que tange às ações no nível de desempenho Bom, observou-se aumento de 9 pontos percentuais. O acréscimo das ações “*Qualificação de Recursos Humanos para Gestão e Controle da Política de Assistência Social*” e “*Apoio aos Municípios na Política de Assistência Social*” ao Projeto Estruturador 31 pode ser um dos fatores que contribuiu para a expressiva melhoria das ações realizadas de forma descentralizada.

Gráfico 16 – *Execução Física das Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, segundo a forma de implementação, em 2005*



Fonte: elaboração própria

Em 2005, a execução física do Projeto Estruturador 31, de maneira geral, melhorou se comparada ao ano de 2004. As ações de Proteção Social Especial apresentaram melhor percentual de execução física, seguidas das ações de Proteção Social Básica e das ações de Gestão da Política de Assistência Social. No que tange à forma de implementação, observa-se que as ações executadas de forma descentralizada que já apresentavam melhor desempenho, em 2004, observaram significativa melhora, enquanto as ações diretamente implementadas tiveram uma piora nos níveis de desempenho extremos.

Em 2006, o Projeto Estruturador 31 foi acrescido de duas novas ações – “*Inserção Produtiva de Famílias Vulnerabilizadas*” e “*Unidade de Referência Regional de Assistência Social*”. Na revisão 2006/2007 do PPAG outras duas ações – “*Curumim*” e o “*Programa Segundo Tempo*” – foram excluídas do escopo do Projeto Estruturador, mantendo-se o número de 25 ações, cujos produtos e demonstrativos da execução física e financeira constam da Tabela 7.

Tabela 7 – *Execução física e financeira das ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas em 2006*

Ações	Produtos	Até Agosto de 2006						Índice de Eficiência (A/B)
		Físico			Financeiro			
		Programado	Executado	%Execução (A)	Programado	Executado	%Execução (B)	
Abrigamento de Crianças, Adolescentes e Pessoas com Deficiência - Proteção Social Especial	Criança/adolescente/ pessoa com deficiência abrigada	643	642	99,84	3988427	2100263	52,66	1,90
Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano - Proteção Social Básica	Adolescente qualificado	400	150	37,50	572038	82348	14,40	2,60
Apoio à estruturação da rede complementar de suporte social ao dependente químico - Proteção Social Básica	Pessoa atendida	2500	3506	140,24	950000	759629	79,96	1,75
Apoio aos Municípios e Entidades nas Políticas da Infância e Juventude - Gestão da Política de Assistência Social	Município apoiado	70	32	45,71	3629067	2811857	77,48	0,59
Apoio às Diretorias Regionais da SEDESE na Gestão da Política de Assistência Social do SUAS	Diretoria regional apoiada	17	0	0,00	1718500	1336840	77,79	0,00
Atendimento à Criança - Proteção Social Básica	Criança em meio aberto atendida	9215	3884	42,15	2417965	491149	20,31	2,08
Atendimento à Pessoa Portadora de Deficiência - Proteção Social Especial	Atendimento à pessoa com deficiência	10221	20412	199,71	3386561	1409295	41,61	4,80

Ações	Produtos	Até Agosto de 2006						Índice de Eficiência (A/B)
		Físico			Financeiro			
		Progra- mado	Execu- tado	%Execução (A)	Progra- mado	Executado	%Execução (B)	
Atendimento ao Migrante - Fornecimento de Passes - Proteção Social Especial	Migrante atendido	1700	479	28,18	70000	18885	26,98	1,04
Atendimento ao Migrante e População de Rua - Proteção Social Especial	Pessoa atendida	4350	2478	56,97	883362	364154	41,22	1,38
Atendimento Social ao Idoso - Proteção Social Básica e Especial	Idoso atendido	456	130	28,51	496213	245245	49,42	0,58
Centro de Referência de Assistência Social - CRAS - Proteção Social Básica	Centro implantado	22	103	468,18	3916493	1187396	30,32	15,44
Centro Integrado de Atendimento ao Menor - CIAME - Proteção Social Básica	Pessoa atendida	1050	1175	111,90	135850	56241	41,40	2,70
Combate à Violação dos Direitos Humanos - Proteção Social Especial	Atendimento ao cidadão realizado	30000	126660	422,20	545000	236908	43,47	9,71
Concessão de Benefícios - Proteção Social Básica	Município beneficiado	10	27	270,00	140000	0	0,00	0,00
Descentralização da Política de Assistência Social - Gestão da Política de Assistência Social	Município assessorado	853	420	49,24	480000	133363	27,78	1,77
Erradicação do Trabalho Infantil/ PETI-Bolsa - Proteção Social Especial	Criança/adolescente protegido	1753	387	22,08	555480	47935	8,63	2,56

Ações	Produtos	Até Agosto de 2006						Índice de Eficiência (A/B)
		Físico			Financeiro			
		Programado	Executado	%Execução (A)	Programado	Executado	%Execução (B)	
Erradicação do Trabalho Infantil/ PETI-Bolsa-Jornada Ampliada - Proteção Social Especial	Criança/adolescente protegido	1752	387	22,09	444384	40300	9,07	2,44
Família Acolhedora - Proteção Social Especial	Município atendido	1	8	800,00	200000	200000	100,00	8,00
Implantação do sistema de Informação Monitoramento e Avaliação da Política de Assistência Social - Gestão da Política de Assistência Social	Sistema implantado	1	0	0,00	1214805	165799	13,65	0,00
Implantação do Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência - SIPIA nos Conselhos Tutelares dos Municípios - Gestão da Política de Assistência Social	SIPIA implantado/monitorado	100	139	139,00	437719	266837	60,96	2,28
Inserção Produtiva de Famílias Vulnerabilizadas	Família inserida	100	0	0,00	100000	0	0,00	0,00
Qualificação de Recursos Humanos para a Gestão e contribuição da Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente - Gestão da Política de Assistência Social	Pessoa capacitada	800	0	0,00	500000	0	0,00	0,00

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados da SEPLAG, Avaliação do PPAG 2006, SIGPLAN e Status Report.

Ressalta-se que a análise da execução física do PE 31, em 2006, deve ser considerada com bastante cautela, uma vez que os dados são parciais, por não se referirem ao ano. Portanto, para exame dos dados referentes a 2006, adotaremos parâmetros de execução física que guardam certa proporcionalidade com o período de consulta.⁷¹

Inicialmente, destaca-se que, dentre as 25 ações do Projeto Estruturador 31, em 2006, 5 já cumpriram mais de 200% da meta física programada, quais sejam: “*Centros de Referência de Assistência Social – CRAS*”, “*Combate à Violação dos direitos Humanos*”, “*Concessão de Benefícios*”, “*Família Acolhedora*” e “*Unidade de Referência Regional de Assistência Social*”.

De acordo com os dados constantes do SIGPLAN, e em que pese o fato de serem parciais, havia, até agosto de 2006, um grande número de ações (10) com 0% de execução física. Considerando-se a possibilidade de os dados do SIGPLAN, para o ano de 2006, não estarem devidamente atualizados até a data da consulta, examinou-se, também, o Relatório de Situação, *Status Report*. De acordo com o referido documento, dentre as 10 ações que estavam com execução física nula, 5 já tinham conseguido executar parte da meta física programada e uma delas, a ação “*Atendimento à Pessoa Portadora de Deficiência*”, havia conseguido executar quase 200% da meta física programada. Com o intuito de sanar o problema da desatualização de alguns dados do SIGPLAN, a Tabela 7 foi atualizada em relação às metas físicas de acordo com as informações do *Status Report*⁷². Assim, o percentual de execução física do Projeto, calculado pela média da execução física das ações que o integram, é de 181,93%, percentual bastante elevado se considerarmos o fato de que os dados são parciais.

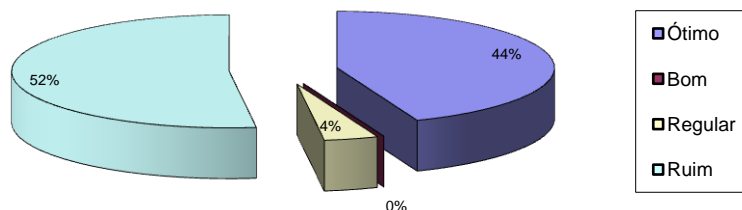
O Gráfico 17 representa o desempenho da execução física das ações do Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*” no ano de 2006. Dentre as 25 ações, 13 obtiveram um ótimo desempenho, dentre as quais, 10 superaram a meta programada. Verificase, ainda, que não há ações no nível Bom de desempenho e, apenas uma, no nível Regular. A distribuição das ações entre os níveis de desempenho concentrou-se nos extremos, apresentando o maior percentual de ações (52%) no nível Ruim, dentre as quais 4 ações estão com execução física nula. Todavia, considerando-se que há ações – como a de “*Apoio às Diretorias Regionais SEDESE na Gestão da Política de Assistência Social do SUAS*” e

⁷¹ A consulta realizada no SIGPLAN para elaboração da Tabela 6 foi realizada em 29 de agosto de 2006.

⁷² Para atualização dos dados da Tabela 6 foram utilizados os *Status Reports* emitidos em 9 de maio e 4 de setembro de 2006.

“Implantação de Sistema de Informação Monitoramento e Avaliação da Política de Assistência Social” – cujos prazos para o cumprimento da meta concentram-se nos últimos meses de 2006, não se pode afirmar que a execução física das referidas ações esteja Ruim.

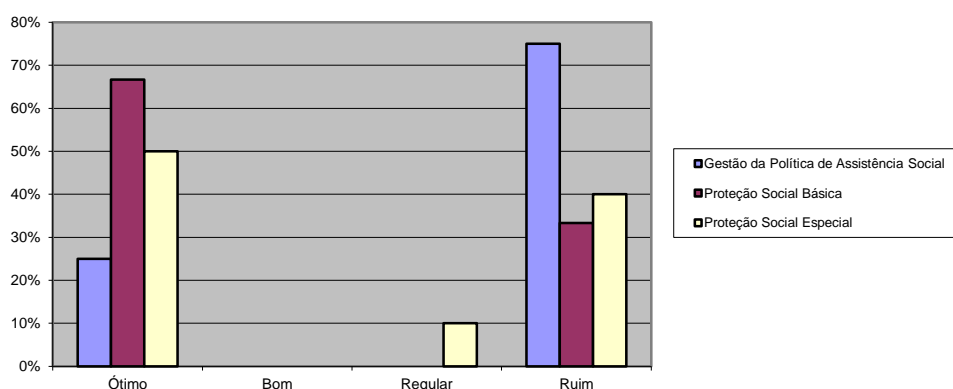
Gráfico 17 – Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas por níveis de desempenho da execução física em 2006



Fonte: elaboração própria

Analisando-se a execução física das ações de acordo com a classificação incorporada na revisão do PPAG 2006/2007, em 2006, apresentada no Gráfico 18, observa-se o retorno da tendência verificada em 2004, na qual o grupo da Proteção Social Básica apresentou o maior percentual de ações com desempenho no nível ótimo (67%). O grupo da Proteção Social Especial, que em 2005 estava em primeiro lugar no ranking volta a ocupar a segunda posição com 50% das ações com desempenho Ótimo.

Gráfico 18 – Execução Física das Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, segundo a classificação da revisão do PPAG 2006/2007, em 2006



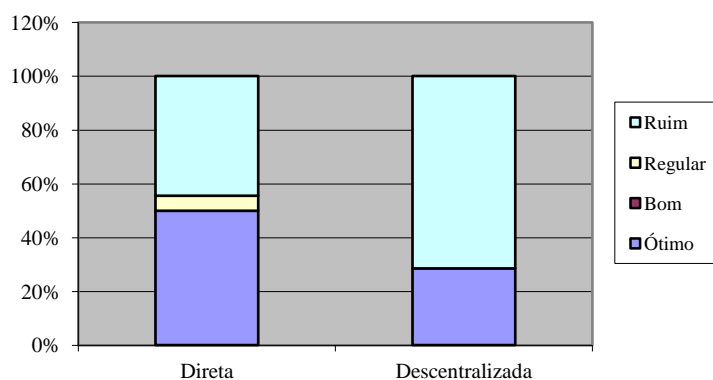
Fonte: elaboração própria

O grupo da Gestão da Política de Assistência Social apresentou o maior percentual de ações no nível Ruim (75%), e 2 ações com desempenho ótimo. No entanto, dentre as 6 ações da Gestão da Política de Assistência Social que estão com desempenho Ruim, 3 têm o prazo de cumprimento da meta previsto para os últimos meses do ano. Não obstante a parcialidade dos

dados e o fato de que as ações estão mais concentradas nos níveis extremos de desempenho, verifica-se que as ações de Proteção Social Básica e as ações de Proteção Social Especial têm maior percentual de ações no nível Ótimo de desempenho, comportamento contrário ao observado para o grupo de ações da Gestão da Política de Assistência Social. Revela-se, portanto, que o grupo de ações que devem ser propriamente desempenhadas pelo gestor estadual da Assistência Social mostrou pior desempenho.

Examinando-se a execução física do PE 31, segundo a forma de implementação das ações, representada no Gráfico 19, e comparando-a com os anos de 2004 e 2005, verifica-se que houve melhoria do desempenho das ações executadas diretamente, demonstrada pelo aumento do percentual de ações no nível Ótimo que, em 2006, alcançou o melhor resultado: 50%. No entanto, também apresenta o maior percentual (44%) de ações no nível Ruim verificado no período 2004-2006. As ações realizadas de forma descentralizada sofreram substancial piora de desempenho. Enquanto em 2005, apresentavam 100% das ações no nível Ótimo de desempenho, em 2006, apresentaram 71% das ações no nível Ruim e 29% no nível Ótimo.

Gráfico 19 – *Execução Física das Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, segundo a forma de implementação, em 2006*



Fonte: elaboração própria

Ainda que as conclusões sobre a execução física das ações em 2006 sejam frágeis, devido à parcialidade das informações, agravada pela possibilidade de desatualização dos dados, de maneira geral, o percentual de execução física do Projeto Estruturador 31 cresceu no período 2004-2006. A distribuição das ações do Projeto Estruturador 31, de acordo com o desempenho da sua execução física, mostrou-se bastante polarizada nos níveis de desempenho Ótimo e Ruim, em 2006. À semelhança do ano de 2004, as ações de Proteção Social Básica apresentaram melhor percentual de execução física, seguidas das ações de Proteção Social Especial e das ações de Gestão da Política de Assistência Social. Salienta-se, contudo, que as ações do grupo da Gestão da Política de Assistência Social, que, primordialmente, devem ser

executadas pela esfera estadual de governo, apresentaram elevado percentual de ações no pior nível de desempenho. No que tange à forma de implementação, observa-se que as ações executadas diretamente pelo órgão gestor estadual apresentaram o maior percentual de ações com o melhor nível de desempenho, enquanto as ações implementadas de forma descentralizada sofreram importante queda de desempenho se comparadas aos anos de 2005 e de 2004. Não obstante, o melhor desempenho das ações diretamente implementadas pela SEDESE, ressalta-se que dentre as 8 ações de Gestão da Política de Assistência Social, seis estão com percentual de execução física abaixo de 50% e duas ações superaram a meta física programada, o que permite inferir que o melhor desempenho das ações diretamente executadas pode ser atribuído às ações das categorias de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

5.4 Acompanhamento, monitoramento e avaliação do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas

O Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, assim como os demais projetos estruturadores, é submetido a um processo de monitoramento intensivo realizado pela equipe da Unidade de Acompanhamento e Gerenciamento de Projetos – UAGP, coordenado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG.

Mensalmente, um membro da UAGP realiza reunião com os gerentes dos Projetos Estruturadores para acompanhamento físico e financeiro do Projeto. Esse processo é visto de forma positiva pelos gestores do Projeto Estruturador 31, como expresso na seguinte afirmativa: “a gente aprendeu muito de planejamento, orçamento, monitoramento e controle com o Estruturador, com a forma com que está sendo acompanhado; as áreas-fim aprenderam muito.” (entrevista 1)

Embora no início este processo de acompanhamento e monitoramento, parecesse “assustador” pode-se sugerir um fortalecimento de importantes elementos da capacidade estatal, como o planejamento físico e financeiro. “A gente ganhou muito em planejamento; e o orçamento deixou de ‘arrepiar’. Entender a lógica do orçamento foi muito legal. A exigência de fazer um planejamento anual de programação e liquidação: crédito, empenho e liquidação, mês a mês. Mas se não tem gente de fora, a gente não consegue.” (entrevista 1)

Não obstante os benefícios do processo de monitoramento e acompanhamento do Projeto Estruturador, cabe ressaltar que este acompanhamento se resume à verificação da execução das metas programadas no âmbito de cada ação do Projeto Estruturador. Foram também realizadas avaliações do PPAG para os anos de 2004 e 2005, cujos resultados foram reproduzidos nas Tabelas 5 e 6. Entretanto, a avaliação se resume a identificar o percentual de execução física e financeira das ações do Projeto Estruturador 31, sem uma análise mais aprofundada das informações, procurando identificar, por exemplo, as causas de desvios no cumprimento de metas. A avaliação realizada não apresenta conclusões que direcionem a atuação da esfera estadual de governo para melhores práticas na condução do Projeto Estruturador. Em documento à parte, consolidado pela Superintendência de Planejamento e Gestão da SEDESE, foram registradas as razões para o desvio das metas de algumas ações do Projeto Estruturador 31, a partir de justificativas apresentadas pelos responsáveis pela execução das ações. Todavia, este não é um procedimento que integra o processo de avaliação do Projeto Estruturador realizado no âmbito do PPAG.

Ademais, a avaliação das metas programadas não permite a verificação do cumprimento do objetivo a que as ações que integram o Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*” se propõem. As metas e os produtos definidos para as ações do referido Projeto permitem mensurar apenas os processos realizado no âmbito daquelas ações. Por exemplo: número de atendimentos, número de municípios assessorados, número de pessoas qualificadas etc. São indicadores que não sinalizam o alcance dos resultados em termos dos objetivos pretendidos, não há avaliação da qualidade das metas alcançadas. Não se avalia a qualidade dos atendimentos, da assessoria dada a esses municípios ou da qualificação dada às pessoas.

Tampouco é realizada avaliação de resultados ou impactos, ou seja, não se procura identificar e avaliar os efeitos produzidos junto à população-alvo do Projeto Estruturador 31. Este é um limite reconhecido pelos gestores: “Não conseguimos medir o impacto para a sociedade. Não sabemos se está havendo a inclusão das famílias.” (entrevista 1) Esta é uma importante fragilidade do processo de monitoramento, acompanhamento e avaliação dos projetos estruturadores, uma vez que impossibilita a aferição dos benefícios que os programas trazem para a sociedade.

No âmbito das 28 ações do Projeto Estruturador analisadas no período 2004-2006, apenas 12 (43%) apresentaram previsão ou realização de atividades de monitoramento e avaliação registradas no *Status Report*. Observa-se, ainda, que dentre essas 12 ações em que pelo

menos havia previsão de realização de atividades de monitoramento e avaliação, apenas em 6 (21%) ações essas atividades foram realizadas. Nas seis demais, houve apenas previsão de atividades de monitoramento e avaliação, em 2005, para realização em março de 2006 ou a realização de contrato para avaliação e melhoria da ação. Todavia, em 2006, não se verificou a previsão e, tampouco, a realização dessas atividades, assim como não foram registrados os resultados da avaliação cujo contrato havia sido previsto. Ressalta-se, ainda, que mesmo as ações que registraram a realização de atividades de monitoramento e avaliação não o fizeram em caráter permanente ou com periodicidade definida; são atividades que não têm continuidade no âmbito das respectivas ações.

Como exemplo, cita-se o caso da ação “*Agente Jovem de Desenvolvimento Social*”. “Até a criação da Superintendência da Juventude, o estado só se preocupava em repassar o dinheiro para os municípios; e, o governo federal, muito menos. Depois da criação da Superintendência da Juventude, foram capacitados mais de 90% dos gestores municipais, mas visitas técnicas de monitoramento nunca foram feitas. Agora é que há essa preocupação.” (entrevista 2)

Segundo informações da equipe gestora do Projeto Estruturador 31, já se pode falar na realização de ações de monitoramento – pelo menos uma visita anual à rede de serviço. “Como a gente foi monitorado, também começamos a monitorar. A gente conseguiu financiamento para isso, devido ao fato das ações integrarem um Projeto Estruturador.” (entrevista 1)

As ações que realizaram atividades de monitoramento e avaliação⁷³ são as seguintes: “*Abrigamento de Crianças, Adolescentes e Pessoas com Deficiência*”, por meio de visitas de monitoramento a Casas-Lares; “*Centro de Referência de Assistência Social – CRAS*”, por meio da realização de um evento em Belo Horizonte que visava a avaliação da implantação dos CRAS; “*Implantação do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência – SIPIA*”, por meio do monitoramento *in loco* de 25 municípios; “*Atendimento à Criança e ao Adolescente com Deficiência e/ou Necessidades Especiais*”, por meio da visita técnica às famílias e monitoramento das clínicas credenciadas; “*Combate à Violência e Exploração Sexual*”, por meio de visitas às unidades do “*Sentinela*”; “*Curumim*”; “*Programa Segundo Tempo*”, por meio do monitoramento e avaliação dos núcleos conveniados. Ressalta-se que, dentre as mencionadas ações, apenas a de “*Atendimento à Criança e ao Adolescente com*

⁷³ Importante ressaltar que o que são consideradas como atividades de monitoramento e avaliação, muitas vezes são atividades de acompanhamento ou supervisão.

Deficiência e/ou Necessidades Especiais”, em 2004, registrou a realização de avaliação de impacto.

No que tange ao acompanhamento das ações descentralizadas, a diretriz da SEDESE para efetivação do SUAS é investir muito em capacitação e na habilitação dos municípios, com o intuito de fortalecê-los para depois acompanhar a gestão municipal. Até setembro de 2006, a SEDESE não havia realizado atividades de acompanhamento, monitoramento e avaliação da qualidade da gestão municipal da Assistência Social, que é um dos papéis da esfera estadual de governo. “A diretriz inicial é habilitar e fortalecer [os municípios] para, depois, acompanhar.” Num primeiro momento, a SEDESE pensa em chamar os municípios para fazer o monitoramento da gestão – pelo menos da gestão inicial e básica –, aduzindo que o ideal é que as regionais estivessem preparadas para fazê-lo. (entrevista 3)

Logo, conclui-se que a avaliabilidade – outro importante atributo da capacidade estatal, ligado à determinação de forma fidedigna de que a decisão e a ação pública alcançam os objetivos e metas propostos (Repetto, 2004) –, diretamente relacionada à verificação da presença da qualidade na satisfação das demandas da sociedade, restringe-se apenas ao acompanhamento de metas de processo. Apesar de o governo estadual de Minas Gerais ter introduzido à gestão a lógica de resultados, ainda não conseguiu implementar, ao menos no âmbito do Projeto Estruturador 31, um instrumento que efetivamente consiga avaliar os resultados efetivos da política.

Registra-se, ainda, que o Projeto Estruturador *“Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas”* foi submetido à auditoria em 2005 e em 2006, em relação aos exercícios de 2004 e 2005, respectivamente, pela Auditoria Geral do Estado – AUGE. Os relatórios de auditoria produzidos tiveram por finalidade permitir o acompanhamento da carteira de projetos estruturadores – GERAES, com foco na descrição das características de cada um dos projetos estruturadores e na verificação do alcance das metas pactuadas relativas ao cumprimento dos cronogramas físico-financeiros (AUGE, 2006, p. 11). A forma de auditoria realizada no âmbito do Projeto Estruturador também é denominada auditoria de processo, ou de conformidade ou legalidade, não apresentando qualquer avaliação dos efeitos ou impactos do programa para a sociedade, no que se refere ao cumprimento do objetivo do Projeto que é a inclusão das famílias vulnerabilizadas.

No entanto, a AUGE, em decorrência do Acordo de Cooperação Técnica firmado com o Tribunal de Contas da União, está implementando, gradativamente, um modelo de auditoria

de resultados. Com a implantação desse novo modelo, será verificado não apenas se o gestor público está agindo com base na legalidade, mas também de modo a obedecer aos critérios de avaliação de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade dos atos praticados⁷⁴ (Guimarães, 2006, p. 25). Segundo o Superintendente Central de Auditoria de Gestão, o Tribunal de Contas da União denomina esta modalidade de auditoria como auditoria de natureza operacional; em Minas Gerais, o termo que tem sido adotado é “auditoria de gestão”. Para o desenvolvimento dessa modalidade de auditoria, “estão sendo realizadas visitas *in loco* e a realização de entrevistas com os beneficiários dos programas.” (entrevista 4)

A metodologia da auditoria de gestão prevê, também, recomendações para o gestor público, com posterior monitoramento dessas recomendações. Contudo, o monitoramento das recomendações ainda não está sendo realizado. A AUGÉ está trabalhando na proposta de implementação da fase de monitoramento das recomendações.

