

# ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR

## 1 Apresentação

Este capítulo é dedicado ao acompanhamento das políticas federais de assistência social, transferência de renda e segurança alimentar e nutricional, cuja gestão encontra-se atualmente sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O texto é composto de cinco seções. A seção 2 trata de “Fatos relevantes” que marcaram o primeiro semestre de 2007. Em seguida, é feita uma exposição sobre três questões cruciais que caracterizam as políticas mencionadas: *i*) o pacto federativo que pauta o Sistema Único de Assistência Social (Suas); *ii*) o aspecto da integração dos programas e da intersectorialidade da política de segurança alimentar e nutricional; e *iii*) o papel das condicionalidades no Programa Bolsa Família (PBF). Na seção 4 é desenvolvido o “Tema em destaque”, que trata da questão do jovem como usuário dos serviços de assistência social. Por último são apresentadas as “Considerações Finais”.

## 2 Fatos relevantes

No primeiro semestre de 2007, importantes mudanças foram anunciadas no PBF e no Benefício de Prestação Continuada (BPC). Paralelamente, passos relevantes foram dados em direção à consolidação das políticas de assistência social e de segurança alimentar e nutricional, respectivamente com a criação da Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social e com a realização da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em julho desse mesmo ano.

### 2.1 Mudanças no Programa Bolsa Família

O PBF vem se firmando progressivamente como um dos mais importantes programas sociais do país. Desde a unificação dos programas de transferência de renda em 2004, avanços têm sido registrados, entre os quais se podem destacar: *i*) a universalização da cobertura a todas as pessoas em situação de extrema pobreza, o que representa atualmente um atendimento a mais de 10 milhões de famílias; *ii*) a ampliação progressiva do acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde; e *iii*) a ampliação do patamar de renda familiar para acesso ao benefício.<sup>1</sup> Contudo, o valor dos benefícios assim como as regras referentes à idade de acesso permaneceram inalterados. Nesse sentido, duas importantes mudanças foram anunciadas em meados de 2007: a recomposição do valor dos benefícios e o aumento da cobertura, com a inclusão dos jovens de 16 a 17 anos.

Em julho de 2007, foi assinado o Decreto nº 6.157, determinando o reajuste do valor do benefício do PBF, tanto no que se refere ao piso básico como ao variável. O piso básico, destinado às unidades familiares que se encontram em situação de extrema pobreza,<sup>2</sup> foi

1. Em abril de 2006, foi ampliado de R\$ 100 para R\$ 120 por pessoa o teto de renda familiar *per capita* que dá direito de acesso ao benefício. Entretanto, continua não havendo nenhuma forma automática de indexação desses valores. Ver edição nº 13 de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

2. Considera-se em situação de extrema pobreza a família cuja renda familiar mensal *per capita* for de até R\$ 60.

aumentado de R\$ 50 para R\$ 58. O piso variável, que é destinado a unidades familiares que se encontram em situação de pobreza ou extrema pobreza<sup>3</sup> e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos de idade, foi, por sua vez, aumentado de R\$ 15 para R\$ 18 por criança, mantendo-se o limite de três crianças por família. Esse reajuste representa um aumento de 18,25% no valor do benefício e, desde agosto, está incorporado ao pagamento das famílias. Estima-se que ele representará um aporte adicional de aproximadamente R\$ 1,8 bilhão no orçamento do ministério em 2008.<sup>4</sup> Em que pese a importância do reajuste efetuado, cabe lembrar que esse benefício continua carente de qualquer norma de atualização, inexistindo uma regra de indexação que fixe a periodicidade ou o índice de atualização ou valorização do seu patamar.