A meta da AUGÉ é de avaliar três projetos por semestre. A auditoria de gestão de alguns projetos estruturadores já foi concluída, no entanto, o Projeto Estruturador 31 não está dentre eles.

A realização de auditoria de gestão permite a concretização de um relevante elemento da capacidade técnico-administrativa do Estado – auditoria e avaliação, com possibilidade de aferição dos resultados gerados para a sociedade –, bem como dos atributos “qualidade” e “avaliabilidade”, enunciados por Reppetto (2004).

Após o estudo exploratório de algumas dimensões administrativas da capacidade estatal do órgão gestor estadual de governo no âmbito do Projeto Estruturador 31, será realizada análise de alguns aspectos que revelam a capacidade de financiamento do estado na gestão da Política de Assistência Social e do Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*”.

⁷⁴ Para fins da auditoria de resultados adotam-se os conceitos de eficiência, eficácia, efetividade e equidade utilizados no manual da UNICEF “*Guide for monitoring and evaluation*” de 1990.

6 ANÁLISE DA CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO DO ESTADO NA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO PROJETO ESTRUTURADOR 31

Num contexto de recursos escassos, a devida mobilização de recursos financeiros assume importante papel na concretização das políticas públicas. Repetto (2004) destaca que a falta de recursos financeiros é um dos principais problemas identificados na instância administrativa da capacidade estatal de gestão de políticas públicas e acrescenta que o planejamento do gasto e a gestão financeira representam uma área de destaque no âmbito das capacidades técnico-administrativas do Estado. Ademais, a alocação dos recursos financeiros traz evidências das áreas prioritárias da política pública para determinada gestão de governo.

A questão financeira é um importante fator a ser considerado na análise da capacidade estatal para implementação de políticas públicas. Primeiramente, porque sem disponibilidade de recursos financeiros não há como alcançar as metas estabelecidas. E, depois, pela importância da consciência dos custos das políticas públicas, da responsabilidade fiscal, importante legado do modelo gerencial, incorporado como principal foco das reformas de primeira geração e como premissa para as reformas de segunda geração.

Considerando a importância da questão financeira para o exame da capacidade estatal, neste capítulo, preliminarmente, será abordada a capacidade de financiamento do estado de Minas Gerais na gestão da Política de Assistência Social, por meio do exame das despesas da função Assistência Social por fonte de recursos e pela aplicação nas áreas meio e fim. Após, será analisada, em linhas gerais, a execução orçamentária da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes – SEDESE no período 2003-2005.

Em seguida, serão examinadas as despesas realizadas no âmbito do Projeto Estruturador 31, comparando-as com as dos demais projetos estruturadores e, após, será focalizada a análise nos gastos do referido Projeto Estruturador, de acordo com a fonte de recursos e a aplicação em custeio e investimentos.

Por fim, será realizado um estudo do planejamento e da gestão financeira das ações do Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*” no período 2004-2006, bem como uma abordagem geral da eficiência do Projeto no período mencionado.

6.1 As despesas com a função de governo Assistência Social e a capacidade de execução orçamentária da SEDESE

As despesas do estado são alocadas nas funções de governo, dentre as quais será destacada a Função 08 – Assistência Social. Do exame da Tabela 8, que demonstra o comportamento das despesas⁷⁵ das funções de governo no período de 2002 a 2005, constata-se que houve um aumento de quase 31% da despesa total, não acompanhado na mesma proporção do aumento verificado na Função 8 – Assistência Social⁷⁶, que ficou em torno de 27%. Observa-se que apesar de, em todos os anos, as despesas totais terem aumentado, as com Assistência Social mantiveram-se em 0,22% do total nos anos de 2002 e 2003, sofreram queda para 0,20% em 2004, retornando ao patamar de 0,22% em 2005. Comparadas às despesas realizadas pela União, verifica-se que, em 2005, o governo federal gastou 1,43% do orçamento total na Função Assistência Social, comprometendo 6,5 vezes mais recursos orçamentários na Função 08 que o governo estadual.

Em 2003, as despesas com Assistência Social tiveram um aumento de 1,91%; em 2004 sofreram queda de 0,7% e em 2005 tiveram um aumento de 26,5%, atingindo o valor de R\$55.096.931.

Dentre as 27 funções de governo, nos anos de 2002 e 2003, a função de Assistência Social ficou em 11º no *ranking* das menores despesas do Estado, caindo para o 10º lugar nos anos de 2004 e 2005, devido ao aumento de investimentos em Urbanismo em 2004 e 2005 e na função Habitação em 2005 e queda na função de Direitos e Cidadania em 2004 e 2005.

⁷⁵ As despesas realizadas são as despesas empenhadas e liquidadas.

⁷⁶ Vale esclarecer que a Função 8 - Assistência Social não está restrita aos órgãos e entidades que atuam na área de Assistência Social. No período 2002 a 2005 verifica-se que alguns órgãos e entidades de outras áreas têm programas em seus orçamentos na Função 8, tais como: Fundação João Pinheiro, Polícia Civil, Secretaria de Estado de Fazenda, Secretaria de Educação, Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais etc. Não obstante a melhora do tratamento orçamentário nesta questão, no orçamento de 2006, ainda se observam algumas discrepâncias, quais sejam: o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG utiliza a Função 8 para a prestação de serviços de Assistência Social aos seus segurados; e o Departamento Estadual de Obras Públicas – DEOP utiliza a função Assistência Social para um projeto de formação e capacitação dos seus servidores.

Tabela 8 – Despesas realizadas por função de Governo no período 2002-2005

Função	2002		2003		2004		2005	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Legislativa	491.359.213	2,54%	514.739.653	2,54%	580.510.338	2,67%	627.062.591	2,48%
Judiciária	994.659.066	5,14%	1.185.288.583	5,85%	1.322.474.872	6,09%	1.516.657.668	6,00%
Essencial à Justiça	330.198.901	1,71%	414.083.415	2,04%	424.011.406	1,95%	543.819.813	2,15%
Administração	1.072.358.022	5,54%	1.020.646.620	5,04%	656.203.376	3,02%	976.715.591	3,86%
Segurança Pública	2.435.088.773	12,58%	2.463.467.827	12,16%	2.669.883.157	12,29%	3.303.515.025	13,06%
Relações Exteriores	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%	3.315.826	0,01%
Assistência Social	43.055.462	0,22%	43.876.527	0,22%	43.564.685	0,20%	55.096.931	0,22%
Previdência Social	1.102.853.183	5,70%	1.099.495.569	5,43%	3.300.885.596	15,19%	3.329.927.332	13,17%
Saúde	1.490.663.123	7,70%	1.649.957.365	8,14%	2.101.828.605	9,67%	2.268.453.817	8,97%
Trabalho	20.608.531	0,11%	13.416.118	0,07%	11.604.903	0,05%	16.385.002	0,06%
Educação	3.656.248.885	18,89%	3.705.234.174	18,29%	2.799.148.005	12,88%	3.174.024.354	12,55%
Cultura	28.468.610	0,15%	27.376.177	0,14%	38.985.800	0,18%	53.997.306	0,21%
Direitos da Cidadania	187.086.855	0,97%	174.303.647	0,86%	2.916.525	0,01%	8.074.969	0,03%
Urbanismo	-	0,00%	-	0,00%	85.074.315	0,39%	113.208.863	0,45%
Habitação	14.905.546	0,08%	13.563.325	0,07%	8.170.195	0,04%	111.195.611	0,44%
Saneamento	4.450.945	0,02%	2.104.991	0,01%	110.312.198	0,51%	270.841	0,00%
Gestão Ambiental	82.911.213	0,43%	85.462.704	0,42%	104.408.864	0,48%	146.718.060	0,58%
Ciência e Tecnologia	64.132.254	0,33%	63.009.970	0,31%	77.919.368	0,36%	130.348.690	0,52%
Agricultura	111.066.146	0,57%	152.394.578	0,75%	134.405.970	0,62%	239.946.899	0,95%
Organização Agrária	4.655.232	0,02%	2.857.064	0,01%	4.703.634	0,02%	4.293.247	0,02%
Indústria	516.735.918	2,67%	330.091.701	1,63%	270.208.633	1,24%	519.495.830	2,05%
Comércio e Serviços	139.761.166	0,72%	126.625.707	0,62%	130.898.533	0,60%	116.018.813	0,46%
Comunicações	17.667.913	0,09%	16.608.901	0,08%	7.117.575	0,03%	11.232.930	0,04%
Energia	1.433.349	0,01%	1.208.462	0,01%	971	0,00%	1.601.564	0,01%
Transporte	767.798.327	3,97%	609.528.721	3,01%	874.166.515	4,02%	1.061.848.785	4,20%
Desporto e Lazer	20.994.225	0,11%	12.418.391	0,06%	19.089.290	0,09%	19.911.622	0,08%
Encargos Especiais	5.760.280.581	29,75%	6.535.699.221	32,25%	5.948.114.647	27,38%	6.938.931.854	27,44%
TOTAL GERAL	19.359.441.438	100,00%	20.263.459.410	100,00%	21.726.607.976	100,00%	25.292.069.835	100,00%

Fonte: Armazém SIAFI, Superintendência Central de Orçamento da SEPLAG.

Num estado como Minas Gerais, que apresenta alarmantes índices de pobreza e de desigualdade, o investimento em políticas de assistência social, seria estratégico, por ser uma área que concentra ações de caráter mais focalizado, com vistas à busca de um equilíbrio articulado com as políticas de caráter universal, importante vetor para superar a exclusão social (Raczynski, 1999).

Apenas para ilustrar a ordem de grandeza dos investimentos nas políticas universais de saúde e educação – que segundo Subirats (2002) devem integrar a agenda de políticas contra a exclusão social e pelo próprio caráter universal são bem mais dispendiosas – comparando-os com os investimentos nas políticas de corte focalizado – que integram praticamente ações de fortalecimento dos serviços sociais e renda mínima, de igualdade e integrais de ciclo de vida – constata-se que a função de Assistência Social representa 2,4% das despesas na área da Saúde e 1,7% das despesas na área de Educação.

Destaca-se, ainda, o comportamento das despesas da função Trabalho, que sofreram redução de 20% no período 2002-2005. Enquanto as despesas totais aumentaram mais de 30%, as despesas com a função Trabalho, em termos relativos, sofreram redução de quase 50%. Este fator pode ser elucidativo da pouca centralidade da política de Trabalho para o governo, elemento que integra o núcleo da agenda das políticas para a inclusão social (Subirats, 2002).

Analisando-se as despesas na Função Assistência Social segundo sua alocação nas áreas meio e fim, por fonte de recursos, no período 2002-2005, apresentadas na Tabela 9, constata-se que dos R\$185.593.604,00 gastos na Função Assistência Social, R\$108.027.296 (58%) foram destinados à área meio e R\$77.566.308,00 (42%) à área fim⁷⁷. O Gráfico 20 demonstra a destinação anual dos recursos nas áreas fim e meio. Constata-se, portanto, que no período em referência, o governo estadual gastou mais da metade dos recursos da Função Assistência Social na área meio. Ressalta-se, ainda, que na Função 08 estão alocadas todas as despesas de Administração Geral, ou seja, aquelas referentes à área de planejamento, gestão e finanças, despesas com remuneração de pessoal da SEDESE, bem como as despesas com a operacionalização de todos os conselhos vinculados à mencionada Secretaria.

⁷⁷ Os critérios de classificação das despesas nas áreas meio e fim adotados foram aqueles considerados pela Superintendência Central de Orçamento da SEPLAG na elaboração do orçamento. As atividades iniciadas com 2 representam as atividades-meio e as atividades iniciadas com 4 são consideradas atividades-fim, independentemente se são custeio ou investimento.

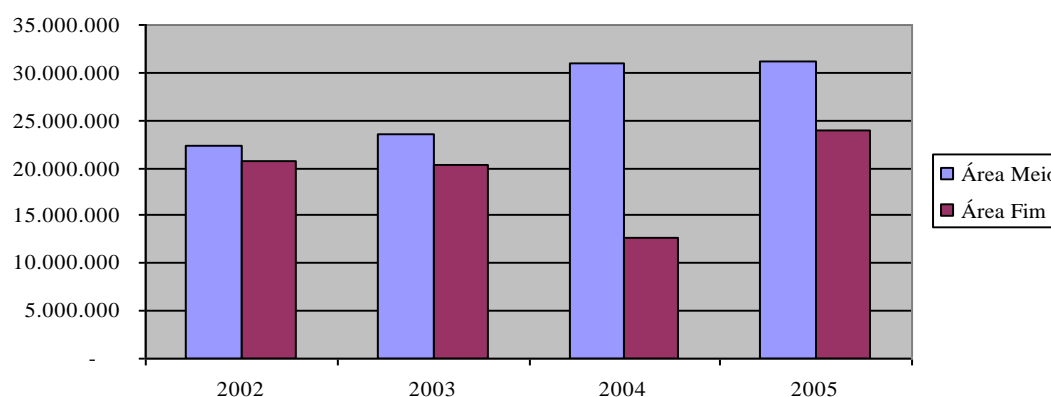
Tabela 9 – *Despesa com Assistência Social por fonte de recursos investidos nas áreas meio e fim no período 2002 - 2005*

Área	Fonte	2002	2003	2004	2005	Total
Meio	10 Recursos Ordinários	22.373.470	23.614.444	30.942.625	31.096.757	108.027.296
	60 Recursos Diretamente Arrecadados					-
Total Meio		22.373.470	23.614.444	30.942.625	31.096.757	108.027.296
Área	Fonte	2002	2003	2004	2005	Total
Fim	10 Recursos Ordinários	10.885.012	12.015.112	6.775.151	14.871.895	44.547.170
	24 Convênios, Acordos e Ajustes	6.059.803	2.571.872	598.036	1.596.222	10.825.933
	45 Doações		265.615	422.130	2.057.628	2.745.373
	50 Contribuição do Servidor aos Institutos de Previdência				386.043	386.043
	59 Outros Recursos Vinculados	2.842.757	2.310.774	2.190.218	3.127.171	10.470.921
	60 Recursos Diretamente Arrecadados	894.420	3.098.709	2.636.524	1.961.215	8.590.868
Total Fim		20.681.991	20.262.083	12.622.060	24.000.174	77.566.308
TOTAL GERAL		43.055.462	43.876.527	43.564.685	55.096.931	185.593.604

Fonte: Armazém SIAFI, Superintendência Central de Orçamento da SEPLAG.

Não obstante a SEDESE compreender também as funções “Trabalho”, “Direitos da Cidadania” e “Desporto e Lazer”, que representam, grosso modo, as subsecretarias, todas as despesas da área meio da Secretaria estão inseridas na função Assistência Social. Verifica-se que esta situação permanece ainda no Orçamento de 2006, mascarando o montante de recursos que, realmente, são aplicados na Função 08.

Gráfico 20 – *Despesas da Função Assistência Social segundo sua alocação nas áreas meio e fim no período 2002-2005*

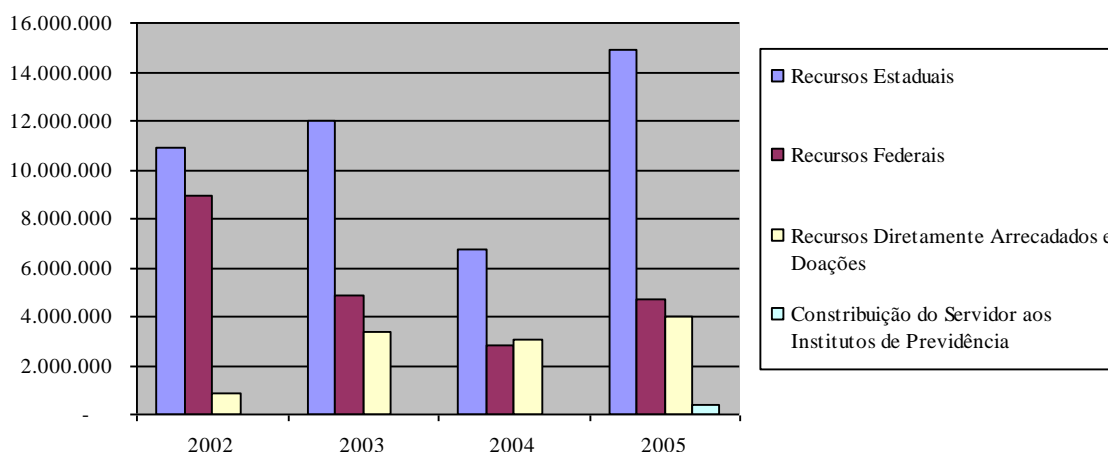


Fonte: Armazém SIAFI. Elaboração própria.

Anualmente, no período de 2002 a 2005, a aplicação de recursos na área meio foi superior à na área fim, com destaque para o ano de 2004, no qual além da queda no montante de gastos na função de Assistência Social, houve alocação bastante desigual do gasto, com 71% de despesas na área meio e, apenas, 29% na área fim. Em termos relativos, em 2003 a despesa na área meio subiu 5,6%; em 2004, 31% e em 2005, 0,5%. No período analisado constata-se um aumento das despesas na área meio de 39%, sendo que em 2002 era responsável por 52% do total dos gastos, passando para 56% em 2005. Não obstante o papel que a esfera estadual de governo deve desempenhar na gestão Política de Assistência Social e a importância que as atividades referentes à área meio têm de conferir sustentabilidade operacional às ações do gestor estadual na implementação das políticas públicas na área de Assistência Social, o percentual investido na área fim ainda é insuficiente para atender à demanda apresentada. Não se trata de reduzir o valor investido na área meio e, sim, de aumentar o volume de recursos destinados à área finalística.

No que tange à fonte dos recursos das despesas realizadas na função Assistência Social, observa-se que a área meio é integralmente custeada por recursos ordinários, ou seja, recursos do Tesouro Estadual, enquanto a área fim conta com a participação de diversas fontes de recursos, conforme demonstrado no Gráfico 21.

Gráfico 21 – Despesas com Assistência Social na área fim por fonte de recursos no período 2002-2005



Fonte: Armazém SIAFI. Elaboração da autora.

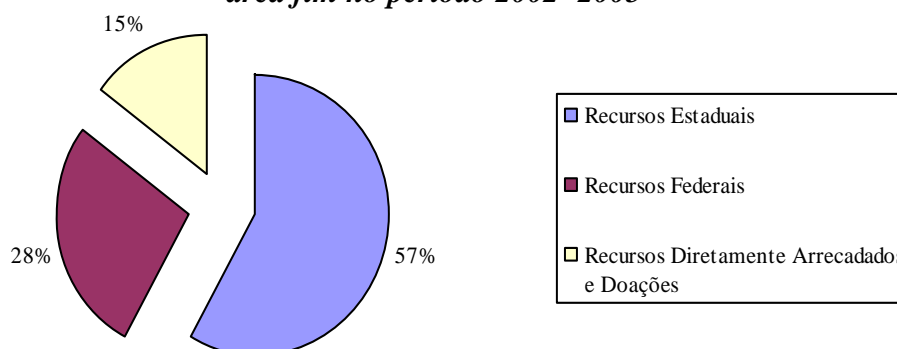
Para fins de elaboração deste gráfico consideram-se: Recursos Estaduais os Recursos Ordinários; Recursos Federais os Convênios, Acordos e Ajustes e Outros Recursos Vinculados. Foram somados os Recursos Diretamente Arrecadados e as Doações, deixando-se em separado as Contribuições do Servidor aos Institutos de Previdência. Os Recursos Diretamente Arrecadados poderiam ter sido considerados como recursos estaduais, no entanto, como na Função Assistência Social compreendem os recursos advindos dos leilões de bens apreendidos com traficantes de drogas, e considerando-se a incerteza do referido recurso, preferiu-se tratá-lo de maneira isolada dos Recursos Ordinários.

Em todos os anos do período 2002-2005, a maior participação nas despesas da área fim com Assistência Social foi dos Recursos Estaduais. Em 2002, foi de 53%; em 2003, de 59%; em 2004, de 54%; e em 2005, de 63%. Mesmo em 2004, ano em que se observou uma queda relativa nas despesas com a função Assistência Social (de 0,22 para 0,20%), acompanhada de um aumento significativo nas despesas com a área meio de 17 pontos percentuais, a participação dos Recursos Estaduais foi mais do que duas vezes maior que a participação dos recursos federais. O comportamento dos recursos estaduais nas despesas da área fim da Assistência Social, no período de 2002 a 2005, foi o seguinte: em 2003, subiu 10,4%; em 2004, sofreu uma queda importante de quase 44%; e em 2005, aumentou 120%. Salienta-se o importante aumento dos recursos estaduais na área fim, em 2005, que mesmo se comparado com o ano de 2003 – em que houve maior despesa com recursos estaduais na área fim da Assistência Social, no período analisado –, subiu 24%, conforme observado na Tabela 9.

No período de 2002 a 2005, no que tange aos recursos federais, em 2003, observou-se uma queda de 44%; em 2004, outra queda de 43%; e em 2005 um aumento de 69%. Não obstante o aumento verificado no ano de 2005, se comparado às despesas na área fim custeadas com recursos federais no ano de 2002, – em que houve maior despesa com recursos federais na área fim da Assistência Social, no período analisado –, constata-se uma queda de 47%. Um dos fatores que pode justificar o comportamento de queda de investimentos do governo federal é a descentralização da Política de Assistência Social para os municípios, com repasse de recursos diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos municipais.

A participação das fontes de recursos nas despesas da área fim da Assistência Social no período 2002-2005 está representada no Gráfico 22. Constata-se a significativa participação dos recursos estaduais, representado 57% das despesas totais da área fim na Assistência Social e mais do que o dobro das despesas custeadas com recursos federais.

Gráfico 22 – *Participação das fontes de recursos nas despesas com Assistência Social na área fim no período 2002- 2005*



Fonte: Armazém SIAFI. Elaboração da autora.

Para fins de elaboração deste gráfico consideram-se: Recursos Estaduais os Recursos Ordinários; Recursos Federais os Convênios, Acordos e Ajustes e Outros Recursos Vinculados. Foram somados os Recursos Diretamente Arrecadados e as Doações. As Contribuições do Servidor aos Institutos de Previdência foram desprezadas neste gráfico (correspondiam a 0,50%). Os Recursos Diretamente Arrecadados poderiam ter sido considerados como recursos estaduais, no entanto, como na Função Assistência Social compreendem os recursos advindos dos leilões de bens apreendidos com traficantes de drogas, e considerando-se a incerteza do referido recurso, preferiu-se tratá-lo de maneira isolada dos Recursos Ordinários.

Para análise da capacidade de planejamento e gestão financeira da SEDESE – importante elemento da capacidade administrativa – será examinada a execução orçamentária do órgão gestor estadual nos anos de 2003 a 2005. A Tabela 10 apresenta os recursos que correspondem ao crédito inicial, ao crédito autorizado, à despesa empenhada, à despesa liquidada e à despesa paga no referido período. Ressalta-se que os valores não coincidem com os das despesas da Função 08 - Assistência Social, uma vez que na Unidade Orçamentária da SEDESE são executadas outras despesas além da Assistência Social. Ademais, nem todas as despesas da Função 08 se concentram nas Unidades Orçamentárias da SEDESE, do FEAS e do FIA, executadas pelo órgão gestor da Assistência Social.

Tabela 10 – *Execução Orçamentária da SEDESE no período 2003-2005*

Ano	Crédito inicial	Crédito Autorizado	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	Despesa Paga	Empenhado/ Autorizado	Pago/ Empenhado	Pago/ Autorizado
2003	94.409.663,00	95.394.482,05	63.745.879,19	63.745.879,19	56.416.431,69	67%	89%	59%
2004	94.554.674,00	100.051.559,82	70.375.569,20	70.375.569,20	59.739.291,50	70%	85%	60%
2005	88.668.914,00	111.444.070,22	91.545.492,63	91.545.492,63	74.970.216,05	82%	82%	67%
Total	277.633.251,00	306.890.112,09	225.666.941,02	225.666.941,02	191.125.939,24	73%	85%	62%

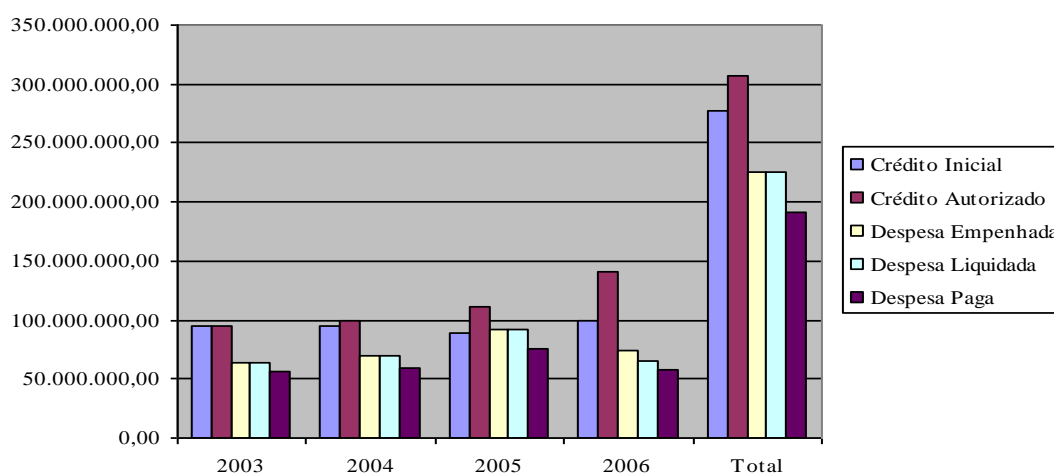
Fonte: elaboração da autora a partir dos dados do SIAFI, 2006.

Esta tabela foi elaborada considerando-se os recursos financeiros alocados nas unidades orçamentárias da SEDESE, do FEAS e do FIA..

Afora o crédito inicial, que no quadriênio 2003-2006 decresceu, à exceção do ano de 2006, o volume de recursos do crédito autorizado e das despesas empenhadas, liquidadas e pagas cresceu, conforme se observa no Gráfico 23. Para o desempenho do ano de 2006, deve-se considerar que os dados referem-se à execução orçamentária realizada até o mês de julho.

Durante todo o período, o crédito autorizado foi maior que o crédito inicial – em 2003, o crédito autorizado foi 1% maior que o crédito inicial; em 2004, 6%; em 2005, 26% e em 2006, 41% – o que sinaliza certa fragilidade do planejamento financeiro, tendo em vista a necessidade de autorização de créditos suplementares. Não obstante, observa-se um incremento de recursos no órgão gestor estadual da Política de Assistência Social.

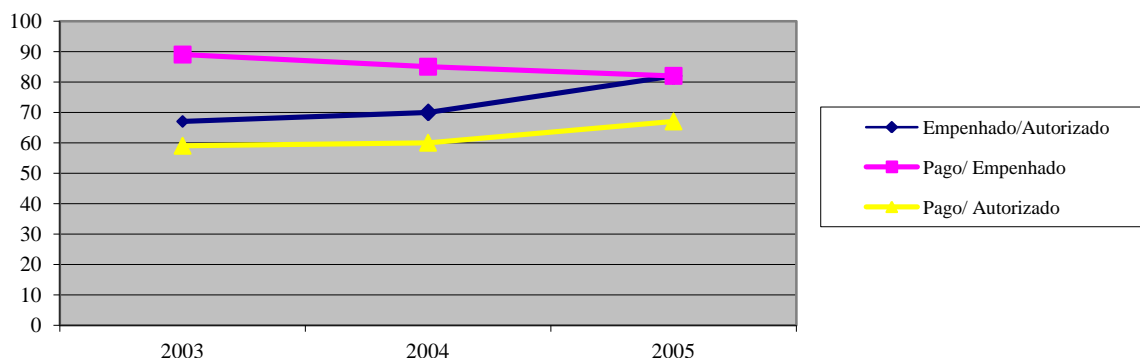
Gráfico 23 – *Execução Orçamentária da SEDESE no período 2003- 2006*



Fonte: SIAFI. Elaboração da autora, 2006.

Quanto à gestão financeira, no período 2003-2005 verificou-se certa melhoria do desempenho da SEDESE na capacidade de empenho de despesas: o percentual de despesas empenhadas em relação ao crédito autorizado saiu de 67% em 2003, para 82% em 2005, verificando-se um aumento de 15 pontos percentuais. A capacidade de liquidação apresenta o melhor desempenho, dentre todas as fases da execução orçamentária, com 100% de liquidação de todas as despesas empenhadas. Todavia, a capacidade de pagamento das despesas empenhadas observou um decréscimo de 7 pontos percentuais, saindo de 89%, em 2002, para 82% em 2005. O percentual das despesas pagas em relação ao crédito autorizado melhorou, uma vez que o crédito autorizado e a capacidade de empenho aumentaram no período em análise; entretanto, em percentuais mais baixos. O Gráfico 24 apresenta o comportamento dos indicadores ora apresentados.

Gráfico 24 – *Indicadores de gestão financeira da SEDESE no período 2003- 2005*



Fonte: SIAFI. Elaboração da autora, 2006.

Considerando que os recursos destinados à Política de Assistência Social são escassos, a capacidade de gestão financeira torna-se um fator de primordial importância para otimização desses recursos.

6.2 Capacidade de financiamento e de execução financeira do Projeto Estruturador 31

Realizada a análise, em linhas gerais, da capacidade de financiamento do estado de Minas Gerais na gestão da Política de Assistência Social, a questão financeira será abordada com foco no Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*”, partindo-se da análise da carteira GERAES para, posteriormente, realizar um estudo da capacidade de planejamento e gestão financeira considerando-se as ações que compõem o referido Projeto.

A Tabela 11 apresenta os dados referentes ao fluxo orçamentário no ano de 2005 para o portfólio GERAES. As despesas realizadas com os 34 Projetos Estruturadores totalizaram R\$2.582.113.188,00, enquanto as despesas com o Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*” somaram R\$21.760.792,87, representando 0,84% do total das despesas com toda a carteira GERAES. O PE 31 é o 18º dentre os Projetos que receberam maior volume de recursos, e, também o 18º que recebeu maior volume de recursos do governo estadual. Em relação ao volume de recursos de outras fontes, é o 9º colocado no *ranking*. Do total de despesas realizadas no Projeto Estruturador 31, em 2005, R\$15.673.061,70 (72%) foram custeadas com recursos do governo estadual e R\$6.087.731,17 (28%) com recursos de outras fontes. O Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*” representa 39% do total de despesas com a função Assistência Social no ano de 2005.

Tabela 11 – *Fluxo Orçamentário dos Projetos Estruturadores da Carteira GERAES em 2005*

Projetos Estruturadores	Programado		Realizado		Total
	Governo Estadual	Demais Fontes	Governo Estadual	Demais Fontes	
Saneamento básico: mais saúde para todos.	1.216.337.442,00		443.021.245,00		443.021.245,00
Parcerias Público-Privadas no Estado de Minas Gerais	4.100.000,00	1.310.000,00	554.039,76	299.400.000,00	299.954.039,76
100% de Eletrificação Rural no Estado de Minas Gerais	234.697.924,00	70.193.570,00	298.836.737,00		298.836.737,00
Pavimentação de Ligações e Acessos Rodoviários aos Municípios	355.613.278,00	21.034.827,00	277.089.471,28		277.089.471,28
Obras Prioritárias a serem executadas pelo DEOP em 2005	128.820.670,73	4.277.414,22	119.029.823,60	5.660.996,58	124.690.820,18
Redução da Criminalidade Violenta em Minas Gerais	64.076.549,11	23.757.819,85	108.352.397,24	14.230.088,98	122.582.486,22
PRÓ-MG – Programa de Recuperação e Manutenção Rodoviária do Estado de Minas Gerais	118.457.700,00		117.930.723,40		117.930.723,40
Regionalização da Assistência à Saúde	137.401.884,00		114.826.296,13		114.826.296,13
Saúde em Casa	40.000.000,00		114.178.000,00		114.178.000,00
Ampliação de Vagas e Modernização da Gestão do Sistema de Defesa Social	95.036.101,59	10.171.158,69	98.183.463,03	11.154.892,04	109.338.355,07
Lares Geraes	94.315.718,00	17.248.341,04	90.601.279,91	15.295.055,89	105.896.335,80
Melhoria e Ampliação do Ensino Fundamental	500.000,00	28.385.800,00	15.787.543,87	71.046.662,17	86.834.206,04
Empresa Mineira Competitiva	35.200.000,00		52.251.609,85		52.251.609,85
Projeto Jaíba	36.044.202,00	5.236.756,00	46.897.974,73	3.520.901,89	50.418.876,62
Oferta de Gás Natural		44.035.282,00		43.990.346,31	43.990.346,31
Energia Elétrica para o Noroeste Mineiro	58.999.999,98		35.763.981,66		35.763.981,66
Universalização e Melhoria do Ensino Médio	19.112.733,00	11.552.896,00	31.569.949,86	885.079,70	32.455.029,56
Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas	11.870.533,00	4.826.102,00	15.673.061,70	6.087.731,17	21.760.792,87
Gestão Ambiental MG Século XXI	12.218.000,00		20.937.919,26		20.937.919,26
Inclusão Digital	6.787.965,00	7.852.081,00	10.121.516,06	6.648.897,08	16.770.413,14
Modernização da Receita	16.256.586,58		16.489.046,99		16.489.046,99

Projetos Estruturadores	Programado		Realizado		Total
	Governo Estadual	Demais Fontes	Governo Estadual	Demais Fontes	
Reestruturação da Plataforma Logística e de Transportes da RMBH	23.017.200,00		13.871.622,73		13.871.622,73
Corredores Radiais de Integração e Desenvolvimento	9.130.000,00		10.616.488,25		10.616.488,25
Estrada Real	10.955.500,00		10.084.653,54		10.084.653,54
Arranjos Produtivos Locais	2.822.400,00		8.831.809,85		8.831.809,85
Potencialização da Logística do Triângulo e Alto Paranaíba	20.000.000,00		8.637.238,55		8.637.238,55
Minas sem Fome		11.813.307,00	66.237,16	8.129.692,82	8.195.929,98
Choque de Gestão	4.748.095,58	10.261,00	5.121.879,03	9.405,00	5.131.284,03
Programa Primeiro Emprego	3.692.814,00		2.827.821,34		2.827.821,34
Circuito Cultural Praça da Liberdade	4.442.000,00		2.680.888,32		2.680.888,32
Revitalização e Desenvolvimento Sustentável da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco	335.000,00		1.643.984,85	863.888,81	2.507.873,66
AGROMINAS: agregação de valor e diversificação do café	645.000,00		1.407.012,07		1.407.012,07
Centro Administrativo do Governo do Estado de Minas Gerais	1.744.000,00		1.026.084,58		1.026.084,58
Plataforma Logística de Comércio Exterior na Região Metropolitana de Belo Horizonte	550.000,00		277.748,96		277.748,96
Total	2.767.929.296,57	261.705.615,80	2.095.189.549,56	486.923.638,44	2.582.113.188,00

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do Painel de Controle GERAES de 31 de dezembro de 2005. Para fins desta tabela consideram-se despesas realizadas, as despesas empenhadas, mas ainda não liquidadas, 2006.

Ressalta-se que somente os quatro Projetos Estruturadores que obtiveram o maior montante de recursos financeiros totalizaram mais de 50% do total de despesas realizadas com toda a carteira GERAES. Os oito Projetos Estruturadores que, na seqüência, obtiveram maiores investimentos, totalizaram 35% do total da carteira GERAES. Logo, constata-se que dos 34 Projetos Estruturadores, 12 (35%) concentram mais de 85% dos recursos financeiros da carteira, enquanto os demais 22 Projetos Estruturadores (65%) ficam com os 15% restantes. Metade dos Projetos Estruturadores da carteira GERAES tem menos de 1% cada um de recursos investidos em relação às despesas totais, sendo um deles o Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*”. Tal ponto contribui para explicar porque o Projeto Estruturador 31, apesar de concentrar apenas 0,84% das despesas do GERAES, é o 18º no *ranking* daqueles que obtiveram maior aporte de recursos em 2005. Logo, considerando-se especificamente as despesas realizadas no âmbito do GERAES, conclui-se que existem projetos considerados mais importantes na própria carteira de Projeto Estruturadores e que o Projeto Estruturador 31 não está dentre essas “prioridades das prioridades”.

Ainda que não seja um programa priorizado em termos de recursos financeiros dentre o conjunto que compõe o portfólio GERAES, tem-se clareza de que o fato de ter sido categorizado como Projeto Estruturador permitiu “maior aporte de recursos financeiros para a Política de Assistência Social”, o que contribuiu para que o aumento do número de atendimentos; “Pouco, mas aumentamos.” “Foram disponibilizados mais recursos para a Assistência Social. O Estruturador melhorou muito a condição do repasse dos recursos. Mas ainda falta muito.” (entrevistas 1 e 3)

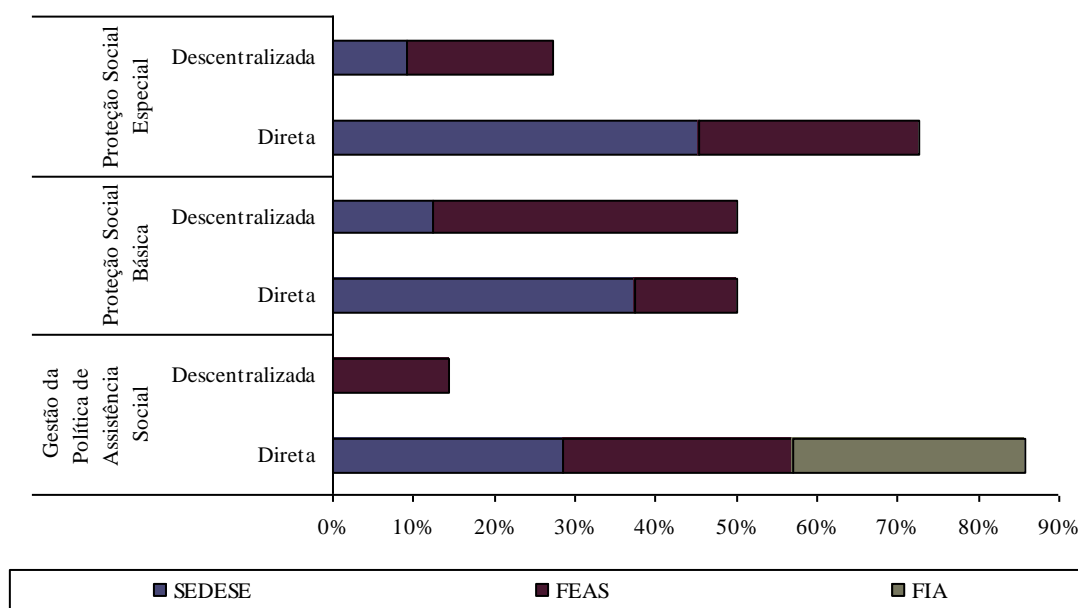
As ações do Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*” são executadas pela SEDESE em três unidades orçamentárias: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes – SEDESE; Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS; e, Fundo da Infância e Adolescência – FIA.⁷⁸

No que tange às unidades de execução orçamentária das ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, apresentadas no Quadro 6, tem-se que 52% das ações são executadas na unidade orçamentária da SEDESE e 48% são executadas nos Fundos Estaduais da Assistência Social e da Infância e Adolescência.

⁷⁸ Salienta-se que o objetivo da presente abordagem restringe-se à apresentação da distribuição das ações do Projeto Estruturador 31 entre as unidades orçamentárias, segundo a classificação da revisão do PPAG 2006/2007 e à forma de implementação das ações. Não serão realizadas análises sobre o desempenho da execução financeira por unidade orçamentária.

O Gráfico 25 apresenta as unidades orçamentárias de execução das ações do Projeto Estruturador 31, no período 2004-2006, de acordo com a classificação da revisão do PPAG 2006/2007 e a forma de implementação. Dentre as ações de Gestão da Política de Assistência Social, a única que é executada de forma descentralizada é executadas no FEAS. No que tange às ações de Proteção Social Especial e Básica, verifica-se que, em ambos os grupos, grande parte das ações é executada diretamente na unidade orçamentária da SEDESE.

Gráfico 25 – Unidade Orçamentária de execução das ações do Projeto Estruturador 31 no período 2004-2006 (até agosto) de acordo com a classificação da revisão do PPAG 2006/2007 e a forma de implementação



Fonte: SIGPLAN. Elaboração da autora.

O alto percentual de ações executadas na unidade orçamentária da SEDESE é alvo de constantes reclamações do CEAS, tendo em vista que uma das competências do Conselho é aprovar o plano de aplicação e acompanhar a execução orçamentária e financeira do FEAS. Nesse sentido, a presença de um menor percentual de ações nos fundos pode trazer dificuldades para o controle societário, no que se refere à aplicação e execução dos recursos investidos na área de Assistência Social, importante atributo da capacidade estatal.

Conhecidas as unidades orçamentárias das ações do Projeto Estruturador 31 serão analisadas as despesas do referido Projeto nos anos de 2004 e 2005, por fonte de recursos e por grupo de despesas. De acordo com os dados constantes da Tabela 12, observa-se que R\$26.023.392,00 (81%) referem-se a despesas de custeio e R\$5.969.204,00 (19%) a despesas de capital ou de investimentos.

Tabela 12 – *Despesas com o Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas por grupo de despesas e fonte de recursos o período 2004-2005*

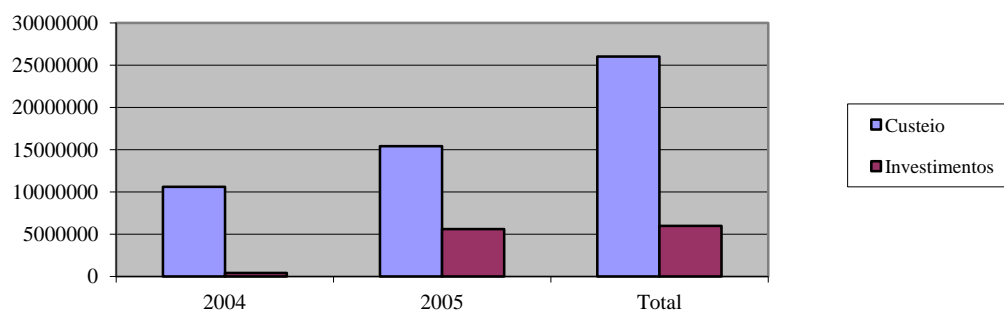
Grupo de Despesa	Fonte	2004	2005	Total
Custeio	10 Recursos Ordinários	5.761.501	8.845.959	14.607.460
	24 Convênios, Acordos e Ajustes	598.036	1.007.695	1.605.731
	45 Doações	259.903	979.749	1.239.652
	59 Outros Recursos Vinculados	1.959.359	2.884.711	4.844.071
	60 Recursos Diretamente Arrecadados	2.024.166	1.702.313	3.726.479
Total - Custeio		10.602.965	15.420.427	26.023.392
Investimentos	10 Recursos Ordinários	221.980	4.507.117	4.729.097
	24 Convênios, Acordos e Ajustes		-	-
	45 Doações	162.228	1.077.879	1.240.106
Total - Investimentos		384.208	5.584.996	5.969.204
TOTAL		10.987.173	21.005.423	31.992.596

Fonte: Armazém SIAFI, Superintendência Central de Orçamento da SEPLAG, 2006.

As despesas constantes desta tabela correspondem às despesas empenhadas e liquidadas, razão pela qual o valor referente ao ano de 2005 diverge daquele constante da Tabela 11, que considera somente as despesas empenhadas.

Em 2004, 97% das despesas foram de custeio e apenas 3% de investimentos. Em 2005, observou-se aumento das despesas de investimento que subiram para 27% das despesas totais; enquanto as despesas de custeio representaram 73% das despesas. A distribuição das despesas entre custeio e investimento, totais, e nos anos de 2004 e 2005 está representada no Gráfico 26.

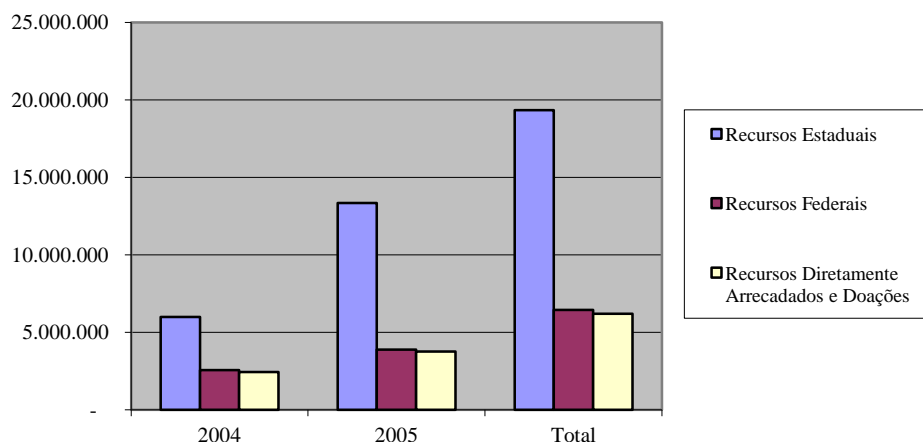
Gráfico 26 – *Distribuição das Despesas entre Custeio e Investimento no Projeto Estruturador 31 nos anos de 2004 e 2005*



Fonte: SIAFI. Elaboração da autora.

No que tange às despesas por fonte de recursos, o Projeto Estruturador 31 apresenta R\$19.336.557,00 (61%) de fonte de Recursos Estaduais, R\$6.449.802,00 (20%) de Recursos Federais e R\$6.206.238,00 (19%) de Doações e Recursos Diretamente Arrecadados. O Gráfico 27 representa a distribuição das despesas do Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*” por fonte de recursos nos anos de 2004 e 2005.

Gráfico 27 – Distribuição das Despesas do Projeto Estruturador 31 por fonte de recursos nos anos de 2004 e 2005



Fonte: SIAFI. Elaboração da autora.

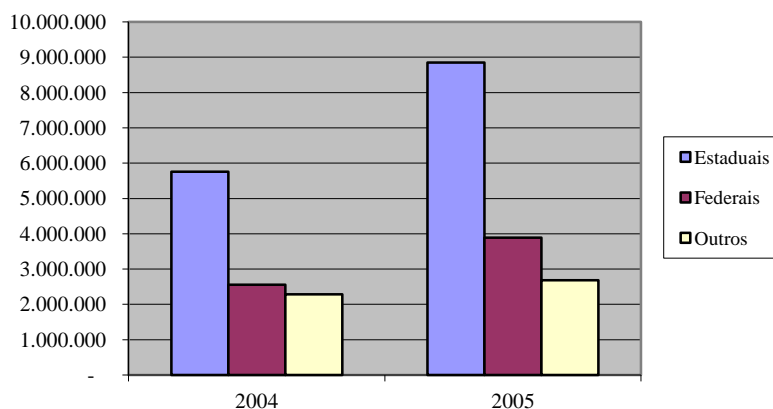
Em 2005, as despesas decorrentes dos Recursos Estaduais cresceram 123% e as de Recursos Federais 52%. Em 2004, as despesas custeadas com Recursos Estaduais representavam 55% do total, enquanto as despesas com Recursos Federais 23% e aquelas com Recursos Diretamente Arrecadados e Doações 22%. Em 2005, as despesas financiadas com Recursos Estaduais passaram a representar 63% do total, enquanto as com Recursos Federais representavam 19% e aquelas com Recursos Diretamente Arrecadados e Doações 18%. Tanto em 2004, quanto em 2005, as despesas decorrentes de Recursos Federais e aquelas de Recursos Diretamente Arrecadados e Doações apresentaram praticamente a mesma participação no total das despesas.

No grupo de despesas de Investimentos, em 2005, as despesas com Recursos Estaduais aumentaram mais de vinte vezes, destacando-se que neste grupo, não houve despesas financiadas com recursos federais; apenas com doações, que também cresceram no referido período mais de seis vezes.

No grupo de despesas de custeio, em 2005, os Recursos Estaduais cresceram 54%, os Recursos Federais, 52% e os Recursos Diretamente Arrecadados e as Doações 17%. No ano de 2004, os Recursos Ordinários representavam mais da metade (54%) das despesas de custeio, os Recursos Federais (24%) e os Recursos Diretamente Arrecadados e as Doações 22%. Em 2005, os Recursos Estaduais aumentaram sua participação, representando 58% das despesas com custeio, os Recursos Federais aumentaram 1% sua participação, enquanto os Recursos Diretamente Arrecadados e as Doações diminuíram sua participação para 17%. A

distribuição das fontes de recursos nas despesas de custeio nos anos de 2004 e 2005 está representada no Gráfico 28.

Gráfico 28 – *Distribuição das Despesas de custeio do Projeto Estruturador 31 por fonte de recursos nos anos de 2004 e 2005*



Fonte: SIAFI. Elaboração da autora.

A execução financeira das ações do Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*”, no período de 2004 a agosto de 2006, é um elemento que permite a análise da capacidade de planejamento e gestão financeira do Estado. Ressalta-se que todos os projetos estruturadores são submetidos a monitoramento intensivo pela equipe da UAGP, por meio de acompanhamento mensal que abrange o planejamento financeiro. Além da programação orçamentária anual, mensalmente, o Gerente do Projeto Estruturador deve fazer a reprogramação orçamentária para o próximo mês e informar ao membro da equipe da UAGP os gastos realizados no mês anterior.