Além do reajuste aplicado ao benefício do Bolsa Família, o ano de 2007 trouxe outra novidade. Em julho, foi anunciada a ampliação do programa com a expansão de sua cobertura aos jovens com idade entre 15 e 17 anos das famílias com renda familiar abaixo de R\$ 120 *per capita*. O benefício para essa faixa etária, fixado em R\$ 30 mensais, prevê o atendimento a 1,7 milhão de jovens. A condição para que a família receba o pagamento é que o jovem permaneça na escola. Essa ampliação foi instituída pela Medida Provisória (MP) nº 411, de 28 de dezembro de 2007, que também dispôs sobre o novo Programa Integrado de Juventude (ProJovem), que será abordado com mais detalhes ao longo do texto.

## 2.2 Novo decreto sobre o Benefício de Prestação Continuada

O BPC é um dos mais importantes programas da seguridade social. Ele representou o reconhecimento do princípio da solidariedade social no campo da garantia de renda, estabelecendo um direito social não-contributivo a um benefício monetário no valor de 1 salário mínimo (SM) para os idosos e deficientes em situação de pobreza. Sua implementação tem significado a manutenção de patamares mínimos de bem-estar para mais de 2,5 milhões de famílias pobres que têm, entre seus membros, idosos com mais de 65 anos e pessoas com deficiência incapacitadas para o trabalho e a vida autônoma.<sup>5</sup>

A despeito do seu importante papel, nos últimos anos foram identificados aspectos operacionais, técnicos e mesmo conceituais que demandavam novo tratamento, sugerindo a necessidade de aprimoramento da regulamentação em vigor. Alguns pontos, como o conceito de “família” adotado pelo programa e as diretrizes para o cálculo da renda familiar para acesso ao benefício, deveriam ser melhor esclarecidos pois possibilitavam interpretações dúbias. Outros aspectos, sem tratamento claro na legislação, vinham sendo decididos em âmbito judicial. Destacam-se as questões da necessidade ou não de

3. As famílias em situação de extrema pobreza que possuem renda mensal *per capita* de até R\$ 60 mensais recebem o benefício básico no valor de R\$ 50 mais o benefício variável que corresponde a R\$ 18 por criança ou adolescente até 15 anos, com limite de até três filhos, ou seja, R\$ 54. Já as famílias pobres com renda mensal *per capita* entre R\$ 60,01 e R\$ 120 recebem apenas o benefício variável mensal de R\$ 18 por criança ou adolescente de até 15 anos, também com limite de três crianças por família beneficiada. A alteração no valor do benefício variável teve validade a partir do mês de agosto deste ano.

4. Cabe lembrar que, com o fim da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), em dezembro de 2007, surgiram incertezas quanto ao financiamento do Bolsa Família uma vez que mais de 70% dos recursos desse programa provêm do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, composto quase integralmente pelo extinto imposto. Esse assunto será objeto de análise na próxima edição de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

5. Avaliações do BPC têm mostrado seu importante papel na redução da pobreza e da desigualdade social no país, assim como na melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias. Ver Texto para Discussão nºs 1.184, 1.228 e 1.248, disponíveis para *download* no site <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>.

avaliação da incapacidade para o trabalho dos menores de 16 anos com deficiência e da decretação da interdição legal de pessoas idosas ou com deficiência para o reconhecimento da incapacidade para a vida independente. Outros temas demandavam orientações mais específicas, entre os quais destacam-se: *i*) os procedimentos de perícia médica, sob responsabilidade dos peritos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); *ii*) a ampliação da identidade entre o BPC e a política de assistência social, que vinha sendo demandada, inclusive com maior integração ao Suas e seus serviços, em especial os Centros de Referência em Assistência Social (Cras); e *iii*) a avaliação de atividades de promoção de autonomia das pessoas com deficiência.