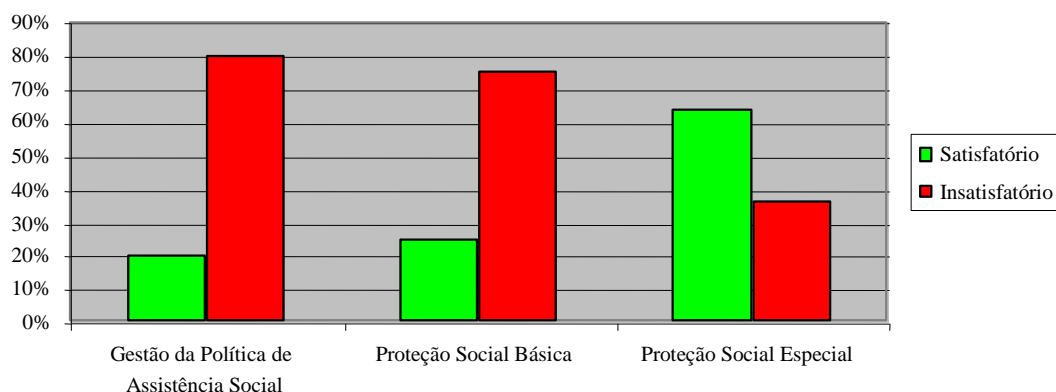
Em 2004, as despesas programadas para o Projeto Estruturador 31 totalizaram R\$20.037.628,00, sendo realizadas R\$15.122.075,00. O percentual de execução, que revela a capacidade de execução orçamentária do órgão gestor estadual, foi de 75,5%, conforme demonstrado na Tabela 5.

Adotando-se o percentual de execução financeira geral do Projeto Estruturador como o divisor entre aqueles que obtiveram um desempenho acima da média (ou bom) daqueles que obtiveram um desempenho insatisfatório, verifica-se que das 24 ações, 10 (41,7%) tiveram um percentual de execução financeira acima da média do projeto e 14 (58,3%) abaixo, sendo que dentre estas, 6 (25%) ações tiveram percentual de execução financeira abaixo de 50%.

O Gráfico 29 demonstra o desempenho da execução financeira do Projeto Estruturador 31, no ano de 2004, adotando-se a classificação das ações incorporada na revisão do PPAG

2006/2007. Quatro (80%) das cinco ações de Gestão da Política de Assistência Social tiveram um desempenho insatisfatório e apenas uma (20%) apresentou um bom percentual de execução. Duas (25%) das oito ações de Proteção Social Básica obtiveram um bom percentual de execução financeira e seis (75%), desempenho insatisfatório. Entre as ações de Proteção Social Especial a situação se inverte: 11 das sete (64%) obtiveram um bom percentual de execução financeira e quatro (36%) um percentual insatisfatório.

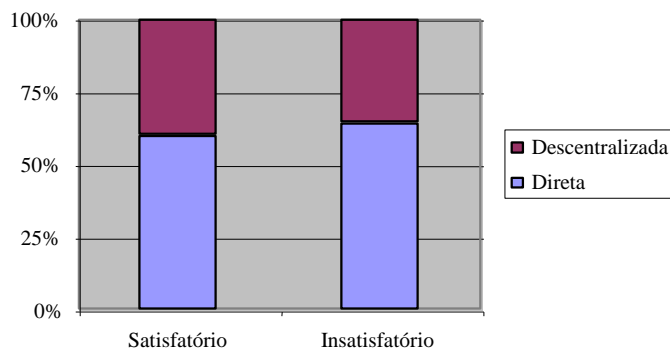
Gráfico 29 – Desempenho da Execução Financeira das ações do Projeto Estruturador 31 no ano de 2004 de acordo com a classificação da revisão do PPAG 2006/2007



Fonte: SIGPLAN. Elaboração da autora.

Analisando-se a execução financeira das ações do Projeto Estruturador 31 no ano de 2004, de acordo com a forma de implementação da ação – direta ou descentralizada –, observa-se que das 10 ações que obtiveram um bom desempenho, 6 são implementadas diretamente e 4 de forma descentralizada. E daquelas que obtiveram um percentual insatisfatório de execução financeira, 9 (64%) são implementadas diretamente e 5 (36%) de forma descentralizada., conforme indicado no Gráfico 30.

Gráfico 30 – Desempenho da Execução Financeira das ações do Projeto Estruturador 31 no ano de 2004 de acordo com a forma de implementação



Fonte: SIGPLAN. Elaboração da autora.

Dentre as ações executadas diretamente, 6 (40%) obtiveram um bom desempenho e 9 (60%) um percentual de execução financeira insatisfatório. As ações executadas de forma descentralizada apresentam divisão um pouco mais equânime, com 5 (56%) das ações com desempenho insatisfatório e 4 (44%) tiveram um desempenho satisfatório.

Logo, conclui-se que, no ano de 2004, a execução financeira de maior parte das ações do Projeto Estruturador 31 obteve um desempenho insatisfatório. Grande parte das ações de Gestão da Política de Assistência Social apresentou percentual de execução abaixo da média geral do Projeto Estruturador, o que sugere certa fragilidade da capacidade estatal, tendo em vista que se tratam de ações que, tipicamente, devem ser desempenhadas pela esfera estadual de governo. As ações de Proteção Social Básica também apresentaram desempenho insatisfatório, em sua maioria. Apenas as ações de Proteção Social Especial tiveram maior número de ações com desempenho satisfatório. Em relação à forma de execução, observou-se pouca diferença em relação ao desempenho da execução financeira, ou seja, independentemente de ser executada diretamente ou de forma descentralizada, aproximadamente 60% das ações apresentam percentual de execução financeira insatisfatório.

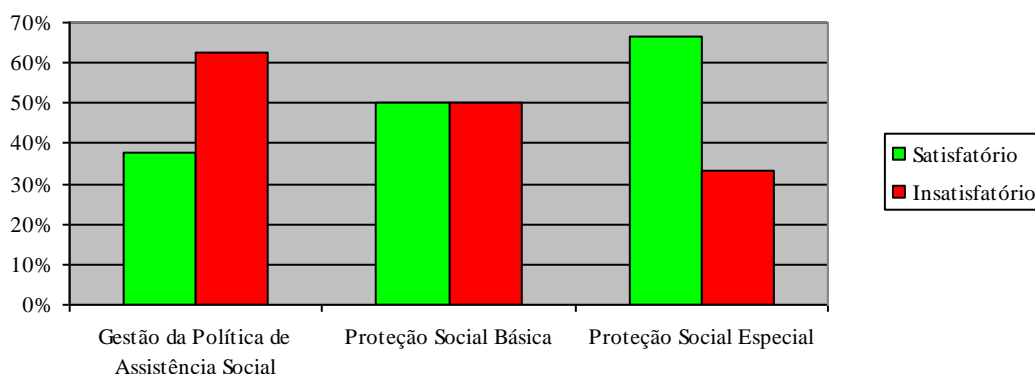
Em 2005, observou-se um aumento das despesas programadas e realizadas para o Projeto Estruturador 31, correspondendo, respectivamente, a R\$22.863.133,00 e R\$21.834.316,00, conforme demonstrado na Tabela 6. O percentual de execução financeira subiu 20 pontos percentuais se comparado ao ano de 2004, atingindo 95,5%. Dentre as 18 ações que permaneceram no ano de 2005, 11 aumentaram o volume de recursos programados, 3 mantiveram o mesmo volume de recursos e 4 reduziram o montante de recursos programados, sendo que dessas 4, duas receberam suplementação de recursos aproximando e, até superando, os valores programados para o ano de 2004.

Adotando-se o percentual de execução financeira geral do Projeto Estruturador como o parâmetro para distinguir aqueles que obtiveram um desempenho acima da média daqueles que obtiveram um desempenho insatisfatório, verifica-se que das 25 ações, 13 (52%) tiveram um percentual de execução financeira acima da média do projeto e 12 (48%) abaixo, sendo que dentre estas, 3 (12%) ações tiveram percentual de execução financeira abaixo de 50%.

O Gráfico 31 demonstra o desempenho da execução financeira do Projeto Estruturador 31, no ano de 2005, adotando-se a classificação das ações incorporada na revisão do PPAG 2006/2007. Cinco (63%) das oito ações da Gestão da Política de Assistência Social tiveram um desempenho insatisfatório e apenas três (37%) apresentaram um bom percentual de execução. Dentre as 8 ações de Proteção Social Básica, metade obtiveram percentual de

execução financeira satisfatório. Dentre as 9 ações de Proteção Social Especial, seis (67%) obtiveram um bom percentual de execução financeira e 3 (33%) um percentual insatisfatório. Observa-se, portanto, melhoria do percentual de execução financeira em todas as categorias analisadas, com destaque para as de Proteção Social Básica que aumentaram em 25 pontos percentuais a execução financeira, se comparada com o desempenho verificado em 2004.

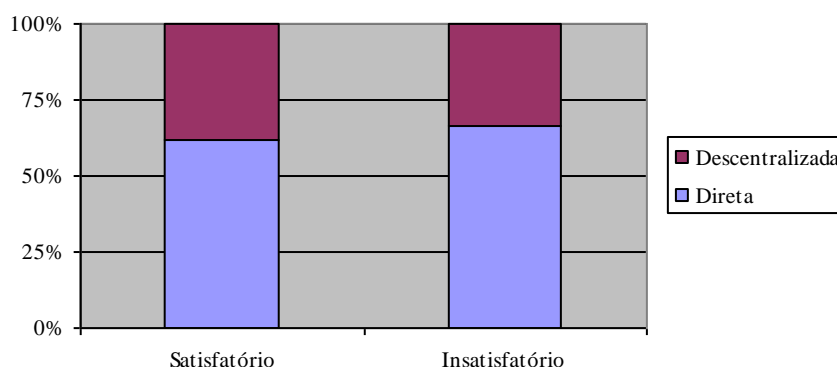
Gráfico 31 – Desempenho da Execução Financeira das ações do Projeto Estruturador 31 no ano de 2005 de acordo com a classificação da revisão do PPAG 2006/2007



Fonte: SIGPLAN. Elaboração da autora.

Analisando-se a execução financeira das ações do Projeto Estruturador 31 no ano de 2005, de acordo com a forma de implementação da ação, observa-se, a partir da análise do Gráfico 32, que das 13 ações que obtiveram um bom desempenho, 8 (62%) são implementadas diretamente e 5 de forma descentralizada. E daquelas que obtiveram um percentual insatisfatório de execução financeira, 8 (67%) são executadas diretamente e 4 de forma descentralizada.

Gráfico 32 – Desempenho da Execução Financeira das ações do Projeto Estruturador 31 no ano de 2005 de acordo com a forma de implementação



Fonte: SIGPLAN. Elaboração da autora.

Dentre as ações implementadas diretamente, observou-se um comportamento semelhante em 8 (50%) das ações com um bom desempenho e 8 (50%) com um percentual de execução financeira insatisfatório. Dentre as ações executadas de forma descentralizada 5 (56%) das ações apresentaram desempenho satisfatório e 4 (44%) tiveram um desempenho insatisfatório.

Verifica-se, portanto, que em 2005, houve melhoria na execução financeira do Projeto Estruturador 31, o que indica melhoria da capacidade de planejamento e de gestão financeira do órgão gestor estadual. No entanto, ainda tem-se quase a metade das ações com percentual de execução orçamentária insatisfatório. Ademais, verificou-se aumento do número de suplementações orçamentárias – maior número de ações com percentual de execução financeira superior a 100% –, o que não é positivo do ponto de vista do planejamento orçamentário, mas pode ser considerado desejável quando se constata que foi alocado um volume maior de recursos na Política de Assistência Social. Não obstante o incremento da execução orçamentária, ainda se tem grande parte das ações de Gestão da Política de Assistência Social com desempenho insatisfatório (63%), As ações de Proteção Social Especial mantiveram comportamento semelhante ao ano de 2004, com maioria das ações com bom desempenho e as ações de Proteção Social Básica observaram uma melhoria de 25 pontos percentuais na execução financeira. Em relação à forma de execução, as ações implementadas de forma descentralizada continuam com melhor desempenho que aquelas executadas diretamente.

Em 2006, observou-se novo aumento das despesas programadas para o Projeto Estruturador 31, correspondendo a R\$29.829.696,00, conforme demonstrado pela Tabela 7. Até agosto de 2006, foi realizada a quantia de R\$12.988.712,00, correspondente a 43,54% da meta financeira programada. Considerando-se que os dados são de agosto de 2006 e que grande parte das despesas é executada no final do ano, pode-se concluir que o Projeto Estruturador apresenta um bom percentual de execução financeira.

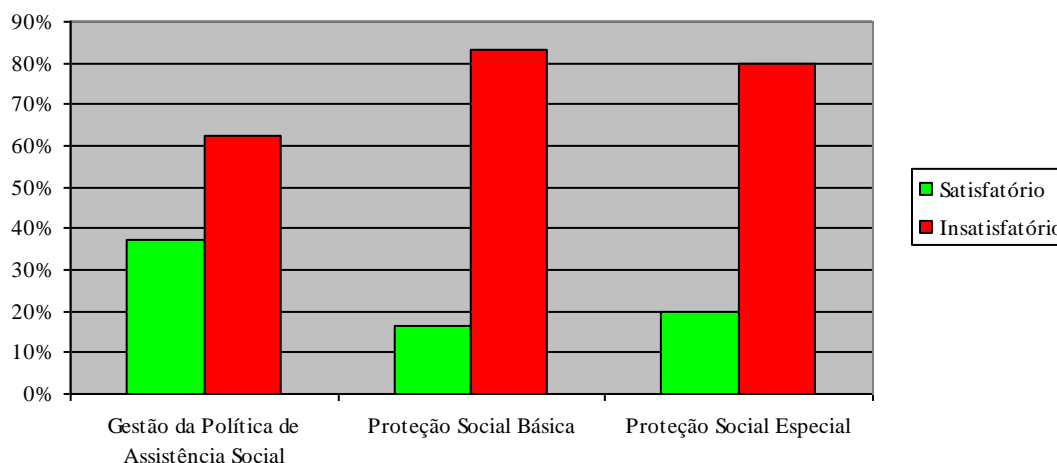
Dentre as 22 ações que integravam o Projeto Estruturador 31 e permaneceram no ano de 2006, 15 aumentaram o volume de recursos programados, duas mantiveram o mesmo volume de recursos e 5 reduziram o montante de recursos programados. Dentre essas cinco, três apresentam volume de recursos programados, em 2005, maior que o executado em 2004, o que pode sugerir uma melhoria no planejamento financeiro, considerando-se que a execução física das referidas ações, em 2005, superou o programado.

Adotando-se o percentual de execução financeira de 50% como o divisor entre aqueles que obtiveram um bom desempenho daqueles que obtiveram um desempenho insatisfatório,

considerando-se que os dados são parciais, verifica-se que das 25 ações, 6 (24%) tiveram um percentual de execução financeira bom e 19 (76%) estão com desempenho abaixo do desejado, sendo que dentre estas, 3 (12%) ações não executaram nada, segundo os dados do SIGPLAN de agosto de 2006.

O Gráfico 33 indica o desempenho da execução financeira do Projeto Estruturador 31, no ano de 2005, adotando-se a classificação das ações incorporada na revisão do PPAG 2006/2007. Cinco (63%) das oito ações da Gestão da Política de Assistência Social tiveram um desempenho insatisfatório e apenas três apresentaram um bom percentual de execução, observando-se desempenho semelhante ao ano de 2005. Das seis ações de Proteção Social Básica, apenas uma obteve um bom percentual de execução financeira, enquanto as demais apresentaram desempenho insatisfatório. Dentre as dez ações de Proteção Social Especial, duas (20%) obtiveram um bom percentual de execução financeira e oito um percentual insatisfatório. Contrariando o comportamento dos anos anteriores, observa-se que as ações de Gestão da Política de Assistência Social obtiveram o melhor desempenho na execução financeira do Projeto Estruturador 31 em 2006.

Gráfico 33 – Desempenho da Execução Financeira das ações do Projeto Estruturador 31 até agosto de 2006 de acordo com a classificação do PPAG

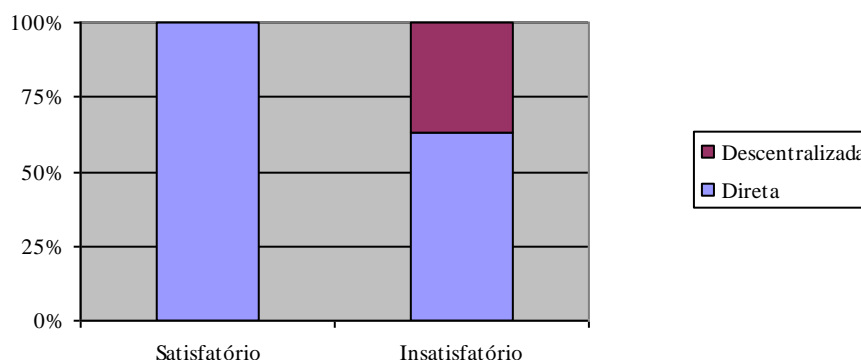


Fonte: SIGPLAN. Elaboração da autora.

Analisando-se a execução financeira das ações do Projeto Estruturador 31 até agosto de 2006, de acordo com a forma de execução da ação, observa-se que as 6 ações que obtiveram um bom desempenho, todas são executadas diretamente. E daquelas que obtiveram um percentual insatisfatório de execução financeira, 12 (63%) são executadas diretamente e 7 de forma descentralizada, conforme demonstrado no Gráfico 34. Dentre as ações executadas diretamente, observou-se que 6 (33%) das ações apresentaram um bom desempenho e 12

(67%) um percentual de execução financeira insatisfatório. No que tange à execução financeira das ações do Projeto Estruturador 31, segundo a forma de implementação, também se verifica um comportamento divergente do observado nos anos anteriores: as ações diretamente implementadas apresentaram melhor execução financeira que aquelas executadas de forma descentralizada.

Gráfico 34 – Desempenho da Execução Financeira das ações do Projeto Estruturador 31 no ano de 2006 (até agosto) de acordo com a forma de execução



Fonte: SIGPLAN. Elaboração da autora.

Como os dados de 2006 são parciais, ressalva-se que os apontamentos ora apresentados não têm caráter conclusivo, mas podem ser considerados como indícios da capacidade de gestão orçamentária da SEDESE. O percentual de execução orçamentária apresentado até agosto é bom se considerarmos que os dados são parciais – até agosto de 2006 – e que grande parte das despesas são executadas no final do ano. Salientam-se, ainda, algumas dificuldades apontadas pelos gestores estaduais entrevistados, referentes à execução financeira no ano de 2006, tais como: a demora de repasses do governo federal, que pode ser explicada pela morosidade na aprovação do orçamento da União; as vedações presentes na legislação eleitoral no que tange à celebração de convênio, instrumento bastante utilizado pela SEDESE; e, para determinadas ações, a demora da CIB e do CEAS na definição dos critérios de partilha dos recursos (entrevistas 5 e 9). Verificam-se, ainda, algumas ações que sofreram reprogramação orçamentária em 2006, com base na execução física e orçamentária de 2005, o que demonstra melhoria do planejamento financeiro. Observa-se um percentual importante (76%) das ações com desempenho insatisfatório, refletido com mais ênfase nas ações de Proteção Social Básica e Especial e de maneira um pouco mais tênue nas ações de Gestão da Política de Assistência Social. Em que pese o fato de os dados serem parciais, diferentemente dos anos de 2004 e 2005, verifica-se um melhor percentual de execução orçamentária dentre as ações de Gestão da Política de Assistência Social. Em relação à forma de execução, observou-se outro

ponto relevante: a totalidade das ações descentralizadas apresenta desempenho insatisfatório e a maior parte das ações de execução direta, também.

6.3 Análise da eficiência do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas⁷⁹

Realizada a análise da capacidade de implementação de metas e da capacidade de execução financeira no âmbito do Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*”, será realizado um estudo geral sobre a eficiência do Projeto Estruturador 31, ou seja, da capacidade de alcance de metas com a melhor otimização de recursos financeiros, no período 2004-2006. O presente estudo contará com o auxílio do Índice de Eficiência – razão entre o percentual de execução física e o percentual de execução financeira – das ações do Projeto Estruturador 31, indicador já adotado no processo de avaliação do PPAG. Vale salientar, que a utilização do referido Índice é limitada, uma vez que considera apenas as informações de execução física e financeira constantes do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPLAN. Entretanto, o Índice é construído com base nos dados disponíveis, haja vista a ausência de informações e relatórios mais detalhados sobre o desempenho das ações do Projeto Estruturador 31.

Adotando-se a média dos Índices de Eficiência das ações durante o período em referência, percebe-se que, de maneira geral, houve melhoria da eficiência do Projeto Estruturador 31: em 2004, o Índice de Eficiência era de 1,60; em 2005, 2,98; e em 2006, 4,10.

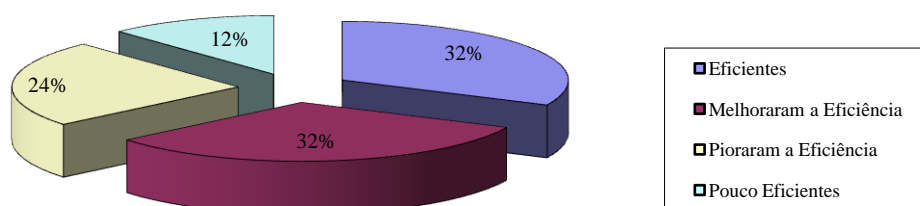
Com o intuito de aprofundar a análise da eficiência do Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*”, será examinado o comportamento do Índice de Eficiência das ações que o compõem no período 2004-2006. Entretanto, tendo em vista que no período supramencionado o Projeto Estruturador 31 sofreu alterações de escopo, a análise comparativa da eficiência será realizada considerando-se apenas as ações constantes do PE 31 no ano de 2006. As ações que foram fundidas ou excluídas do Projeto Estruturador 31 nas revisões do PPAG, em 2005 e 2006, não serão consideradas para fins da presente análise.

⁷⁹ Para fins desta seção, será adotado o conceito de eficiência constante do Manual da UNICEF, qual seja: “termo originado nas Ciências Econômicas que significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa.” (UNICEF, 1990, p. 80).

Para fins desse estudo, as ações foram reunidas em quatro grupos. Aquelas que obtiveram durante todo o período bom percentual de execução física com menor percentual de execução financeira, ou seja, fazendo mais com menos, foram classificadas como Eficientes. Aquelas que obtiveram durante todo o período baixos percentuais de execução física com maiores percentuais de execução financeira, ou seja, aquelas que fizeram pouco, gastando mais, foram classificadas como Pouco Eficientes. Observaram-se, ainda, ações com os seguintes comportamentos: aquelas que, durante o período 2004-2006 melhoraram o Índice de Eficiência; e aquelas em que se verificou uma piora da eficiência das ações.

A partir da análise do Gráfico 35, verifica-se que 64% das ações mantiveram bons níveis de eficiência ou apresentaram melhoria do Índice de Eficiência durante o período 2004-2006. Não obstante algumas ações terem apresentado melhoria de eficiência, ressalta-se que 24% se tornaram menos eficientes ao longo do período analisado.

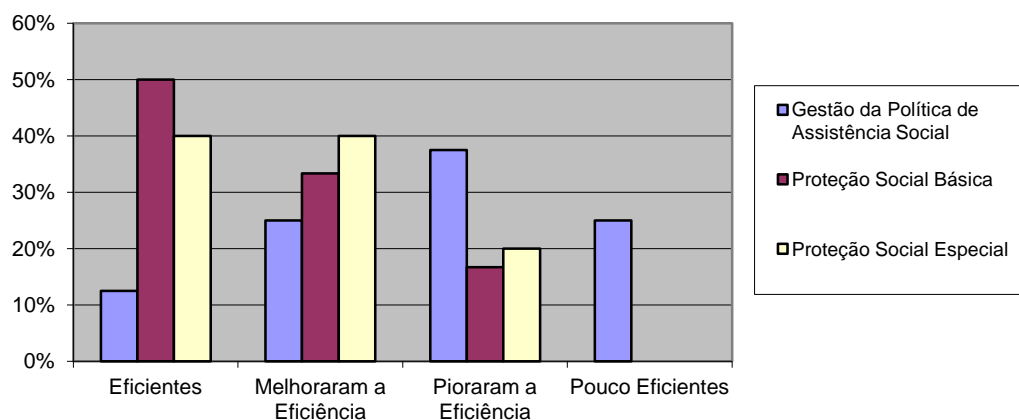
Gráfico 35 – *Comportamento da Eficiência das Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, no período 2004-2006*



Fonte: elaboração própria

Analisando-se a eficiência do Projeto Estruturador 31, de acordo com a classificação das ações incorporada na revisão do PPAG 2006/2007, apresentada no Gráfico 36, observa-se que as ações de Proteção Social Básica apresentaram desempenho mais eficiente – 83% mantiveram-se eficientes ou melhoraram a eficiência durante o período –, seguidas das ações de Proteção Social Especial (80%). As ações de Gestão da Política de Assistência Social apresentaram o pior desempenho em termos de eficiência: 25% das ações mantiveram-se pouco eficientes; 38% pioraram a eficiência; e apenas 38% mantiveram-se eficientes ou melhoraram a eficiência durante o período 2004-2006.

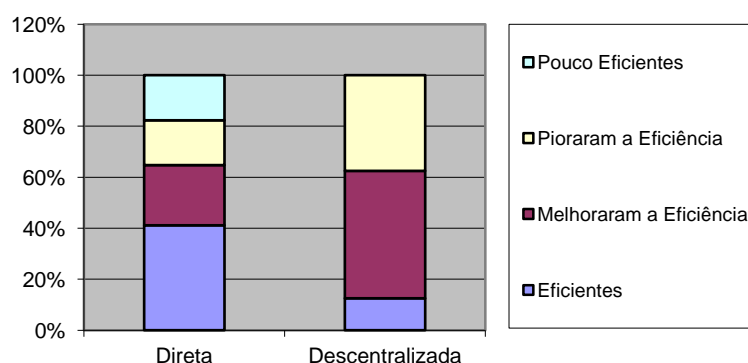
Gráfico 36 – Eficiência das Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, segundo a classificação da revisão do PPAG 2006/2007, no período 2004-2006



Fonte: elaboração própria

Examinando-se a eficiência do PE 31, segundo a forma de implementação das ações, durante o período 2004-2006, representada no Gráfico 37, verifica-se que 65% das ações diretamente implementadas mantiveram-se eficientes ou apresentaram melhora da eficiência. Dentre as ações implementadas de forma descentralizada, 50% tiveram melhora da eficiência, todavia, 38% tornaram-se menos eficientes.

Gráfico 37 – Execução Física das Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, segundo a forma de implementação, em 2006

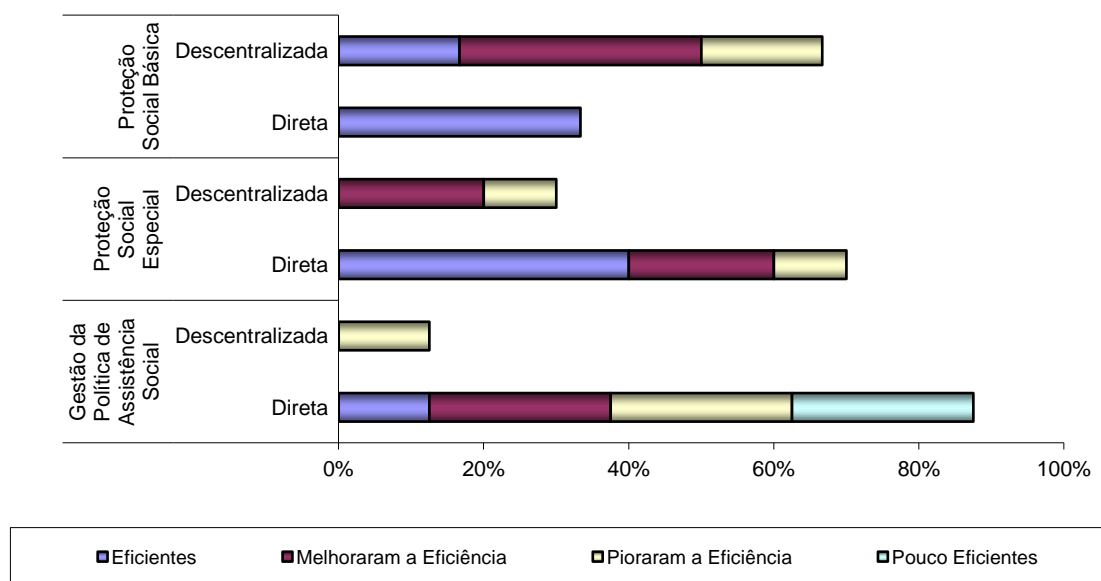


Fonte: elaboração própria

Analisando-se a eficiência do Projeto Estruturador 31, de acordo com a classificação das ações incorporada na revisão do PPAG 2006/2007 e com a forma de implementação, simultaneamente, apresentada no Gráfico 38, verifica-se que, no grupo da Gestão da Política de Assistência Social, 50% das ações que são pouco eficientes ou tornaram-se ineficientes são implementadas diretamente e a única ação que é executada de forma descentralizada verificou piora de eficiência. Dentre o grupo da Proteção Social Especial, 60% são implementadas

diretamente e mostraram-se eficientes ou apresentaram melhoria da eficiência. No que tange às ações de Proteção Social Básica, 50% são eficientes ou melhoraram a sua eficiência e, também, são implementadas de forma descentralizadas. Observa-se, ainda, um excelente desempenho dentre as ações de Proteção Social Básica diretamente implementadas, com a integralidade das ações com desempenho eficiente.

Gráfico 38 – Eficiência das Ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, segundo a classificação da revisão do PPAG 2006/2007 e a forma de implementação, no período 2004-2006



Fonte: elaboração própria

De forma geral, no período 2004-2006, percebe-se um aumento da eficiência do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, não só pela média dos índices de eficiência anuais, como também pelo maior percentual de ações que se mantiveram eficientes ou tiveram um incremento de eficiência no período. O grupo da Proteção Social Básica mostrou-se mais eficiente, seguido do de Proteção Social Especial. Destaca-se, ainda, que todas as ações que permaneceram pouco eficientes, durante o período supramencionado, pertencem ao grupo da Gestão da Política de Assistência Social e são diretamente implementadas. Observa-se, ainda, que as ações diretamente implementadas apresentaram-se mais eficientes que aquelas executadas de forma descentralizada, não obstante o importante percentual de ações deste grupo que demonstraram melhoria de eficiência no período analisado. Destaca-se, também, o desempenho eficiente observado dentre as ações diretamente implementadas do grupo de Proteção Social Especial, comportamento importante para o fortalecimento da capacidade estatal, tendo em vista que se trata de função que tipicamente deve ser implementada pela esfera estadual de governo no âmbito do SUAS.

Todavia, a eficiência das ações de Gestão da Política de Assistência Social que, em sua maioria, são diretamente implementadas, está muito baixa, ponto que fragiliza a capacidade do órgão gestor estadual na implementação da Política de Assistência Social.

Após a análise de elementos tangíveis da capacidade estatal, serão examinados alguns aspectos intangíveis presentes na dimensão política da capacidade estatal da esfera estadual de governo, que impactam na gestão do Projeto Estruturador 31.

7 DIMENSÕES POLÍTICAS DA CAPACIDADE ESTATAL NO PROJETO ESTRUTURADOR 31: REDES MULTINÍVEIS, INTERSETORIALIDADE, PARCERIAS E CONTROLE SOCIETAL

Neste capítulo serão abordados alguns elementos da dimensão política da capacidade Estatal. Inicialmente, será tratado o tema dos governos, ou das redes, multiníveis no âmbito do estado de Minas Gerais e, em que medida, o Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*” contribui para a consolidação dessas redes.

Posteriormente, será examinada a questão da intersectorialidade, à luz das ações que integram o Projeto Estruturador 31: uma importante estratégia e, ao mesmo tempo, um grande desafio a ser superado para a consolidação do novo modelo de proteção social. Em seguida, também será estudada a adoção de parcerias no âmbito das ações que integraram o Projeto Estruturador 31 ao longo do período 2004-2006. E, por fim, de forma bem geral, serão mencionados alguns pontos que sinalizam o exercício do controle societal no âmbito do referido Projeto Estruturador.

7.1 Descentralização e a construção de redes multiníveis no âmbito do Projeto Estruturador 31

Considerando que a Política de Assistência Social deve ser implementada sob a égide do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que prevê a gestão compartilhada e o co-financiamento da política pelos três níveis de governo, sob um modelo de gestão descentralizado e participativo, a dimensão política da capacidade estatal e, especificamente, a formação de governo multiníveis, torna-se um elemento de fundamental importância. A construção de um modelo que privilegie o governo de proximidade de Blanco e Gomà (2003) encontra ressonância no modelo descentralizado da Política de Assistência Social, consubstanciado no SUAS.

O Projeto Estruturador 31 abarcou as principais ações da área da assistência social no âmbito estadual de governo, refletindo o esforço realizado para consolidação do Sistema Único de Assistência Social. Nesse sentido, destacam-se as seguintes ações: Descentralização da

Política de Assistência Social, Qualificação de Recursos Humanos para Gestão e Controle da Política de Assistência Social, Apoio às Diretorias Regionais da SEDESE na Gestão da Política de Assistência Social do SUAS, Centro de Referência de Assistência Social – CRAS e Unidade de Referência Regional de Assistência Social.

Antes de iniciar o exame das referidas ações, vale retomar, em linhas gerais, o contexto em que se inscreve a Assistência Social no país e que não é diferente em Minas Gerais. Trata-se de política que sempre foi permeada por fortes práticas clientelistas. Em 1988, foi tratada pelo texto constitucional como política pública, que estendeu a proteção social como um direito do cidadão. A organização sob um modelo descentralizado e participativo, já previsto pela Constituição Federal de 1988, foi consolidada pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS nos anos 90.

A ruptura trazida pelo texto constitucional foi significativa. As esferas de governo até então acostumadas a lidar com a assistência social como um instrumento de barganha de voto, deveriam passar a tratá-la como política pública e a se organizarem para oferecer a prestação de serviços de proteção social sob um modelo descentralizado.

A falta de preparo e de estrutura dos governos, em todos os níveis, para lidar com esse novo modelo era praticamente total (Lima, 2002). E, antes que os governos conseguissem se estruturar para completar e consolidar o modelo descentralizado, novas mudanças são incorporadas ao sistema de proteção social brasileiro com a definição de que a Política de Assistência Social deveria se organizar sob a lógica de um Sistema Único de Assistência Social.

Nesse contexto, a descentralização da política e o esforço de construção da capacidade estatal no nível municipal tornam-se fundamentais. Estes pontos encontram ressonância na ação “*Descentralização da Política de Assistência Social*” do Projeto Estruturador 31. A referida ação compreende atividades orientadas à capacitação e orientação dos gestores e instituições locais para a gestão da Política de Assistência Social.⁸⁰

⁸⁰ No âmbito da ação de Descentralização da Política de Assistência Social, a SEDESE realizou as seguintes atividades: confecção, reprodução e distribuição de material informativo; contratação da digitalização dos documentos da Comissão Intergestora Bipartite – CIB apresentados pelos municípios para cumprir as exigências de municipalização; reprodução e distribuição da cartilha do governo federal para as diretorias regionais, conselho estadual e municípios; aprovou em parceria com o Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS as cartilhas sobre a operacionalização dos conselhos de assistência social; realização de duas turmas de capacitação de gestores estaduais da Política de Assistência Social; regularização de 256 municípios com pendência para a

A regularização da habilitação dos municípios, com todo o complexo conjunto de tarefas que acompanham esse processo, consome a maior parte das ações da SEDESE.⁸¹ Em 31 de dezembro de 2005, data de término do período de transição, a situação de habilitação dos municípios mineiros era a seguinte: 210 (24%) municípios não habilitados; 134 (16%) municípios na gestão inicial; 459 (54%) municípios na gestão básica; 50 (6%) municípios na gestão plena. Em 2006, a situação da habilitação dos municípios mineiros por regional da SEDESE encontra-se descrita na Tabela 13.

Tabela 13 – Situação da habilitação dos municípios de Minas Gerais nos níveis de gestão definidos pela NOB/SUAS, por regional da SEDESE, em 2006

Regionais SEDESE	Gestão Inicial		Gestão Básica		Gestão Plena		Não Habilitados		Total
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Almenara	0	0%	17	94%	1	6%	0	0%	18
Araçuaí	3	14%	18	86%	0	0%	0	0%	21
Belo Horizonte	1	4%	16	62%	7	27%	2	8%	26
Curvelo	4	8%	33	67%	1	2%	11	22%	49
Divinópolis	20	24%	37	45%	6	7%	19	23%	82
Governador Valadares	22	24%	44	49%	5	6%	19	21%	90
Ituiutaba	1	7%	13	87%	1	7%	0	0%	15
Juiz de Fora	18	15%	54	44%	8	7%	42	34%	122
Montes Claros	17	19%	62	70%	3	3%	6	7%	88
Paracatu	2	14%	8	57%	3	21%	1	7%	14
Patos de Minas	7	29%	13	54%	2	8%	2	8%	24
Poços de Caldas	10	36%	12	43%	0	0%	6	21%	28
São João del Rei	7	10%	30	43%	2	3%	31	44%	70
Teófilo Otoni	3	10%	20	67%	4	13%	3	10%	30
Timóteo	5	11%	28	60%	1	2%	13	28%	47
Uberaba	1	6%	11	65%	2	12%	3	18%	17
Uberlândia	5	25%	12	60%	2	10%	1	5%	20
Varginha	25	27%	43	47%	3	3%	21	23%	92
TOTAL	151	18%	471	55%	51	6%	180	21%	853

Fonte: SEDESE, atualizado até a Resolução da CIB nº 12/06 de 14/09/2006.

renovação de habilitação; e, supervisão *in loco*, realizado pelas diretorias regionais e sede, para emissão de parecer técnico sobre a qualidade no atendimento dos programas assistenciais, preparando os processos de convênio e capacitação. As atividades ora relacionadas constam do *Status Report* emitido em 22/12/2004.

⁸¹ Em 2005, foram realizadas as seguintes atividades: 7 municípios pendentes de habilitação foram regularizados e 11 municípios foram habilitados para a gestão municipal; foi realizada a VI Conferência Estadual de Assistência Social; assinatura de convênio para digitalização dos documentos apresentados pelos municípios para cumprir as exigências de municipalização. Com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social de 2004 e da Norma Operacional Básica/ Sistema Único de Assistência Social a reprodução e distribuição da cartilha de Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social foram substituídas pela reprodução da Lei Orgânica de Assistência Social e Política Nacional de Assistência Social, tendo em vista que o material ficou ultrapassado. Após a aprovação da NOB/SUAS os níveis de habilitação foram alterados. No entanto, a própria norma operativa estabeleceu um período de transição até 31/12/2005 para habilitação com critérios mais flexíveis (*Status Report* emitido em 18/11/2005). Em 2006, a SEDESE havia atendido 420 municípios, diretamente, ou por correspondência. Providenciou a digitalização dos documentos utilizados na habilitação dos municípios e documentação do CEAS, e focalizou sua atenção na supervisão e apoio técnico aos municípios habilitados em 2005, atendendo aos requisitos de transição da NOB/SUAS (*Status Report* emitido em 9/5/2006).

A mudança da lógica da descentralização nos termos da NOB/SUAS, com a possibilidade de os municípios receberem os repasses de recursos diretamente do governo federal – repasse fundo-a-fundo –, despertou nos municípios o interesse de se habilitarem. No entanto, na maioria das vezes, o gestor municipal não tem conhecimento e consciência da estrutura que precisa ter e da responsabilidade que está assumindo quando se habilita em um dos níveis de gestão da NOB/SUAS. Segundo um gestor estadual entrevistado, “os municípios só enxergam na habilitação uma maneira de conseguir mais recursos”. (entrevista 3)

A evolução da legislação contribuiu para definição de critérios objetivos para habilitação que devem ser submetidos à apreciação do órgão gestor estadual e à aprovação da Comissão Intergestora Bipartite – CIB. O novo procedimento de habilitação afasta as pressões políticas que o órgão gestor estadual poderia sofrer para a habilitação dos municípios, permitindo que ele conduza o processo de maneira isenta e responsável. Em evento realizado em agosto de 2006, em Belo Horizonte, para discussão das diretrizes da Norma Operacional Básica – NOB Estadual ocorreu um fato que ilustra com clareza esta situação. Uma assistente social de um pequeno município mineiro, ao se pronunciar, pediu que a SEDESE tivesse um pouco mais de “carinho” com os municípios mais carentes e considerasse o esforço que eles estavam fazendo para conseguirem implantar um CRAS e se habilitar. Em resposta, o gestor do órgão estadual reafirmou que os critérios para habilitação são objetivos e estão definidos pela legislação; e que a SEDESE estava agindo não “com carinho”, mas com responsabilidade no processo de habilitação dos municípios.

Inúmeros fatores contribuem para dificultar a efetivação do processo de descentralização em Minas Gerais, conforme pode-se afirmar pelas entrevistas realizadas: “A falta de servidores na própria Diretoria era um fator dificultador. O estado de Minas Gerais tem 853 municípios e eu tinha uma equipe de 5 servidores, contando comigo, para implementar a descentralização.” (entrevista 3) No segundo semestre de 2006, a Diretoria de Descentralização da Política contou com um aporte de 11 contratados, para realização de visitas técnicas aos municípios não habilitados com o intuito de orientá-los e prepará-los para habilitação.

Além dos aspectos relativos aos recursos humanos, a falta de estrutura das regionais SEDESE também é um fator que prejudica o avanço da implementação da descentralização e do SUAS em Minas Gerais. As regionais da SEDESE sofrem com problemas de falta de estrutura, falta de pessoal ou de pessoal tecnicamente capacitado. “Tem regional que funciona só com um diretor, e temos que lembrar que a regional deve responder pela SEDESE inteira.” (entrevistas

3 e 6). E ainda, que algumas regionais “são mais fortalecidas, tais como Varginha, Juiz de Fora, Uberlândia, São João del Rei e Divinópolis; contudo, outras não o são. No processo de implementação do SUAS, ainda que a regional SEDESE seja mais fortalecida, o papel que ela [a Regional SEDESE] tem condições de exercer é o de organização dos eventos de capacitação que são ministrados pela equipe da sede da unidade central da SEDESE. (entrevista 3)

As regionais da SEDESE, como estão distribuídas no interior do estado, vivenciam com mais intensidade o legado clientelista e politiqueiro da Assistência Social. Essa questão é exemplificada pelo fato da direção do órgão gestor ter sido, geralmente, ocupada por dirigentes políticos e não técnicos: “atualmente, a Secretária de Estado tem perfil técnico, mas os demais eram políticos”. (entrevista 6) E isto se refletia nas regionais com grande intensidade, tanto na própria definição do município-sede e da jurisdição das regionais, quanto na escolha dos diretores das regionais SEDESE. Segundo informações coletadas em entrevistas, em algumas regionais, a ocupação de cargos também segue critérios estritamente políticos. Essa influência clientelista e pouco profissionalizada da política reflete-se no comprometimento dos diretores das regionais e, por consequência, nos servidores sob sua gerência. De acordo com entrevistas, a falta de comprometimento dos diretores das regionais é tanta que, muitas vezes, eles só comparecem aos eventos de capacitação “para ganhar diária”, uma vez que eles efetivamente não participam do evento, “eles vêm, mas não ficam”. Esse fato tem implicações, uma vez que os servidores das regionais que testemunham o descomprometimento dos seus diretores, também ficam desestimulados, tornando-se “equipes técnicas viciadas”. O baixo desempenho das regionais faz com que, muitas vezes, os gestores municipais procurem as regionais para o esclarecimento de dúvidas, e na ausência de respostas, recorrem, então, à sede da Secretaria. (entrevista 6)

Dado o excessivo número de municípios e a dimensão do estado de Minas Gerais, as regionais da SEDESE deveriam atuar como verdadeiras ramificações da sede, constituindo-se importantes atores na construção das redes multiníveis. No entanto, não é essa a realidade que se observa. Não obstante a inserção da ação “Apoio às Diretorias Regionais SEDESE na Gestão da Política de Assistência Social do SUAS” no Projeto Estruturador 31 na revisão do PPAG 2006/2007, com percentual de execução financeira de 77,79%, de acordo com as informações do SIGPLAN constantes da Tabela 7, na descrição do *Status Report* não se observa um plano efetivo para revitalização dessas regionais. O referido relatório apresenta apenas como etapa/marco “Fortalecer as 17 regionais da SEDESE para apoiar tecnicamente

os municípios na implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS” e justifica a solicitação financeira simplesmente como “despesas de manutenção das diretorias regionais e outras despesas de custeio” e “despesas com diárias de viagem e passagens para os técnicos das regionais”⁸². A falta de estrutura e o esvaziamento do papel das regionais da SEDESE constitui uma fragilidade da capacidade estatal na implementação da Política de Assistência Social.

A falta de estrutura e de pessoal qualificado também nos municípios constitui um importante óbice à descentralização. “Dos 853 municípios, aproximadamente 600 têm menos de 20.000 habitantes”. São municípios de pequeno porte e, que muitas vezes, não têm condições e estrutura para assumir a responsabilidade da gestão da assistência social. (entrevista 3)

A falta de conhecimento de alguns Prefeitos sobre o novo modelo da Política de Assistência Social gera conseqüente desinteresse pela municipalização, representando outro dificultador à efetivação do SUAS. A resistência cultural constitui empecilho à efetivação da descentralização. A análise da Tabela 13 permite a confirmação desses dificultadores. A região do Jequitinhonha e Mucuri – representadas pelas regionais SEDESE de Almenara e Araçuaí – apresentam 100% dos municípios habilitados em algum dos níveis de gestão da NOB/SUAS, apesar de ser uma das regiões mais pobres do estado. No entanto, “é uma região de riqueza cultural muito grande” e que incorporou o novo papel da Assistência Social. A região da Mata – representada pela regional SEDESE de Juiz de Fora – apesar de ser uma região mais rica, ainda apresenta um percentual de 34% de municípios não habilitados. Segundo informações coletadas nas entrevistas, este alto percentual de municípios não habilitados é representado por municípios de pequeno porte e que ainda têm um forte traço cultural de que a assistência social ainda é um instrumento para “fazer política” [no sentido de barganha política, clientelismo, “politicagem”] e que, se habilitando em um dos níveis de gestão, estariam perdendo poder. (entrevista 3)

A ação “*Qualificação de Recursos Humanos para Gestão e Controle da Política de Assistência Social*” inserida ao Projeto Estruturador 31 na revisão do PPAG 2005/2007 constitui um importante eixo para o fortalecimento dos gestores municipais e para a construção de redes multiníveis, que efetivamente traduzam a idéia do governo de proximidade de Blanco e Gomà (2003). Ademais, no âmbito do SUAS, uma das

⁸² Informações extraídas dos *Status Reports* emitidos em 9/05/2006 e em 4/09/2006.

responsabilidades da esfera estadual de governo é a capacitação. Em 2005, as capacitações abrangeram, aproximadamente, 650 pessoas, contemplando 269 municípios.⁸³

A idéia inicial da SEDESE não era executar diretamente o Plano Estadual de Capacitação. A Fundação João Pinheiro foi contatada para realizar as ações de capacitação previstas nesse Plano, mediante repasse integral dos recursos advindos do convênio para a Escola de Governo “Professor Paulo Neves de Carvalho”. Todavia, a Escola de Governo não atendeu à demanda da SEDESE, sob a justificativa de que estava com toda a sua agenda comprometida e não teria condições de absorver essa demanda. Por fim, a SEDESE passou a executar diretamente as ações de capacitação com conseqüências nada desprezíveis para os resultados da política.

A partir de 2005, ficou clara a intenção do governo do estado de Minas Gerais em engendrar esforços para implantação dos CRAS nos municípios mineiros. Os recursos programados para realização desta ação em 2005 eram de R\$497.034,00 para implantação de 8 CRAS; no entanto, foram executados R\$4.086.934,00 com a implantação de 146 CRAS⁸⁴. Em 2006, foi programado o investimento de R\$3.916.493,00, dos quais R\$3.713.285,00 são de fonte de recursos do Tesouro Estadual e R\$203.208,00, de recursos federais. A previsão para 2006 era de implantação de 22 CRAS; até agosto de 2006, haviam sido implantados 103 CRAS.⁸⁵

O CRAS, como unidade efetivadora da referência e contra-referência do usuário na rede sócio-assistencial do SUAS constitui um importante elemento para consolidação da capacidade dos municípios para gerir a Política de Assistência Social. No entanto, é preciso garantir recursos financeiros para o seu funcionamento, preferencialmente, pelos gestores municipais, ou em co-financiamento com os demais entes da federação. A implantação e sustentabilidade dos CRAS, portanto, representa uma estratégia fundamental de construção das redes multiníveis para efetivação da Política de Assistência Social.