É nesse contexto e em torno desses temas que foi assinada pelo presidente da República a nova regulamentação do BPC. O Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, fruto de um amplo debate público, vem em substituição ao Decreto nº 1.744, de 1995, e apresenta, em relação a este, algumas mudanças significativas. Entre as novidades está a definição de família para o cálculo da renda *per capita*, a definição de renda bruta familiar e dos procedimentos para sua comprovação. O novo decreto promove também a intersetorialidade no atendimento à população beneficiária, prevendo a implementação de um sistema nacional de monitoramento e avaliação do BPC, o qual possibilitará a realização do acompanhamento dos beneficiários – e suas respectivas famílias – no âmbito do Suas e o seu acesso a outras políticas federais, em especial as de educação e saúde. Também está garantido o desenvolvimento das capacidades cognitivas, motoras ou educacionais dos beneficiários, ao mesmo tempo em que se afirma que a realização de atividades não-remuneradas de habilitação e reabilitação, entre outras, não caracteriza motivo para suspensão ou cessação do benefício para pessoas com deficiência (PcD). O decreto também possibilita nova concessão do BPC-PcD a pessoas que tiveram o benefício interrompido para assumir trabalho remunerado. Com essa medida, o decreto estimula a inserção dos beneficiários com deficiência no mercado de trabalho, garantindo a sua reinclusão no programa quando cessada ou impossibilitada a continuação de suas atividades remuneradas.

Por fim, merecem destaque as mudanças realizadas no processo de avaliação da deficiência e do grau de incapacidade para fins de acesso ao benefício. O novo formato substitui o modelo até então utilizado<sup>6</sup> e é composto por uma avaliação médica e uma avaliação social que obedecerão aos critérios da Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde (CIF), elaborada pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Dessa forma, será possível analisar tanto as limitações na estrutura e funções do corpo quanto o efeito dos fatores ambientais e sociais na limitação do desempenho de atividades.

### 2.3 Instalação da Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social

Os avanços observados no campo da política de assistência social alcançaram, em 2007, o Congresso Nacional, onde foi lançada, no início de julho, a Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social, na Câmara dos Deputados. De natureza política e de caráter suprapartidário, a frente parlamentar contou com a adesão de 206 deputados federais. Entre seus principais objetivos estão a difusão da Política Nacional de Assistência Social (Pnas) e o acompanhamento da implementação do Suas, que inclui a expansão dos Cras e a garantia de recursos humanos para a área.

6. A avaliação possuía um enfoque exclusivamente médico, realizado apenas por um médico perito do INSS.

Uma das primeiras atividades da frente está sendo a discussão da proposta orçamentária da assistência social para o ano de 2008 e do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011. Busca-se garantir para o próximo ano os mesmos valores do orçamento de 2007, acrescidos dos recursos adicionais necessários para ampliar metas e atender às demandas reprimidas nos serviços de Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE).<sup>7</sup>

#### 2.4 III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Entre 3 e 6 de julho de 2007, Fortaleza-CE foi sede da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, um evento que reuniu aproximadamente 1.800 pessoas, entre elas, representantes de órgãos públicos das três esferas de governo e dos diversos segmentos da sociedade civil organizada.<sup>8</sup> Sua preparação foi feita em âmbito estadual, sub-regional e municipal, entre outubro de 2006 e abril de 2007, por meio das conferências municipais e estaduais. Estima-se que esse processo contou com a participação de mais de 70 mil pessoas.

Durante a conferência, os debates giraram em torno de três eixos temáticos. O primeiro tratou da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) nas estratégias nacionais de desenvolvimento econômico e social sob a perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável (DHAA) e da Soberania Alimentar. O segundo eixo discutiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o terceiro eixo voltou-se para o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Entre outras premissas que permearam os debates, estiveram a questão da equidade, diversidade, sustentabilidade, participação e controle social, descentralização e intersetorialidade.

Entre as 145 propostas constantes do texto final da conferência,<sup>9</sup> merecem destaque: *i*) a regulamentação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan); *ii*) a criação de um Fundo Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – cujo caráter seria intersetorial e a gestão ficaria sob a responsabilidade do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea); *iii*) o estabelecimento de metas e dotação orçamentárias no PPA 2008-2011 e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que priorizem aqueles que vivem em situação de insegurança alimentar e nutricional; *iv*) a garantia da continuidade do PBF; e *v*) o direito à renda aos segmentos mais vulneráveis da sociedade, fortalecendo a articulação entre programas de transferência de renda e geração de oportunidades aos beneficiários. Entre as propostas aprovadas, é possível citar também a ampliação das ações do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e a continuidade do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) oriundos da agricultura familiar – em especial no que diz respeito às ações desenvolvidas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), com foco no desenvolvimento regional. Também segundo o documento aprovado, o Estado deve participar na regulação,

7. Essa é uma atribuição prevista nos artigos 6º e 7º do estatuto da frente, que prevêem, respectivamente, a "participação na elaboração das propostas orçamentárias destinadas à Assistência Social com o objetivo de impedir a redução dos investimentos sociais frente às crescentes demandas dos grupos sociais excluídos" e o "monitoramento da execução orçamentária com o objetivo de garantir a efetiva liberação dos recursos".

8. Participaram 1.333 delegados da sociedade civil e do governo (com proporção de 1/3 de delegados governamentais e 2/3 de delegados da sociedade civil), além de 360 convidados nacionais e 70 internacionais. Desse universo, somente os delegados tinham direito a voz e voto. Já os convidados podiam participar dos trabalhos em grupo e das plenárias.

9. O documento pode ser acessado na íntegra por meio do site do Consea: <<http://www.planalto.gov.br/consea/3conferencia/static/index.htm>>.

distribuição de riqueza, provisão de direitos, preservação do meio ambiente e coordenação das políticas econômicas e sociais.

Alguns meses após a conferência, a assinatura dos Decretos nºs 6.272 e 6.273, ambos de 23 de novembro de 2007, deu nova luz ao contexto da segurança alimentar e nutricional, ao regulamentar o Consea e ao criar a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Cisan). Esses acontecimentos, que serão tratados na seção referente ao acompanhamento da política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), eram aguardados desde a promulgação da Losan, em 2006, por serem imprescindíveis para que a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional saísse do compasso de espera em que estava e começasse a caminhar em direção à sua concretização.

### 3 Acompanhamento e análise da política

Nesta seção, foram selecionados três pontos para discussão e análise, cada um deles referente a uma das três políticas que são acompanhadas pelo presente capítulo. Primeiramente, no âmbito da assistência social, será tratada a questão do pacto federativo, que implica definições de competências e responsabilidades das três esferas de governo ante a política nacional. Em seguida, dentro da discussão sobre segurança alimentar e nutricional, será analisado o aspecto da intersectorialidade da Losan, aprovada em setembro de 2006. Finalizando essa parte, o PBF será apresentado com enfoque no papel das condicionalidades que devem ser cumpridas pelas famílias beneficiárias.

#### 3.1 Assistência social

A questão do Pacto Federativo vem se impondo à política de assistência social na medida em que avança a implementação do Suas. Respaldaado pela Pnas e pela Norma Operacional Básica (NOB) de 2005,<sup>10</sup> o Suas vem permitindo a estruturação do modelo descentralizado de gestão para essa política, dando origem a um novo padrão de gestão compartilhada entre os três entes federados, assentado na pactuação de estratégias, na divisão de responsabilidades, no co-financiamento e na cooperação técnica. Os desafios que se enfrentam nesse processo são, entretanto, significativos. Eles dizem respeito às desiguais capacidades institucionais, financeiras e técnicas como também ao reconhecimento de prioridades comuns que possam fazer convergir os diferentes gestores e níveis de gestão em prol de objetivos compartilhados, permitindo o avanço conjunto em direção à superação de desproteções, vulnerabilidades e violação de direitos. Para enfrentar esses desafios, alguns instrumentos vêm sendo mobilizados, entre eles o Pacto de Aprimoramento da Gestão, como será visto a seguir.