⁸³ Em 2005, a SEDESE realizou as seguintes atividades no âmbito da referida ação: execução do treinamento piloto de formação de pessoal externo; capacitação sobre o detalhamento do SUAS; ações de capacitação para os técnicos das regionais, da SEDESE e para os gestores e técnicos dos municípios para implantação dos CRAS, ações de capacitação para implementação dos programas federais PETI, Agente Jovem e Sentinela (*Status Report* emitido em 18/11/2005). Em 2006, foi confeccionado material permanente para formação de pessoal externo – multiplicadores e educandos – para implementação do SUAS; foram iniciadas a primeira etapa de formação de pessoal externo e a capacitação de gestores e conselheiros municipais dando continuidade ao plano estadual de capacitação sobre o SUAS. Segundo informações coletadas em entrevistas, no final de 2004 foi elaborado um Plano Estadual de Capacitação. Para consecução do referido Plano, em 2005, foi celebrado convênio com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (entrevista 6)

⁸⁴ As informações constantes dos *Status Reports* emitidos em 18/11/2005 e 4/09/2006 registram a implantação de 170 CRAS abrangendo 142 municípios em 2005.

⁸⁵ Informações constantes da Tabela 12, cuja fonte de dados é o SIGPLAN, consulta realizada em 29 de agosto de 2006.

Outra importante ação que contribui para a consolidação de uma rede de governo multiníveis na implementação da Política de Assistência Social é a ação introduzida na revisão do PPAG 2006/2007 “*Unidade de Referência Regional de Assistência Social*”. Esta ação prevê a implantação dos Centros de Referência Especializada de Assistência Social – CREAS, cujo papel guarda certa similaridade ao do CRAS. No entanto, enquanto o CRAS presta serviços continuados de proteção social básica de assistência social, o CREAS seria responsável pela prestação de serviços continuados de proteção social especial de média e alta complexidades. O objetivo da presente ação é implantar, em co-financiamento com a União, CREAS nos municípios-pólo das 10 macrorregiões de planejamento do estado. A etapa/marco prevista no âmbito desta ação é de identificar as regiões e tipo de serviço assistencial de alta complexidade e de consórcios municipais para implantação dos CREAS de acordo com as competências estabelecidas pela NOB/SUAS. O término planejado para esta etapa é abril de 2007. A SEDESE está executando esta ação por meio de contratação de consultoria da Universidade Federal do Estado de Minas Gerais que realizará análise técnica e documental, bem como pesquisa de campo para validação dos estudos.⁸⁶

A implantação dos CREAS materializa, talvez, o mais próprio e relevante papel da esfera estadual de governo nas redes multiníveis para a gestão da Política de Assistência Social: o de organização e implantação de serviços a serem executados regionalmente. A identificação de serviços de assistência social que podem ser estruturados apenas em grande escala – aqui entendidos os serviços que extrapolam a cobertura de um único município – seja porque o município não tenha condições de oferecer serviços de média e alta complexidade, seja porque existem municípios que já são referência e podem garantir o atendimento da sua população e a de municípios vizinhos –, é uma das funções precípuas do órgão gestor estadual da Assistência Social, no âmbito da NOB/SUAS. A referida norma operativa prevê, inclusive, a formação de consórcios públicos como uma opção para otimização de recursos humanos e financeiros para atendimento das demandas regionais.

A perspectiva de construção de uma rede regional de serviços de proteção social, encampada pela implantação dos CREAS, sem dúvida, é importante elemento para o fortalecimento da consolidação do governo multiníveis. Segundo um gestor estadual, essa perspectiva “de “começar a trabalhar regionalmente” é uma estratégia central para a melhoria do Projeto. (entrevista 1)

⁸⁶ Informações extraídas do *Status Report* emitido em 4/09/2006.

Uma das estratégias mais relevantes para o fortalecimento das redes multiníveis é aumentar a capacidade dos municípios de gestão da Política de Assistência Social. Essa seria uma das principais dificuldades da descentralização: a falta de capacitação dos gestores municipais. “Não adianta o Estado ter resultados sem fortalecer os municípios. Pode entulhar o Vale do Jequitinhonha de dinheiro que eles não vão conseguir executar. As prefeituras não têm pessoal qualificado. Temos que investir na capacidade de gestão dos municípios. Não é má vontade das prefeituras; é limitação”. (entrevistas 1 e 2)

7.2 Intersetorialidade, parcerias e controle societal no Projeto Estruturador 31

O segundo ponto examinado no âmbito das dimensões políticas da capacidade estatal é o tema da intersetorialidade. O Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*” ainda reproduz uma lógica fragmentária que está presente na própria SEDESE, reunindo ações da Subsecretaria de Trabalho e Assistência Social, Subsecretaria de Direitos Humanos, Subsecretaria Anti-drogas e, até que fosse criado o Projeto Estruturador Minas Esporte, ações da Subsecretaria de Esportes. Não obstante o esforço de reunir essas ações sob o Projeto Estruturador 31, ainda não se conseguiu alcançar a articulação dessas ações. Mesmo com as alterações de escopo, o Projeto Estruturador ainda compreende um conjunto fragmentado de programas.

As ações representam programas, serviços e projetos com beneficiários específicos – criança, adolescente, idoso, jovem, migrante, dependente químico, deficiente etc – que, mesmo sob o escopo de um mesmo Projeto Estruturador ainda não conseguiram ser organizadas sob uma mesma lógica para construção de uma rede de proteção social. Na revisão do PPAG 2006/2007 as ações do Projeto Estruturador 31 foram classificadas nos moldes do SUAS. No entanto, não se conseguiu, ainda, que todas as ações realizadas pela SEDESE fossem estruturadas sob uma rede de ações continuadas de proteção social básica e especial. Um trecho de uma das entrevistas realizadas ilustra esta questão: “Aqui, na SEDESE, não conseguimos implantar o SUAS”. (entrevista 7) As ações continuam sendo executadas de forma setorializada, reproduzindo a mesma falta de intersetorialidade das políticas públicas – Políticas para Juventude, Política para Criança e Adolescente, Política de Assistência Social, Política de Combate e Prevenção às Drogas entre outras.

Segundo um gestor estadual, uma das principais dificuldades encontradas para gerenciar o Projeto Estruturador é “alinhar áreas diferentes para um único objetivo, sob a mesma lógica. O Projeto Estruturador 31 não está vinculado a um único setor. No começo, foi difícil conseguir esta interação. Havia resistência; hoje, já está superada.” (entrevista 1)

Não obstante a superação das resistências iniciais entre as unidades administrativas envolvidas no Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*”, a própria definição das ações que integram o Projeto revelam a falta de articulação entre as ações: o Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência – SIPIA não é integrado ao Sistema de Gestão da Política de Assistência Social; as ações de qualificação de recursos humanos também são realizadas separadamente, seguindo a lógica de fragmentação representada pelas Superintendências responsáveis pelas ações no âmbito da SEDESE, à exceção da realização de uma atividade de capacitação do Programa Sentinela que foi realizada no âmbito da “*Ação Qualificação de Recursos Humanos para Gestão e controle da Política de Assistência Social*”.

A necessidade de promover a articulação intersetorial dessas ações é fundamental para a implementação de um programa cuja estratégia seja a centralidade na família e que tenha como objetivo incluir famílias em situação de vulnerabilidade.

Da análise das atividades concluídas e em andamento no âmbito do Projeto Estruturador 31, constantes do *Status Report*⁸⁷, verificou-se que dentre as 28 ações analisadas⁸⁸ no período 2004-2006, apenas duas (1,5%) – Apoio à Estruturação da Rede Complementar de Suporte Social ao Dependente Químico e Combate à Violência e à Exploração Sexual – apontaram registro de realização de atividades intersetoriais.

A atividade de implementação da rede complementar de suporte social de atenção ao dependente químico foi realizada pela SEDESE em articulação com a Secretaria de Estado de Saúde – SES e com a Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS e a de capacitação para multiplicadores em articulação com as regionais da Secretaria de Estado de Educação – SEE e da SES⁸⁹.

No âmbito da ação de Combate à Violência e Exploração Sexual, foram realizados eventos referentes à 2ª Campanha de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e

⁸⁷ Informações constantes dos *Status Reports* emitidos em 22/12/2004, 18/11/2005 e 06/09/2006.

⁸⁸ As 28 ações analisadas compreendem aquelas constantes do Projeto Estruturador 31 após a revisão do PPAG 2006/2007, acrescida das ações excluídas – Combate à Violência e Exploração Sexual – e das ações que foram transferidas para o Projeto Estruturador Minas Esporte – Curumim e Programa Segundo Tempo.

⁸⁹ Informações constantes das Etapas/Marcos constantes do *Status Report* emitido em 18/11/2005.

Adolescentes, em articulação com a SEE, abrangendo quase 4.000 escolas públicas estaduais em 2004. Em 2005, observou-se a integração com outra ação do Projeto Estruturador 31, por meio da assinatura de um Termo de Cooperação Técnica para Erradicação do Trabalho Infantil e Exploração Sexual Comercial Infanto-juvenil, numa parceria entre a SEDESE, a Delegacia Regional do Trabalho do Ministério Público, Associação Comercial, Polícia Militar e Prefeitura Municipal de Contagem. No mesmo ano, a SEDESE também realizou o Seminário com vistas à Implementação do Programa de Ações Integradas Referenciais para Enfrentamento da Violência Sexual contra Criança e Adolescente em parceria com a Prefeitura de Belo Horizonte, o Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes, a Associação Municipal de Assistência Social, a Organização Internacional do Trabalho – OIT e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Entretanto, ainda que as parcerias existam, a melhoria do Projeto Estruturador exige: “pesquisar uma forma de interagir com outros projetos estruturadores”; e, “integrar as ações de superação da pobreza”. (entrevista 1)

Do exame da formação de parcerias, no âmbito das 28 ações do Projeto Estruturador 31, verifica-se que 11 (39%) ações constituíram parcerias para implementação de atividades com Organizações Não Governamentais – ONGS, entidades, associações sem fins lucrativo, Postos de Gasolina, Rede Globo, Fiat Automóveis, Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Universidade de São Paulo – USP, escolas particulares, Minas Tênis Clube, empresas de TV e Internet à cabo, dentre outros. Ressalta-se, contudo, que grande parte das parcerias instituídas com entidades prevê o repasse de recursos para a realização dos serviços de assistência social por meio de convênio. A ação do Curumim merece destaque, tendo em vista que dentre as 19 atividades listadas como Etapas/Marcos nos *Status Reports* de 2004 e 2005, 11 (58%) são realizadas por meio de parcerias.

Salienta-se, ainda, que o governo estadual instituiu por meio da Lei nº 14.870, de 12 de dezembro de 2003 a possibilidade de gestão associada de algumas atividades de interesse público, dentre as quais as de assistência social, por meio da qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP e celebração de termos de parcerias com essas entidades. Todavia, não obstante a celebração de

8 termos de parcerias celebrados com OSCIPs, dentre os quais 2 são com a SEDESE, não estão contempladas as ações previstas no Projeto Estruturador 31⁹⁰.

Observa-se, portanto, que a efetivação de parcerias entre o setor público e o privado nas ações do Projeto Estruturador 31 é algo ainda tímido e incipiente em Minas Gerais, indo na contramão das tendências apontadas na literatura para a construção de um novo modelo de proteção social que consiga fornecer respostas ao aumento das vulnerabilidades e ameaças de exclusão.

No que tange ao controle societal, realizado no âmbito do Projeto Estruturador 31, destaca-se a realização das audiências públicas, tanto para a elaboração, quanto para a revisão do PPAG. A forma como o Projeto passou a integrar a GERAES contribuiu para que houvesse maior transparência, de acordo com um gestor estadual entrevistado. “Temos um maior monitoramento da Assembléia, dos movimentos, dos conselhos. Nas audiências públicas de prestação de contas dos projetos estruturadores, esse é o que tem mais público. Todo esse envolvimento e maior controle são positivos.” (entrevista 1)

O processo de participação da sociedade nas revisões do PPAG, ocorridas no âmbito do Poder Legislativo, devidamente representada pelas instâncias legitimadas para tal, por meio das Comissões de Participação Popular que atuaram nas audiências públicas também contribuiu para o fortalecimento da capacidade política do Estado. A possibilidade de a sociedade participar da construção e da reconstrução da agenda estratégica de governo, que ao mesmo tempo constitui um instrumento de *accountability*, situa-se na dimensão institucional da capacidade política do Estado, compõe o conjunto de *requisites for governing* elencado por Peters (2003), um dos pilares da Gestão Pública Contemporânea (Marini, 2006), um dos atributos da capacidade estatal (Repetto, 2004), bem como um dos princípios que deve orientar as ações públicas na construção de um modelo de proteção social que consiga oferecer respostas à exclusão social.

O monitoramento do processo, realizado pela SEDESE e encaminhado mensalmente ao Conselho, por meio do *Status Report*, também contribuiu para maior transparência do Projeto Estruturador 31. (entrevista 1) Ressalta-se que uma ferramenta de gestão que, a princípio, foi

⁹⁰ Os termos de parcerias celebrados com a SEDESE visam à implantação de uma escola-unidade produtiva de papel artesanal reciclado no Centro Público de Promoção do Trabalho – CPPT e ao desenvolvimento de ações relativas à melhoria do desporto educacional e de rendimento por meio da implantação do Programa Minas Olímpica, objetivando, principalmente, o aperfeiçoamento do ensino esportivo no Estado de Minas Gerais, o apoio e aperfeiçoamento da prática esportiva de rendimento e a formação e apoio a atletas para-olímpicos (SEPLAG, 2006).

instituída para gerar melhoria na capacidade administrativa do Estado contribuiu para a melhoria do controle societal, dimensão política da capacidade estatal.

CONCLUSÃO

No presente trabalho procurou-se analisar a capacidade da esfera estadual de governo na gestão da Política de Assistência Social em Minas Gerais, sob o exame do Projeto Estruturador inscrito no Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2004-2007 “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*”. Ressalta-se que o objetivo não foi avaliar o referido Projeto Estruturador, mas realizar um estudo de caráter exploratório sobre as dimensões administrativas e políticas da capacidade do Estado que permearam a implementação do Projeto no período de 2004-2006.

Para tanto, foi apresentado o contexto organizacional em que se inscreve a Política de Assistência Social em Minas Gerais, bem como o novo instrumental de gestão pública, denominado Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado – GERAES, adotado pelo governo do estado de Minas Gerais e a que foi submetido o Projeto Estruturador 31 – “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*”.

No âmbito do Projeto Estruturador 31, foram analisados o planejamento e o alinhamento estratégico, a gestão das metas físicas e financeiras, a eficiência, o monitoramento, o acompanhamento e a avaliação das ações que o integram, bem como alguns pontos da dimensão política da capacidade estatal como, governos multiníveis, intersetorialidade, parcerias e controle societal, ainda que não de forma exaustiva.

A análise do Projeto Estruturador 31, sob a perspectiva da capacidade estatal, não pode prescindir da verificação de alguns aspectos do contexto sócio-geográfico do estado, os quais permitem dizer algo sobre a adequação do Projeto aos problemas identificados e que podem ser objeto da ação pública. Minas Gerais é o 4º maior estado brasileiro em extensão, com área de quase 600.000 Km² (Atlas do Desenvolvimento Humano, 2003) e o estado brasileiro com maior número de municípios (853), dos quais, em 2000, mais de 60% possuíam população de até 10.000 habitantes e 2,7% abrigavam mais de 100.000 habitantes (Prates et al. *apud* Simão, 2004, pp. 14-15). Em 2003, a população de Minas Gerais era de 18.603.198 pessoas, das quais 85% concentravam-se em áreas urbanas e 15% em zonas rurais (Fundação João Pinheiro, Perfil de Minas Gerais, 2005, p. 146).

O estado de Minas Gerais apresenta elevado índice de pobreza, acentuado pela desigualdade, sobretudo, entre as macrorregiões de planejamento do estado. Em 2000, 29,8% da população de Minas Gerais era pobre. Analisando-se a distribuição da população pobre no estado, observa-se que a região Central apresentava 24% da população vivendo em condição de pobreza e concentrava 29% do total de pobres de todo o estado, enquanto somente a Região Metropolitana concentrava ¼ da população pobre do estado. Na região do Jequitinhonha/Mucuri 61% da população era pobre e na do Norte de Minas 50% vivia em condição de pobreza, ao passo que as duas regiões, juntas, concentram 27% do total de pobres do estado, percentual menor que o da região Central. Conclui-se, portanto, que a ação do Estado com vistas à redução da pobreza e das desigualdades regionais no estado merecem políticas com focos distintos de atuação.

No período 2004-2006 não se verificou a presença de uma política de redução de pobreza com focos distintos que privilegiasse a distribuição da pobreza no estado. O *“Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas”* é o Projeto Estruturador que representa o esforço do estado na promoção de ações focalizadas com vistas à ampliação da proteção social. Mostra-se claramente inadequado para reduzir a pobreza no estado, não se podendo cobrar do referido Projeto Estruturador respostas para isso. Entretanto, a pobreza e a desigualdade impactam profundamente nas políticas de Assistência Social, que sofrem pressão para expandir cobertura e atender aos velhos e aos novos pobres e excluídos.

Com o objetivo de “promover o desenvolvimento social e comunitário por meio do apoio a programas e projetos de enfrentamento à pobreza, com redistribuição de renda, centralizados na família, voltados para a melhoria da qualidade dos serviços assistenciais” (GERAES, 2005), o Projeto Estruturador 31 estabeleceu como indicador de desempenho o atendimento de 1.249 famílias por ano (PPAG 2004-2007).

Considerando que, em 2003, Minas Gerais possuía 560.693 famílias⁹¹ vivendo em situação de pobreza, conclui-se que o indicador de abrangência da população beneficiada pelo Projeto Estruturador está muito aquém das necessidades do estado, uma vez que atende somente 0,22% da população demandatária. Não obstante a constatação de que o referido indicador está subestimado e considerando que em 2005 foram atendidas aproximadamente 37.000

⁹¹ Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, 2004. A linha de pobreza adotada pela PNAD é de ½ do salário mínimo.

famílias⁹², o percentual de cobertura do Projeto Estruturador ainda permanece baixo, ficando em torno de 7%. Conclui-se, portanto, que a capacidade do Estado de cobertura de programas, serviços e projetos na área de Assistência Social está muito abaixo das necessidades da população mineira.

A análise de algumas ações que integram o Projeto Estruturador 31 confirma o referido argumento. Em 2003, Minas Gerais apresentava 582.056 crianças e adolescentes de 5 a 17 anos ocupadas. No entanto, a ação de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI Bolsa e Jornada Ampliada atendeu, em 2004, 1.278 (0,22%) crianças e adolescentes e, em 2005, 1.753 (0,30%). Em 2000, Minas Gerais tinha 2.182.470 crianças vivendo em famílias pobres⁹³. Se somarmos o número de crianças e adolescentes atendidos pelas ações constantes do Projeto Estruturador 31 nos anos de 2004 e 2005, tem-se que foram beneficiadas 187.072 crianças e adolescentes, o equivalente a 9% do público demandatário. Logo, conclui-se que não obstante o governo estadual estar cumprindo, e até superando, as metas programadas, a capacidade estatal da esfera estadual de governo para prover a cobertura necessária à demanda da população ainda está muito longe de ser alcançada.

Não obstante a defasagem entre as metas a que se propõe e a demanda apresentada em Minas Gerais, o Projeto Estruturador 31 é um exemplo típico de estratégia de intervenção direcionada aos segmentos mais vulneráveis da sociedade, que deve integrar o paradigma do novo modelo de proteção social.

A intervenção estatal em contextos marcados por altos níveis de pobreza, desemprego e exclusão social deveria combinar, segundo Raczynski, (1999, p. 199), políticas estruturais que incidam sobre a oferta de emprego e renda – e que visem o crescimento econômico –, com um *mix* de políticas sociais que combinem as de corte universal – que elevam os patamares de acesso a serviços básicos, como saúde, educação e saneamento – com políticas focalizadas para melhorar as condições de vida das famílias que vivem em condições extremas de pobreza e com poucas condições de garantir para seus membros a satisfação de suas necessidades básicas, tais como políticas de transferência de renda ou programas de renda mínima.

No mesmo sentido, Subirats (2002, pp. 7-8), define com maior detalhamento a Agenda de Políticas contra a exclusão social agregando no primeiro grupo, que comporia o núcleo da agenda, políticas de fortalecimento dos serviços sociais de renda mínima, contra a exclusão

⁹² Dados do SIGPLAN.

⁹³ Atlas do Desenvolvimento Humano, 2003, considerando-se como crianças as pessoas de até 14 anos.

laboral e a qualidade de emprego e de moradia social e regeneração integral de bairros. Em um segundo grupo, estariam as políticas de cidadania multicultural, as de igualdade e contra a violência de gênero e as integrais de ciclo de vida. Haveria, ainda, um terceiro grupo de políticas universais que contemplariam as políticas de educação e saúde. O Projeto Estruturador 31 encontra representatividade na Agenda de Políticas contra a exclusão social, principalmente, nas políticas de fortalecimento dos serviços sociais de renda mínima e nas políticas integrais de ciclo de vida e, de forma muito tênue ou até mesmo inexistente, nas políticas contra a exclusão laboral e a qualidade de emprego e contra a violência de gênero.

A Agenda de Políticas contra a exclusão social necessita ainda de um novo formato de organização das ações e de relacionamento entre os *stakeholders* do modelo de proteção social, denominado, por Blanco e Gomà (2003) de “governo de proximidade”. Esse novo modelo institucional de Bem-Estar deveria ser organizado por meio de redes multinível, intersetorialmente articuladas, novas relações entre Estado, sociedade civil, setor público e privado, com atuação cooperativa entre atores e instituições diversas, priorizando parcerias e co-gestão, ênfase na descentralização e na incorporação de novos atores em todas as etapas de formulação e execução das políticas, valendo-se dos princípios da eficiência, eficácia e *accountability* como norteadores das ações públicas (Veiga e Carneiro, 2005, p. 1).

Entretanto, a efetiva implementação da Agenda de Políticas contra a exclusão social no contexto brasileiro encontra alguns constrangimentos e desafios a serem superados. Num cenário de ampliação e diversificação da agenda, de limitação de recursos e de agravamento do quadro da pobreza e das desigualdades, a combinação de políticas econômicas e sociais com vistas a estimular o crescimento sustentado e reduzir as desigualdades é um dos principais desafios do Estado. O desenvolvimento econômico é o maior potencial de geração de empregos e de renda, fator de importância central para a retirada do indivíduo da condição de pobreza, para fortalecimento da auto-estima e para a sua inserção social, embora não seja o único necessário ou suficiente.

Trabalhar com um *mix* estrategicamente articulado de políticas universais e focalizadas é uma das condições para se obter maior permeabilidade junto à sociedade, que também representa um grande desafio para o Estado. Não obstante o arcabouço legal tratar a proteção social no Brasil como direito do cidadão – o que reflete a tendência aos modelos universais –, a escassez de recursos para atender a agenda social e a necessidade de tornar o gasto mais eficiente justifica a adoção da focalização nas políticas sociais.

Uma das principais vantagens da adoção de políticas focalizadas, tais como o Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*” é o fato de possibilitarem a concentração dos gastos para um público específico que seria incapaz de satisfazer suas necessidades por si próprio, conferindo maior eficiência e racionalidade à aplicação dos recursos.

No entanto, a influência de fatores de caráter político pode impactar na descontinuidade do financiamento dos programas focalizados, trazendo prejuízos para uma política que seja pautada exclusivamente nesses programas. Normalmente, programas orientados a oferecer benefícios aos pobres não têm disponibilidade de recursos garantida. Este ponto é ressaltado pelo gestor responsável por 12 ações do Projeto Estruturador 31: “o Governo não tem como garantir a continuidade dos serviços [assistenciais], uma vez que o estado não tem orçamento fixo para a Assistência Social.” (entrevista 7)

Não obstante os resultados obtidos com a adoção de programas focalizados, se as medidas de caráter compensatório estiverem desarticuladas com as de orientação universalista, dificilmente conseguir-se-á atingir as causas estruturais do fenômeno da pobreza e da sua reprodução no tempo (Carneiro, 2005, p. 8).

A combinação de políticas econômicas e sociais e a construção de um *mix* estrategicamente articulado de políticas universais e focalizadas encontram ressonância no tema da intersectorialidade. O caráter multidimensional da exclusão social, caracterizado por suas múltiplas causas e pela sobreposição de situações desfavoráveis, necessita de intervenções planejadas e executadas de forma coordenada e articulada, com vistas a garantir uma resposta integral aos problemas identificados. Todavia, a adoção da intersectorialidade é um dos grandes desafios a serem superados para conferir maior efetividade às políticas sociais. A lógica da setorialização ainda está arraigada à cultura da Administração Pública, seja nos mecanismos de destinação de recursos, seja nos sistemas de informação ou na própria estrutura organizacional que, regra geral, dá-se por áreas de atuação – saúde, educação, assistência social etc (Carneiro, 2005, p. 8).