##### 3.1.1 Descentralização da política

A pactuação federativa passou a ser uma exigência para a política de assistência social após o início da implantação do Suas, trouxe a perspectiva de uma nova organicidade aos serviços, programas e benefícios, que passaram a ser estruturados nos próprios territórios, refletindo tanto as diversidades regionais quanto os portes dos municípios. Tal formato tem na Constituição de 1988 seu marco inicial ao estabelecer um novo ambiente político-institucional,

10. A NOB-Suas (2005) regula atribuições das esferas de governo, estabelecendo níveis de gestão; institui nova sistemática de financiamento; disciplina a operacionalização da gestão da política com primazia da regulação estatal, pautada em pisos de proteção social básica e especial, em conformidade com critérios de partilha pautados em indicadores, porte de municípios; análise territorial realizada de fundo a fundo de forma regular e automática e define responsabilidades e critérios para a adesão ao Suas, além de níveis diferenciados de gestão de estados e municípios.

valorizando os mecanismos participativos e instalando a autonomia municipal. De fato, no modelo de “Federalismo Cooperativo” instituído, o município passou a ser o principal responsável pela gestão da política de assistência social.

Nesse sentido, tem-se reafirmado o papel da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e das Comissões Intergestores Bipartite (CIBs), como instâncias máximas de pactuação entre os entes federados em torno da política. A necessidade de promover a convergência entre os diferentes espaços de gestão também tem constituído pauta estratégica nessas comissões. Assim, no final de 2006, foi estabelecida a necessidade de instituição de pactos de aprimoramento das gestões estaduais e do Distrito Federal (DF), que instituem “a celebração de compromissos” entre essas instâncias, a fim de adequar os “órgãos executivos estaduais e do Distrito Federal ao pleno exercício da gestão da assistência social no seu âmbito de competência”.<sup>11</sup> Em outras palavras, por meio desses pactos, os estados e o DF se comprometem a aprimorar a gestão dos programas socioassistenciais, trabalhando de forma conjunta com o governo federal e fortalecendo o Suas.

De acordo com a Resolução nº 5 da CIT, de 15 de setembro de 2006, os pactos serão celebrados de dois em dois anos em torno de prioridades nacionais para o aperfeiçoamento do processo de gestão da política de assistência social. A primeira rodada foi realizada ainda em 2007, quando todos os estados, além do DF, assinaram pactos de aprimoramento da gestão. Esse processo configura uma etapa importante para a consolidação do Suas, pois reforça o papel e as responsabilidades dos estados num esforço de adequação dos seus órgãos executivos ao pleno exercício da gestão da assistência social no seu âmbito de competência.

### 3.1.2 Proteção Social Básica, Especial e Pacto Federativo

A Política de Assistência Social está atualmente organizada a partir da diferenciação entre dois níveis de proteção: a básica e a especial. Esses distintos níveis representam o reconhecimento de que os beneficiários dessa política não são um grupo homogêneo. Ao contrário, os diferentes grupos sociais são marcados por distintas vulnerabilidades ou submetidos a diferentes riscos sociais.

A PSB trata de um conjunto de atividades realizadas por meio dos Cras<sup>12</sup> e das entidades privadas que compõem a rede municipal da política. Visa à proteção de vulnerabilidades associadas ao ciclo de vida – infância, adolescência, velhice –, ou à deficiência e às fragilidades de convivência ou socialização. É também dentro da PSB que o governo federal disponibiliza o BPC, pretendendo também ampliar os serviços voltados ao atendimento desse público nas ações de promoção de aquisições e convivência.

A PSE, por sua vez, atua no atendimento a direitos violados, seja em situações de média ou de alta complexidade. Entre os serviços de média complexidade é possível destacar: os cuidados domiciliares com idosos e pessoas com deficiência; os serviços dirigidos a jovens em liberdade assistida, assim como aqueles de orientação e apoio sociofamiliar nos casos de trabalho infantil, exploração sexual, violência, entre outros; e o plantão social. As unidades de atendimento são chamadas de Centros de Referência

11. Resolução nº 5, de 15 de setembro de 2006, da CIT, publicada no Diário Oficial da União (DOU), de 6 de outubro de 2006, seção I.