A lógica da setorialização mostra-se de maneira muito clara no Projeto Estruturador 31. Não obstante um dos eixos estratégicos prever a articulação do conjunto de programas, projetos e serviços de assistência social, sob o princípio da centralidade na família, as ações que integram o Projeto refletem uma lógica fragmentária. Os beneficiários dos programas,

projetos e serviços de assistência social são distintos, as ações de qualificação de recursos humanos e de apoio aos municípios são realizadas de forma separada. Uma cisão bastante acentuada quando se analisa o conjunto de ações do Projeto Estruturador refere-se à Política de Assistência Social e a da Criança e do Adolescente. Apesar de se poder sugerir que houve um certo avanço ao reunir em único Projeto Estruturador as ações inscritas no âmbito das referidas políticas, de fato, a distância entre as ações respectivas a cada área permanece. Essas ações estão distribuídas em unidades administrativas subordinadas a subsecretarias diferentes na SEDESE e que não desenvolvem atividades de forma intersetorial. No Projeto Estruturador 31 as ações referentes aos sistemas de informação, à qualificação de recursos humanos e de apoio aos municípios são exercidas separadamente para a Política de Assistência Social e para a Política da Infância e Adolescência. As ações referentes às de direitos humanos e antidrogas também reproduzem a lógica fragmentária da estrutura das subsecretarias da SEDESE.

É certo que, em grande medida, a ausência de maior articulação entre as ações que integram o Projeto Estruturador 31 deve-se à sua origem. O fato de o Projeto Estruturador 31 ter sido criado por iniciativa popular, na audiência pública do PPAG 2004-2007, sob a orientação de que não poderia haver aumento de despesas, contribuiu para que o Projeto fosse constituído por um conjunto de ações fragmentadas que já eram realizadas na rotina da SEDESE.

No entanto, este fato não é suficiente para justificar a ausência da necessária articulação entre essas ações e o próprio fato de terem sido reunidas sob o escopo de um único Projeto Estruturador poderia ter sido um facilitador para o desenvolvimento da intersectorialidade entre elas. Todavia, isto não ocorreu, não obstante a importância da articulação intersectorial para a implementação de um programa cuja estratégia seja a centralidade na família com vistas à inclusão de famílias vulnerabilizadas, importante elemento para o paradigma do modelo de proteção social.

A promoção da intersectorialidade está diretamente relacionada a uma das mais importantes faces da capacidade estatal: a coordenação, um dos atributos da capacidade estatal citados por Repetto (2004) e uma das dimensões da governança segundo o conceito adotado por Diniz (1998, p. 13). Segundo Diniz, a capacidade de coordenação do Estado está relacionada à capacidade de integrar as diversas políticas e os divergentes interesses em jogo, visando a garantir a coerência e a consistência das políticas governamentais, compreendendo tanto a

integração das políticas setorializadas, quanto a busca do equilíbrio entre políticas de caráter universal e políticas focalizadas.

A presença da intersetorialidade dentre as atividades realizadas no âmbito do Projeto Estruturador 31 é insignificante. Conforme visto no capítulo anterior, dentre as 28 ações que integraram o Projeto durante o período 2004-2006, apenas duas, ou seja, 7% das ações registraram atividades realizadas de forma intersetorial. Conclui-se, portanto, que a ausência da intersetorialidade no âmbito do Projeto Estruturador 31 reflete uma grande fragilidade da capacidade estatal da esfera estadual de governo na implementação da Política de Assistência Social: a falta ou precariedade da capacidade de coordenação.

Outro aspecto da fragilidade relacionada à capacidade de coordenação do Estado refere-se à capacidade de articulação com outros atores, com vistas à construção de novas relações entre Estado, sociedade civil, setor público e privado, de forma cooperativa, priorizando parcerias e co-gestão e buscando incorporar a participação desses novos atores em todas as etapas de formulação e execução das políticas.

Dentre as 28 ações desenvolvidas no âmbito do Projeto Estruturador 31, no período 2004-2006, apenas 11 (39%) desempenharam atividades em parceria com outros atores. No entanto, grande parte das parcerias são instituídas com entidades mediante a previsão de repasse de recursos para a realização dos serviços de assistência social por meio de convênio, o que a rigor, pode se aproximar mais de uma relação “de contratação de serviços” do que do estabelecimento de uma efetiva parceria.

Ressalta-se, ainda, que não obstante o governo estadual ter instituído legalmente a possibilidade de gestão associada de algumas atividades de interesse público, dentre as quais as de assistência social, por meio da qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP e celebração de termos de parcerias com essas entidades, não foi adotado este novo instrumental no âmbito das ações do Projeto Estruturador 31.

Logo, conclui-se que a esfera estadual de governo não priorizou a adoção de parcerias com a sociedade civil, o setor público e o privado, para a implementação das ações que integram o Projeto Estruturador 31, instrumental relevante identificado pela literatura para a construção de um novo modelo de proteção social que consiga fornecer respostas às vulnerabilidades e à exclusão social. O tema das parcerias encontra ressonância na perspectiva da governança e da capacidade política, tal como visto em capítulos anteriores.

A capacidade estatal de coordenar políticas e articular parcerias está intrinsecamente relacionada ao protagonismo que o Estado deve desenvolver na construção da concepção de Estado-Rede adotada por Castell (1998). Ao assumir o papel de Estado-Rede, o aparato estatal deixaria de ser uma estrutura isolada para agir como um ator que atua em conjunto com outros atores, promovendo parcerias e alianças para o provimento de serviços de relevância social. No âmbito do Projeto Estruturador 31, não se identifica o exercício desse papel por parte do Estado: nem por parte da SEDESE, como gestor estadual da Política de Assistência Social; nem por parte das regionais SEDESE, que não conseguem efetivar a descentralização e a capilaridade da política; e nem por parte da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, que tem como uma das suas atribuições a coordenação geral de políticas públicas.

A capacidade de coordenação e de articulação remete à idéia de redes ou governos multiníveis inserida no modelo de “governo de proximidade” de Blanco e Gomà (2003), e que representa a estrutura de organização da Política Nacional de Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988.

No Brasil e, também, em Minas Gerais, a Política de Assistência Social sempre foi permeada por fortes práticas clientelistas. No entanto, a partir de 1988, com a promulgação da Constituição da República, a Assistência Social recebeu o tratamento de política pública, e a proteção social passou a ser um direito do cidadão. Também foi instituído um novo desenho institucional para a Política de Assistência Social, que deveria ser organizada sob um modelo descentralizado e participativo. A consolidação desse modelo foi iniciada pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS e vem sendo concretizada pelas legislações subsequentes.

A Constituição Federal de 1988 apresentou uma proposta que quebrava paradigmas preexistentes na área de Assistência Social. As esferas de governo até então acostumadas a lidar com a assistência social como um instrumento de barganha política, deveriam dar-lhe o tratamento de política pública e se organizarem para oferecer a prestação de serviços de proteção social sob um modelo descentralizado e participativo preconizado pelo texto constitucional.

Vários textos legais foram editados com vistas à implementação do novo modelo: a LOAS, duas Políticas Nacionais de Assistência Social, Normas Operacionais Básicas - NOBs. No entanto, o governo, em todos os níveis, apresentava total falta de estrutura e de preparo para lidar com o novo modelo da Política de Assistência Social.

O processo de descentralização, inicialmente, previu a estadualização da assistência social. Ao estado caberia instituir o conselho e o fundo, elaborar um plano estadual, definir mecanismos de integração com os municípios e disponibilizar recursos humanos, materiais e financeiros para administração e execução das ações antes executadas pela União. Todavia, os estados não dispunham de estrutura técnico-administrativa e não foram devidamente assessorados para assumir as novas atribuições.

Após a estadualização, foi iniciado o processo de municipalização, seguindo os mesmos parâmetros e, também, repetindo os mesmos erros da estadualização. Não foi realizada uma criteriosa avaliação dos requisitos institucionais necessários à implantação do processo de descentralização. Para agravar a situação, os municípios não tinham clareza da assunção dos riscos financeiros e políticos inerentes à gestão municipal da Assistência Social.

Entretanto, antes que os governos conseguissem se estruturar para completar e consolidar o modelo descentralizado, novas mudanças são incorporadas ao sistema de proteção social brasileiro com a definição de que a Política de Assistência Social deveria se organizar sob a lógica de um Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

À semelhança de outros estados brasileiros, Minas Gerais vivenciou todas as dificuldades do processo de descentralização. O órgão gestor da Política de Assistência Social no estado não estava preparado e não tinha recursos materiais e humanos que o possibilitassem de implementar, com êxito, a descentralização. Ademais, a resistência do corpo de servidores ao processo de implementação da descentralização agravou a situação (Lima, 2002, p. 102).

A precariedade da estrutura do órgão gestor estadual da Política de Assistência Social foi e continua sendo um dos grandes entraves à melhor gestão da Política no estado. A carência de servidores e de servidores devidamente habilitados para atuarem sob o novo modelo da Assistência Social também é uma marca constante do Órgão. Com o advento de reformas institucionais, como a extinção da FEBEM, por exemplo, o problema foi agravado. A então SETASCAD absorveu todos os servidores que trabalhavam na antiga FEBEM. Tais servidores, em sua maioria, eram cuidadores, com nível de escolaridade de até ensino médio, perfil adequado às funções que exerciam na extinta FEBEM, mas, em completo desacordo com o exigido para os servidores da SETASCAD. Para suprir a carência de pessoal, o órgão gestor estadual utiliza-se de contratos administrativos e terceirizações. No entanto, essa solução gera grande rotatividade de pessoal, principalmente, em decorrência de influências

políticas, fator que prejudica sobremaneira a continuidade dos trabalhos no Órgão. Esses problemas vêm se arrastando no tempo e, em 2006, ainda permanecem.

Outro fator que marca o histórico institucional do órgão gestor estadual da Assistência Social está no perfil do titular do Órgão. Os gestores nomeados para o cargo de Secretário de Estado, em sua grande maioria, eram parlamentares, com carreira política no Legislativo. O perfil político do dirigente permeava a instituição de critérios também políticos na nomeação para ocupação de cargos em comissão ou de provimento das vagas de contratos administrativos. Em 2006, a SEDESE rompeu com esse padrão, passando a contar com uma Secretária de Estado que apresenta perfil técnico.

Em 2003, a estrutura organizacional do órgão estadual, que já estava precarizada agrega mais outras três funções, estruturando-se em 4 subsecretarias, quais sejam: Trabalho e Assistência Social; de Esportes; Anti-Drogas; e de Direitos Humanos.

A nova estrutura da SEDESE acaba tornando-se ainda mais precária, tendo em vista que estas três novas funções foram deslocadas de outros órgãos e incorporadas à SEDESE, sem a devida infra-estrutura na área meio, que permaneceu com a mesma estrutura da então SETASCAD. Este é um grande dificultador existente na SEDESE e que gera impactos negativos em todas as atividades desempenhadas pelo Órgão, inclusive no Projeto Estruturador 31. A precariedade da área de planejamento, gestão, finanças e da assessoria jurídica certamente contribuiu para os problemas de planejamento e de execução de metas físicas e financeiras do Projeto Estruturador.

Essa precariedade era irradiada também dentre as 17 regionais da SEDESE. A carência de pessoal e de pessoal qualificado, de estrutura material e a assunção das atividades das três novas funções incorporadas à Secretaria também se revelam como grandes dificuldades das regionais. Ressalta-se que a presença do viés político ainda se faz mais marcante nas regionais, por integrarem o interior do estado, onde, na maioria das localidades, a adoção de critérios técnicos e a profissionalização da Administração Pública ainda se encontram mais distantes.

O contexto organizacional existente em Minas Gerais é um importante empecilho para a formação de redes multiníveis, estrutura necessária à efetivação da descentralização no estado nos moldes do SUAS. A falta de pessoal capacitado, de uma área meio estruturada e de regionais fortalecidas na SEDESE impactam diretamente nas atividades de descentralização

da política. A falta de estrutura e de pessoal qualificado nos municípios também constitui um importante óbice à descentralização.

A resistência e a falta de conhecimento de alguns Prefeitos sobre o novo modelo da Política de Assistência Social também gera desinteresse pela municipalização, representando outro dificultador à efetivação do SUAS.

Outro fator que contribui para a morosidade do processo de descentralização em Minas Gerais é a dimensão do estado e o excessivo número de municípios, dentre os quais a grande maioria é de pequeno porte. Municípios menores, normalmente apresentam menos estrutura para se habilitarem em um dos modelos de gestão do SUAS.

Um fator positivo e que tem contribuído para que a descentralização seja realizada de maneira criteriosa foi a evolução da legislação no sentido de definir critérios objetivos para habilitação que devem ser submetidos à apreciação do órgão gestor estadual e à aprovação da Comissão Intergestora Bipartite – CIB. O novo procedimento de habilitação afasta as pressões políticas que o órgão gestor estadual poderia sofrer para a habilitação dos municípios, permitindo que a SEDESE conduza o processo de maneira isenta e responsável.

Em 2006⁹⁴, Minas Gerais apresenta 18% dos municípios habilitados na Gestão Inicial, 55% na Gestão Básica, 6% na Gestão Plena e 21% não habilitados, situação que o coloca como o estado com o pior desempenho nos níveis de habilitação do SUAS. No entanto, em termos absolutos, Minas Gerais está com bom desempenho, tendo nível de habilitação semelhante ao de outros grandes estados, como São Paulo, por exemplo.

Nesse contexto, as regionais da SEDESE apresentam papel estratégico, capazes de atuar como verdadeiras ramificações da sede, constituindo-se importantes atores na construção das redes multiníveis. Outra ação que é de suma importância no processo de descentralização, dadas todas as fragilidades do processo são as ações de qualificação. A esfera estadual de governo tem um papel de suma importância na preparação dos gestores municipais e uma das principais estratégias que podem ser adotadas são as ações de capacitação.

No escopo do Projeto Estruturador 31 encontram-se representadas algumas estratégias para efetivação da descentralização sob a égide do SUAS, quais sejam: *a)* Descentralização da Política de Assistência Social; *b)* Qualificação de Recursos Humanos para Gestão e Controle

⁹⁴ Dados atualizados até a data de 12/09/2006.

da Política de Assistência Social; e c) Apoio às Diretorias Regionais da SEDESE na Gestão da Política de Assistência Social do SUAS.

Ressaltam-se, ainda, duas ações do Projeto Estruturador 31 que, apesar de não estarem diretamente relacionadas à descentralização, indiretamente, contribuem para o fortalecimento da rede de governos multiníveis, quais sejam: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS e Unidade de Referência Regional de Assistência Social.

O Centro de Referência de Assistência Social – CRAS é a unidade pública local responsável pela oferta de serviços continuados de proteção social básica de assistência social às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, sendo conhecida, na linguagem popular, como a “porta de entrada” do usuário à rede de proteção social básica do SUAS.

A partir de 2005, ficou clara a intenção do governo do estado de Minas Gerais em engendrar esforços para implantação dos CRAS nos municípios mineiros, o que pode ser demonstrado pelo aporte de recursos realizados na referida ação, o que permitiu, também, a implementação de um número muito maior de CRAS do que o programado. Até setembro de 2006 o governo do estado de Minas Gerais já havia implantado 273 CRAS.

O CRAS é o instrumento para o fortalecimento e consolidação da capacidade dos municípios para gerir a Política de Assistência Social, além de contribuir para o alcance da estratégia da centralidade na família. A implantação e sustentabilidade dos CRAS representam uma importante estratégia de construção das redes multiníveis para efetivação da Política de Assistência Social.

A ação “Unidade de Referência Regional de Assistência Social” também constitui uma importante estratégia de fortalecimento das redes multiníveis. Esta ação prevê a implantação dos Centros de Referência Especializada de Assistência Social – CREAS, cujo papel é a prestação de serviços continuados de proteção social especial de média e alta complexidades. A implantação dos CREAS representa um dos mais próprios e significativos papéis da esfera estadual de governo nas redes multiníveis para a gestão da Política de Assistência Social: o de organização e implantação de serviços a serem executados regionalmente, com a possibilidade, inclusive de constituição de consórcios públicos, conforme preceitua a NOB/SUAS.

Percebe-se, portanto, que o órgão gestor estadual da Assistência Social tem implementado ações que contribuem para a consolidação de redes multiníveis, nos moldes do SUAS. Com o

intuito de celebrar o Pacto para o Aprimoramento da Gestão com a União, assumindo as responsabilidades previstas nas NOB/SUAS sobre a gestão dos estados, a SEDESE está discutindo referências e diretrizes para a “Norma Operacional Mineira da Política de Assistência Social”. O objetivo da edição da referida norma visa “respaldar o compromisso [do governo estadual de Minas Gerais] de dar concretude ao paradigma da descentralização político-administrativa garantindo o respeito à autonomia dos entes federados” (SEDESE, 2006, p. 3). A presente iniciativa é um indício de que a esfera estadual de governo está se organizando e definindo uma estrutura estadual para fortalecimento e construção de governos multiníveis, que apresenta como um dos eixos de sustentação a definição mais clara das responsabilidades de coordenação da Política de Assistência Social no âmbito estadual, importante atributo da capacidade estatal.

No âmbito das dimensões administrativas da capacidade estatal, a melhoria das capacidades de planejamento e de gestão física e financeira do Projeto Estruturador 31 pode ser uma das principais conseqüências da introdução do novo modelo de gestão pautado no planejamento intensivo, com foco em resultados, e instrumentalizado por meio do portfólio Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado – GERAES.

Apesar de ter passado a integrar a carteira de projetos estruturadores por iniciativa popular, com a orientação de que o seu escopo fosse definido sem que houvesse aumento de despesas – o que contribuiu para que o Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*” fosse integrado por um conjunto fragmentado de ações que já eram realizadas nas funções de rotina da SEDESE –, a submissão a duas revisões do PPAG revelou melhor planejamento do Projeto. As alterações do escopo do Projeto propiciaram a aglutinação de ações semelhantes e destinadas ao mesmo público-alvo, bem como a formação de um conjunto de ações mais adequado ao papel que a esfera estadual de governo deve desempenhar no âmbito do SUAS, verificando-se o fortalecimento de um importante elemento da capacidade administrativa do Estado – planejamento – bem como da função de coordenação do Estado, que compõe o conceito de governança adotado por Diniz (1998).

O processo de revisão do PPAG demonstrou, ainda, a presença de flexibilidade – importante atributo da capacidade estatal (Repetto, 2004) e uma das bases de sustentação da Nova Gestão Pública (CLAD, 1998) – para se adaptar às mudanças e ao ambiente de incertezas da gestão pública. A atuação das Comissões de Participação Popular na formulação e nas revisões do PPAG possibilitou a participação da sociedade, devidamente representadas pelas instâncias legitimadas para tal, no processo de construção e reconstrução da agenda

estratégica de governo e o exercício de *accountability*, elementos de suma relevância para a capacidade estatal e para a construção de um sistema de proteção social que consiga oferecer respostas às vulnerabilidades e à exclusão social.

Em 2006, as ações do Projeto Estruturador foram classificadas em três grupos demonstrando incorporação da classificação adotada no SUAS: Gestão da Política de Assistência Social (32%); Proteção Social Básica (24%) e Proteção Social Especial (40%).

O Projeto Estruturador 31 revela, ainda, coerência estratégica entre o objetivo que pretende alcançar e os eixos de atuação. Todavia, em sua maioria, as ações que o integram não estão em consonância com a estratégia definida, tendo em vista que representam um conjunto fragmentado de programas, serviços e projetos da assistência social que, em grande parte, já eram realizadas no âmbito das atividades rotineiras da SEDESE. Ainda no que tange à função do planejamento, identifica-se a ausência de um conjunto de ações coordenadas e consistentes que consigam promover a centralidade na família. Após duas revisões do PPAG, observam-se melhorias, mas esses problemas não foram superados. Tais fragilidades, que originalmente podem ser atribuídas à forma pela qual o Projeto passou a integrar a GERAES, sugerem um rompimento do alinhamento estratégico no âmbito do Projeto Estruturador, bem como deficiências na função de planejamento e nas capacidades de produzir coerência e de direção e de comando do Estado.

A escassez de recursos financeiros também é um importante problema identificado na capacidade estatal de gestão de políticas públicas. No âmbito da Assistência Social, esta fragilidade mostra-se ainda mais marcante, uma vez que as ações não têm garantia de sustentabilidade – atributo da capacidade estatal (Repetto, 2004) – devido à descontinuidade dos recursos financeiros, em decorrência, muitas vezes, de interesses políticos. A descontinuidade dos governos e o legado clientelista da Política de Assistência Social ainda exercem influências negativas que vão de encontro à qualidade institucional e à sustentabilidade das Políticas de Assistência Social. Com o intuito de contribuir para reverter esse quadro, o planejamento do gasto e a gestão financeira representam área de destaque da capacidade técnico-administrativa do Estado.

Não obstante o aumento do volume de recursos investidos na área da Assistência Social em Minas Gerais, no período 2002-2005, ainda é bastante escasso e insuficiente para superar o quadro de exclusão e vulnerabilidades sociais apresentado no estado. O governo estadual gastou, apenas, 0,23% do total do orçamento anual com a Função 08 – Assistência Social, o que representa 2,4% das despesas na área de Saúde e 1,7% das despesas na área de Educação.

Não obstante, as políticas de corte universal serem mais dispendiosas, observa-se um desequilíbrio muito grande de investimentos entre as referidas funções de governo, o que denota que a busca do equilíbrio articulado entre políticas universais e focalizadas, importante vetor para superação da exclusão social (Raczynski, 1999), ainda está longe de ser alcançada em Minas Gerais.

Ressalta-se, ainda, que todas as despesas da área meio da SEDESE estão inseridas na função Assistência Social, situação que permanece, ainda, no Orçamento de 2006, mascarando o montante de recursos que, realmente, são aplicados na Função 08. Tal fato pode explicar uma maior aplicação de recursos na área meio durante o período 2002-2005, com um baixo percentual de investimentos na área fim, bem como o fato de que a área meio foi integralmente custeada por recursos do Tesouro Estadual, no período. Observa-se, também, maior participação dos recursos estaduais nas despesas da área fim, representando mais do que o dobro das despesas custeadas com recursos federais. Um dos fatores que pode justificar tal comportamento, marcado pela queda de investimentos do governo federal é a descentralização da Política de Assistência Social para os municípios, com repasse de recursos diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos municipais.

Considerando a escassez de recursos na área de Assistência Social, a otimização dos recursos investidos revelada pela capacidade de gestão financeira torna-se fundamental. No período analisado, verificou-se certa melhoria do desempenho da SEDESE na capacidade de empenho de despesas, todavia, a capacidade de pagamento das despesas empenhadas observou uma queda.

O Projeto Estruturador *“Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas”* representa 39% das despesas com a função Assistência Social, o que enfatiza a relevância do Projeto na área. Entretanto, considerando-se especificamente as despesas realizadas no âmbito da carteira GERAES, conclui-se que o Projeto Estruturador 31 não está dentre aqueles mais importantes da carteira, representando 0,84% dos gastos totais da GERAES em 2005. Dos recursos investidos no Projeto Estruturador 31, grande parte é de fonte de recursos estaduais, ao passo que os investimentos com recursos federais representam em torno de 20% do total.

Analisando-se a execução financeira anual do Projeto Estruturador *“Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas”*, no biênio 2004-2005, conclui-se que houve melhoria do desempenho da execução financeira das ações, acompanhada de um incremento de recursos aplicados no referido Projeto. O desempenho da execução financeira das ações de Proteção

Social Especial foi melhor do que o das ações de Proteção Social Básica no período 2004-2006. Todavia, as ações de Gestão da Política de Assistência Social, que nos anos de 2004 e 2005 verificaram o pior desempenho em termos de execução financeira, passaram a ocupar o primeiro lugar no ano de 2006. Quanto à forma de implementação, no biênio 2004-2005, as ações implementadas de forma descentralizada obtiveram melhores percentuais de execução financeira do que as ações diretamente executadas, quadro que se inverte em 2006. Pode-se sugerir que a melhoria do desempenho da execução financeira das ações de Gestão da Política de Assistência Social e das ações diretamente implementadas, simultaneamente, deve-se ao fato de grande parte das ações da referida categoria serem diretamente executadas. Acredita-se que fatores como a demora da aprovação do Orçamento da União para 2006 e as restrições impostas pela legislação eleitoral no referido ano podem ter corroborado para a melhoria do desempenho das ações de Gestão da Política de Assistência Social e daquelas diretamente executadas, em detrimento das ações de Proteção Social Especial e de Proteção Social Básica, as quais apresentam maior número de ações implementadas de forma descentralizada.

O incremento da execução orçamentária no âmbito do Projeto Estruturador 31 demonstra melhoria da capacidade de planejamento e de gestão financeira do órgão gestor estadual. A reprogramação orçamentária verificada em algumas ações também corrobora com a melhoria no planejamento financeiro do referido Projeto. Ressalta-se, ainda, a melhoria do desempenho observada no grupo de Gestão da Política de Assistência Social, fator de fundamental importância por se tratarem de ações que, tipicamente, devem ser desempenhadas pela esfera estadual de governo. A melhoria do planejamento e da gestão financeira do Projeto Estruturador 31 que, em grande parte pode ser atribuída ao processo de monitoramento intensivo ao qual estão submetidos os projetos estruturadores, revela um fortalecimento da capacidade estatal.

No período 2004-2006, a capacidade do Estado de alcançar as metas propostas também foi analisada, sob a perspectiva da execução física do Projeto Estruturador 31. De maneira geral, a execução física do Projeto Estruturador melhorou no período analisado. As ações de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial alternam-se nos primeiros e segundos lugares no referido período. As ações de Gestão da Política de Assistência Social que, tipicamente, devem ser desempenhadas pela esfera estadual de governo mantiveram-se em último lugar no triênio. As ações implementadas de forma descentralizada mantiveram melhor percentual de execução física que aquelas diretamente implementadas, quadro que se inverte

em 2006. Tal comportamento é semelhante ao observado na análise do desempenho da execução financeira no período.

O aumento do percentual de execução física do Projeto Estruturador 31 cresceu, o que demonstra melhoria do desempenho no que tange à realização de metas (Peters, 2003) e ao atributo da eficácia (Repetto, 2004), contribuindo para a melhoria da dimensão administrativa da capacidade estatal. A melhoria de desempenho observada no período também pode ser atribuída, em grande parte, ao processo de monitoramento intensivo adotado no âmbito do GERAES.

A melhoria do desempenho das capacidades de execução física e financeira do Projeto Estruturador 31 refletem-se na eficiência do Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*”, entendida como a capacidade do Estado implementar as ações programadas com otimização dos recursos financeiros, idéia traduzida também em um dos atributos da capacidade estatal elencados por Repetto (2004). De forma geral, percebe-se um aumento da eficiência do Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*”, comprovado tanto pela crescente média dos índices de eficiência anuais, como também pelo maior percentual de ações que se mantiveram eficientes ou tiveram um incremento de eficiência no período. As ações de Proteção Social Básica mostraram-se mais eficientes, seguidas das de Proteção Social Especial. Ressalta-se, que todas as ações que permaneceram pouco eficientes, durante o período supramencionado, pertencem ao grupo da Gestão da Política de Assistência Social. As ações diretamente implementadas apresentaram-se mais eficientes que aquelas executadas de forma descentralizada, não obstante o importante percentual de ações deste grupo que demonstraram melhoria de eficiência no período analisado. Merece destaque o desempenho eficiente observado dentre as ações diretamente implementadas do grupo de Proteção Social Especial, comportamento importante para o fortalecimento da capacidade da esfera estadual de governo, dado o papel que lhe cabe no âmbito da oferta de serviços de proteção social de acordo com as diretrizes do SUAS. Ao revés, a eficiência das ações de Gestão da Política de Assistência Social que, em sua maioria, são diretamente implementadas, está muito baixa, ponto que fragiliza a capacidade do órgão gestor estadual na implementação da Política de Assistência Social.

O “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*”, assim como os demais projetos estruturadores, é submetido ao processo de monitoramento intensivo realizado pela equipe da UAGP, sob a coordenação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG. Não

obstante os benefícios do processo de monitoramento e acompanhamento do Projeto Estruturador e da iniciativa de realizar avaliações do PPAG, ambos os processos limitam-se ao exame da execução das metas físicas e financeiras programadas no âmbito de cada ação do Projeto Estruturador, sem relatório de identificação das causas de desvios no cumprimento de metas ou a apresentação de conclusões que possam orientar as ações dos gerentes do Projeto. Tampouco, realiza-se avaliação de impacto, com vistas a avaliar os benefícios gerados para a sociedade em decorrência do Projeto.

No âmbito das ações do Projeto Estruturador 31, verificaram-se registros de previsão de atividades de monitoramento em apenas 43% das ações que integraram o Projeto no período 2004-2006, das quais as atividades de monitoramento se realizaram, efetivamente, apenas em 21% delas. Ademais, cabe ressaltar que o que é abordado como atividade de monitoramento, muitas vezes, não passa de mera supervisão. Observou-se, portanto, que o processo de acompanhamento e monitoramento adotado no âmbito do Projeto Estruturador 31, de forma geral, não foi reproduzido pela SEDESE nas ações que o integram, fator que fragiliza a capacidade estatal.

Nos anos de 2004-2005, foram elaborados relatórios de auditoria operacional do Projeto Estruturador 31 pela AUGÉ, que também limitam-se à caracterização e avaliação do percentual de execução física e financeira do Projeto. Todavia, merece destaque a nova modalidade de auditoria que está sendo implementada no governo estadual: a auditoria de gestão, também denominada auditoria de resultados. A nova metodologia permitirá a realização de avaliação de impacto dos Projetos Estruturadores, concretizando o atributo da avaliabilidade que apresenta relação direta com a verificação da presença da qualidade na satisfação das demandas da sociedade – outro importante atributo da capacidade estatal. Todavia, não obstante a esfera estadual de governo ter adotado a gestão por resultados, ainda não conseguiu implementar, ao menos no âmbito do Projeto Estruturador 31, um instrumento que efetivamente consiga avaliar os resultados oferecidos à sociedade. A falta de avaliação de impacto é uma das mais importantes fragilidades da capacidade estatal no âmbito do Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*”, porque não permite avaliar se o processo de monitoramento intensivo adotada na carteira GERAES, bem como as decorrentes melhorias observadas no planejamento, na gestão financeira, na execução física e na eficiência do Projeto realmente geraram os benefícios pretendidos para a sociedade. Na falta da avaliação de impacto, considera-se que tais melhorias simplesmente geraram fortalecimento em alguns aspectos da dimensão administrativa da capacidade estatal, o que

não significa que o gestor estadual de governo tenha melhorado o seu desempenho na gestão da política. Se, efetivamente, o Projeto Estruturador 31 não estiver promovendo a inclusão de famílias em situação de vulnerabilidade, em nada terá contribuído para o Projeto a melhoria observada na dimensão administrativa da capacidade estatal.

A análise da capacidade estatal da esfera estadual de governo no Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*”, observou-se certa melhoria no âmbito da dimensão administrativa da capacidade estatal, em grande medida, pela adoção do novo modelo de gestão instrumentalizado pelo portfólio GERAES. No entanto, a dimensão política da capacidade estatal mostrou-se muito frágil, o que se torna um constrangimento, principalmente, se examinarmos a forma como está estruturada e organizada a Política de Assistência Social no Brasil e as demandas do paradigma do modelo de proteção social necessário para superar a exclusão e as vulnerabilidades sociais.

Nesse contexto, vários desafios se colocam para a esfera estadual de governo fortalecer a capacidade estatal com a finalidade de melhorar a gestão da Política de Assistência Social em Minas Gerais. Preliminarmente, deve-se refletir sobre qual é o papel que a esfera estadual de governo deve desempenhar na Política de Assistência Social e com vistas a ampliar a proteção social no contexto da gestão pública contemporânea. Tal reflexão é de fundamental importância para a qualidade institucional da Política de Assistência Social e para que se defina a estrutura organizacional e as competências dos servidores do órgão gestor estadual. Uma estrutura organizacional forte e adequada, na sede e nas unidades descentralizadas, com servidores em número suficiente e devidamente qualificados é um importante passo para o fortalecimento da capacidade de coordenação, articulação e de direção e comando do Estado.

A esfera estadual de governo tem um importante papel a desempenhar na consolidação de governos multiníveis, seja preparando e fortalecendo os municípios para que consigam realizar com sustentabilidade a gestão da Assistência Social, ou por meio da atuação e organização de serviços de Assistência Social de forma regionalizada. Especialmente, em Minas Gerais – um estado com grande extensão territorial e com o maior número de municípios do País – não se pode prescindir de que o órgão gestor estadual da Política de Assistência Social exerça os referidos papéis.

Ademais, vale ressaltar a necessidade de aumentar os investimentos na área da Assistência Social no estado. Não obstante o incremento de recursos observado no período 2002-2006, em grande parte devido ao fato de haver um Projeto Estruturador na área de Assistência

Social, o montante de recursos ainda é insignificante se considerarmos a demanda decorrente dos altos índices de pobreza e de indigência do estado. Para que o estado de Minas Gerais construa uma política focalizada que consiga contribuir para o equilíbrio do *mix* com políticas de caráter universal para consolidar o modelo de proteção social capaz de superar a exclusão e as vulnerabilidades sociais faz-se necessário aumentar o volume de recursos destinados à área de Assistência Social e atuar de forma mais estrategicamente planejada.

Outro requisito fundamental para a consolidação do novo paradigma do modelo de proteção social que constitui um desafio para a esfera estadual de governo é desenvolver a capacidade de articulação com outros atores – mercado, setor público e sociedade civil – com vistas à construção de parcerias e de formação de redes horizontais e multiníveis intersetorialmente articuladas. Nesse contexto, o Estado deve exercer um papel central de articulador e de promotor da formação dessas interações entre os diversos atores, com vistas à formação de um Estado-Rede (Castell, 1998).

A participação de diversos atores em todas as fases da Política de Assistência Social também não pode prescindir de que o órgão gestor estadual exerça, efetivamente, as atividades de acompanhamento, monitoramento e avaliação da política de Assistência Social. Ainda que o Estado não seja o provedor direto dos serviços de assistência social, deve, por meio das atividades de monitoramento, acompanhamento e avaliação garantir que seja prestado com qualidade aos cidadãos que dele necessitam. Para tanto, é preciso, principalmente, avaliar quais são efetivamente os benefícios que estão sendo gerados para a sociedade, por meio da realização de avaliação de impacto.

Por todo o exposto, e considerando as dificuldades de romper com o legado e a cultura clientelista que ainda prevalecem na Política de Assistência Social, conclui-se que no período 2004-2006, houve um fortalecimento da capacidade estatal no âmbito da esfera estadual de governo na gestão do Projeto Estruturador “*Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas*”, especificamente, em alguns elementos da dimensão administrativa. No entanto, há muitos desafios pela frente: ainda há elementos da capacidade administrativa que precisam ser fortalecidos e a dimensão política da capacidade estatal precisa ser fortemente trabalhada e desenvolvida. A consolidação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e a ampliação do modelo de proteção social com vistas a construir um estado que consiga oferecer resultados para a sociedade e reverter o quadro de pobreza e de indigência no estado, promovendo políticas que consigam oferecer respostas à exclusão e vulnerabilidades sociais

necessitam de um Estado forte, com capacidades administrativas e políticas desenvolvidas para implementar e gerir com efetividade a Política de Assistência Social.

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. Política social e combate à pobreza. A teoria da prática. In: ABRANCHES, S. H.; SANTOS, W. G.; COIMBRA, M. A. *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora. 1987.
- ABRUCIO, Fernando Luiz e COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. Konrad Adenauer-Stiftung. Caderno de Pesquisas nº 12, 1999.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, L. C. B. e SPINK, P. (Orgs.) *Reforma do Estado e Administração Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- ALMEIDA, Bernardo Tavares de e GUIMARÃES, Tadeu Barreto. O Planejamento Estratégico de longo prazo. In: VILHENA, Renata, MARTINS, H. F., MARINI, Caio, GUIMARÃES, Tadeu (Orgs.) *Choque de Gestão*. Belo Horizonte, UFMG, 2006.
- ARAÚJO, Wagner F. G. de, CORRÊA, Izabela M. e SILVA, Felipe A. R. “Aspectos Institucionais do Processo da Reforma Descentralizadora na Gestão Pública do Município de Belo Horizonte: Intersetorialidade e Territorialidade.” *Revista Pensar BH*. Dezembro de 2002/ março de 2003.
- ARRETCHE, Marta T. S. “Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia.” In: *Ciência e Saúde Coletiva*. Abrasco, vol. 8, n. 2, 2003.
- _____. “Mitos da descentralização – Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?” In: *RBCS*, nº 31, ano 11, junho de 1996.
- _____. “Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo”. In: *RBCS*, vol. 14, nº 40, junho de 1999.

_____. Tendências no estudo sobre avaliação. In: Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. RICO, Elizabeth Melo (Org.). São Paulo: Cortez Editora. 1996.

_____. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

Atlas do Desenvolvimento Humano. www.fjp.mg.gov.br. Fundação João Pinheiro, 2000.

BARROS, Ricardo Paes de, HENRIQUES, Ricardo, MENDONÇA, Rosane. “Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável” In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 15, nº 42, Fev. 2000, pp. 123-142.

_____. “Evolução recente da pobreza e da desigualdade: marcos preliminares para a política social.” In: *Pobreza e Política Social*. Konrad Adenauer-Stiftung. Cadernos Adenauer, nº 1, 2000, pp. 11-31.

BLANCO, Ismael e GOMÀ, Ricard. *La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad en Gestión y Política Pública*. V. XII, n.1, 2003.

BRASIL. Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Guia de Orientação Técnica – SUAS Nº 1. Proteção Social Básica de Assistência Social*. Brasília, 2005.

_____. Orçamento 2005. Ministério do Planejamento e Orçamento. 2005. <https://siga.senado.gov.br/siga/scripts/login/webiHome.jsp> Dados orçamento União 2005.

_____. Política Nacional de Assistência Social – Versão Oficial. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Editora Cortez. n. 80. Novembro de 2004

_____. Sistema Único de Assistência Social – SUAS. *Norma Operacional Básica - NOB/SUAS*. Brasília, 2005.

BRONZO, Carla. *Políticas de proteção social e combate à pobreza: concepções e estratégias de intervenção*. Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Ciências Humanas, Sociologia e Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Sociologia e Política. Dez. 2005.

CARNEIRO, Ricardo. *Novos paradigmas organizacionais da administração pública: a emergência dos aspectos sociais*. X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 Oct. 2005.

CASTELLS, Manuel. *Hacia el estado red? Globalización economica e instituciones politicas em la era de la informi3n*. Ponencia presentada en el Seminario sobre “Sociedad y reforma del estado” organizado por el Ministerio de Administração federal e Reforma do Estado. República Federativa do Brasil. São Paulo, 1998.

Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento. – CLAD. *Uma Nova Gestão Pública para a América Latina*.

CEPAL. *Panorama Social de América Latina. Documento Informativo*. CEPAL, 2005.

CEPAL. RODRIGUES, Ana Beatriz (trad.). *Equidade, desenvolvimento e cidadania*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. *Gestão Social: uma visão introdutória*. In. CARNEIRO, Carla B. L. e COSTA, Bruno L.D. (orgs.) *Gestão Social: o que há de novo?* Vol. II, Belo Horizonte: PBHJ/FJP/BNDES. 2004, cap. 1.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. *O planejamento na esfera pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais*. In: *Gestão Social. O que há de novo?* COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz e CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira (orgs.). Vol. 2. Elementos para a ação. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

COTTA, Tereza Cristina. Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural. In: *Texto para Discussão 21*. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP: 1997.

Dicionário Interativo da Educação Brasileira.
<http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=132>. Acesso em 08/03/2006.

DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil 1985-1995*. Rio de Janeiro: Ed.: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. In: *Tempo Social*, vol. 15, n. 2, 2003.

ESCOREL, Sarah. *Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1999. pp. 23-81.

EVANS, Peter. *O Estado como problema e solução*. São Paulo: Lua Nova, n. 28/29. 1993.

FARAH, Marta Ferreira Santos e JACOBI, Pedro. *Governos Locais e Cooperação inter e intragovernamental no Brasil*. In: *Policymaking, politics, and de subnacional state: a comparative study of Brazil, Mexico and the U.S.* 1997.
http://uts.cc.utexas.edu/~bwilson/ppss/assets/Brazil_intro.rtf

FILGUEIRAS, Cristina A. C. Exclusão, risco e vulnerabilidade: desafios para a política social. In. CARNEIRO, Carla B. L. e COSTA, Bruno L.D. (orgs.) *Gestão Social: o que há de novo?* Vol. I, Belo Horizonte: PBHJ/FJP/BNDES. 2004, cap. 2, pp. 25-34.

GOMÀ, Ricard. Processos de exclusão e políticas de inclusão social: algumas reflexões conceituais. In. CARNEIRO, Carla B. L. e COSTA, Bruno L.D. (orgs.) *Gestão Social: o que há de novo?* Vol. I, Belo Horizonte: PBHJ/FJP/BNDES. 2004, cap. 2, pp. -24.

GRAU, Nuria Cunill. *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. X Congresso Internacional del CLAD, Santiago de Chile, 2005.

GUIMARÃES, Maria Celeste Morais. Auditoria de Gestão – Modelo de Controle que busca avaliação de resultados. *In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, nº 2. V. 59. Abr./Jun. 2006. pp. 15-38.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto e ALMEIDA, Bernardo Tavares de. Da estratégia aos resultados concretos: a experiência do Governo de Minas (2003-2005) *In: Cadernos BDMG*. Abril, 2006. N. 12.

(b). O duplo planejamento. *In: VILHENA, Renata, MARTINS, H. F., MARINI, Caio, GUIMARÃES, Tadeu (Orgs.) .Choque de Gestão*. Belo Horizonte, UFMG, 2006.

IBGE. *Acesso e utilização dos serviços de saúde 2003*. <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2003/saude/comentario.pdf>. Acesso em 02/03/2006.

_____. *Síntese de indicadores sociais 2004*. Estudos & Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica. Vol. 15.

IPEA. *Brasil: o Estado de uma nação*. 2005.

LAVINAS, Lena & VARSANO, Ricardo. *Programas de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza*. Brasília: Ipea, dezembro de 1987. (Texto para Discussão, n. 534).

_____. Renda mínima: integrar e universalizar. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 49, São Paulo, 1997, pp. 213-229.

LIMA, Ângela M. de Lourdes Dayrell de. A descentralização, o ambiente e as mudanças organizacionais da Política de Assistência Social. *In: Políticas Públicas e Sociedade Civil. Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez Editora. Revista Quadrimestral de Serviço Social. Ano XXIV. n. 73. Março 2003.

_____. *Análise da Política de Assistência Social sob a ótica da descentralização: enfocando Minas Gerais*. 2002. 178 p. Dissertação

(Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte.

MARINI, Caio. A emergência da Nova Gestão Pública. In: *Cadernos Flem VII – Gestão Pública – O debate contemporâneo*. 2003.

_____. Palestra proferido no Encontro Anual do BID. Belo Horizonte, 2006.

MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. ONU/CEPAL. Los Proyectos Sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. *Séries Políticas Sociales*, 25, Santiago: CEPAL/Chile, 1998.

MENDES, Gilmar de Melo, MARTINS, Humberto Falcão, MARINI, Caio e CARREIRO, Paulo Emílio. *Gestão Pública para o Desenvolvimento*. 2005.

MINAS GERAIS. Auditoria Geral do Estado. Relatório de Avaliação Social dos Programas Governamentais. 2005. Vol. II.

_____. Fundação João Pinheiro. Boletim Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Belo Horizonte – PED/RMBH. Ano 12, nº 1. Jan. 2006. http://www.fjp.mg.gov.br/produtos/cei/boletim_ped.pdf.

_____. Fundação João Pinheiro. Boletim Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Belo Horizonte PED /RMBH, 2006, pp. 1-9.

_____. Fundação João Pinheiro. Perfil de Minas Gerais. Belo Horizonte. 9 ed. 2006.

_____. Programas de Assistência Social. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes, 2006.

_____. *Referências e Diretrizes da Norma Operacional Mineira da Política de Assistência Social*. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes, 2006.

_____. *Relatório de Avaliação Social dos Programas Governamentais 2005*. Belo Horizonte: Auditoria-Geral do Estado. Vol. II. 2006.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI*. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br>. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Acesso em: 03/05/2005.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Plano Plurianual de Ação Governamental – 2004-2007*. Belo Horizonte: 2004. v. 1.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Projetos Estruturadores*. Disponível em <http://www.geraes.mg.gov.br>. Acesso em: 18/04/2005.

MOKATE, Karen y Saavadra Jorge, “La gerencia social y el valor público”, Documento de Trabajo, Indes –Bid, Washington, 2005.

MOORE, Mark Harrison. *Criando Valor Público: Gestão Estratégica no Governo – tradução de P. G. Vilas-Bôas Castro e Paula Vilas-Bôas Castro*. Rio de Janeiro: Uniletras. Brasília, DF: ENAP, 2002.

NÉRI, Marcelo. Colaboradores: Alexandre Pinto. Wagner Soares. Hessia Costilla. *Retratos da Deficiência no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV/ IBRE, CPS, 2003.

OLIVEIRA, Luciano. *Os excluídos existem? Notas sobre a elaboração de um novo conceito*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Nº 33, Fev. 1997. pp. 49-61.

PETERS, B. Guy. *The Capacity to Govern: Moving Back to the Center?* Congresso Iternacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28-31, Out. 2003.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. *Democracia na América Latina rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs*. Tradução Mônica Hirts. São Paulo: LM&X, 2004.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*. Madrid: Mundi-Prensa, 2005.

RACZYNSKI, Dagmar. *Las crisis de los viejos modelos de protección en América Latina – Nuevas alternativas para enfrentar la pobreza*. Pobreza y desigualdad en América Latina. Buenos Aires: Paidós. 1998. Cap. 7.

REPETTO, Fabián, SANGUINETTI, Juan e TOMMASI, Mariano. *La influencia de los aspectos institucionales en el desempeño de las políticas de protección social y combate a la pobreza en América latina y el Caribe*. BID, 2002

REPETTO, Fabián. *Capacidad Estatal. Requisito para el Mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Washington: BID-INDES, 2004.

ROBERTS, Bryan R. *A Dimensão Social da Cidadania*. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. nº 33, ano 12. Fevereiro de 1997.

ROCHA, Rosilene Cristina. *A Construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*. In: *Pensar BH/Política Social*. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte/ Câmara Intersetorial de Políticas Sociais. 2005/2006.

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

SARAIVA, André Luis Lara Resende. *Políticas sociais: focalização versus universalização*. In *Revista do Serviço Público*. Ano 55. Número 3. Jul.-Set. 2004. pp. 91-94.

SEN, Amartya. *Pobreza como privação de capacidades*. In: *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, cap. 4, 2000.

SIMÃO, Rosyler Cristina Santos. *Distribuição de renda e pobreza no Estado de Minas Gerais*. Dissertação apresentada à Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” da Universidade de São Paulo. São Paulo. Abril, 2004.
<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-30082004-151941/>.

SOARES, Laura Tavares. Desigualdades Sociais na América Latina: as marcas do retrocesso neoliberal e o debate das alternativas. Conferência proferida no Seminário Internacional Pós Neoliberalismo 3: Crise Social e Alternativa Democrática na América Latina , promovido pelo Laboratório de Políticas Públicas (LPP) / Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), setembro de 2002.

http://www.desempregozero.org.br/artigos/desigualdades_sociais_na_america_latina.pdf#search=%22Laura%20Tavares%20Soares%22

SOUZA, Celina. “Administração pública, federalismo e relações intergovernamentais em contexto de desenvolvimento regional desigual”. *Caderno de textos – reforma do Estado e gestão governamental*. Fundação João Pinheiro/ Escola de Governo. Nº 1, maio de 1999.

SOUZA, Celina. “Relações Intergovernamentais e a Reforma da Administração Pública”. In: MELO, Marcus André (org.). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/ Escola de Governo e Políticas Públicas. Editora Massangana, 1999.

STIGLITZ, Joseph. Knowledge for development: economic science, economic policy, an economic advice; palestra aberta, 1999. *Proceeding of the Annual Conference on Development Economics*, 1998. Washington, D.C., World Bank.

SUBIRATS, Joan. *La Implicación social ante los retos de la exclusión*. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11. Oct. 2002.

SUBIRATS, Joan. *Las Políticas contra la exclusión social como palanca de transformación del Estado*. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11. Oct. 2002.

VEIGA, Laura da e BRONZO, Carla. *Desafios, possibilidades e limites de programas locais de combate à pobreza e à exclusão: as iniciativas das cidades de São Paulo e de Belo Horizonte*. (mimeo.), 2005.

VEIGA, Laura da e BRONZO, Carla. Integração/articulação em programas de combate à pobreza e à exclusão social - marco conceitual e caracterização dos programas. *In: Projeto URB-AL Rede 10 “Inclusão Social através de Políticas Sociais”*. (mimeo.), 2005.

VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.) ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de et al. *A Questão Social no Brasil*. São Paulo: Nobel, 1991.