12. Sobre como funcionam os Cras, ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nºs 13 e 14.

Especializados de Assistência Social (Creas). Já no âmbito da PSE de alta complexidade, estão contempladas as demandas de acolhimento realizadas por instituições nas modalidades de abrigos, casas de passagem, albergues e instituições de longa permanência.

Resumindo, o modelo atualmente em vigor pode ser visualizado no quadro 1, sobre a organização da assistência social por tipos de ação e modalidades de financiamento.<sup>13</sup> O quadro 2 informa sobre os tipos de ação que compõem os dois tipos de proteção: a PSB e a PSE.

QUADRO 1

**Organização das ações da Política Nacional de Assistência Social**

Ações de assistência social	Modalidades de financiamento
Serviços	Co-financiamento, com transferência regular e automática de recursos federais para os fundos estaduais e municipais e aportes próprios de recursos dessas duas esferas de governo.
Programas e projetos	Convênios e co-financiamento.
Benefício da Prestação Continuada	Financiamento federal.

Fonte: Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), site do MDS.

Elaboração: Disoc/Ipea.

QUADRO 2

**Organização da Proteção Social Básica e Especial**

Proteção Social Básica	Serviços específicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de Atenção Integral à Família (Paif).</li> <li>- Serviços continuados para o atendimento à criança, à família e à pessoa idosa.</li> <li>- Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Humano (substituído pelo ProJovem Adolescente).</li> </ul> Principal unidade de atendimento: Cras.
	Benefícios	- BPC
	Proteção social de média complexidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti).</li> <li>- Combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes.</li> <li>- Serviços específicos de proteção social especial para idosos e pessoas com deficiência.</li> </ul> Principal unidade de atendimento: Creas.
	Proteção social de alta complexidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Serviços para indivíduos que necessitam de cuidados e acolhida integral.</li> <li>- Centros de acolhimento: albergues, abrigos, casas de passagens, instituições de longa permanência.</li> </ul>

Fonte: MDS.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Contudo, não obstante a nova Pnas ter estabelecido um conjunto “nacionalmente articulado” de proteções e de serviços que lhe são associados, não se pode considerar que esse sistema já esteja operando, representando um grau mínimo de oferta de serviços socioassistenciais à população brasileira. Segmentos sociais ainda recebem distintos atendimentos nos diferentes territórios, por serviços de graus e qualidades também diferenciados, formando um conjunto pouco homogêneo de ações e, logo, de proteção social às situações de vulnerabilidade e pobreza.

O desafio da coordenação e o papel dos espaços intergovernamentais de articulação e pactuação assumem, aqui, relevância fundamental, na busca do equilíbrio e da cooperação entre as esferas de governo em prol da implementação efetiva da proteção socioassistencial. Antes caracterizado como centralizado, o sistema brasileiro de proteção social está marcado

13. Organização adotada após 2004, com a aprovação da nova Pnas.

por um novo padrão de relações entre esferas de governo e depende do desenvolvimento de padrões negociados e cooperativos, assim como de eficientes instrumentos de incentivos e de coordenação, para conseguir fazer frente aos grandes desafios da oferta de prestação dessa proteção social no país.

### 3.2 Segurança alimentar e nutricional

A segurança alimentar e nutricional é um campo relativamente recente da ação governamental, cuja estruturação como política pública ainda se encontra em curso.<sup>14</sup> A aprovação da Lei de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2006, assim como a realização da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a regulamentação do Consea e a criação da Cisan (fatos que marcaram o ano de 2007) são passos recentes e importantes no processo de consolidação dessa política, que busca a realização do direito humano à alimentação adequada e da soberania alimentar. Nesse processo, destacam-se avanços e explicitam-se desafios, como será visto a seguir, tendo como objetivo a construção do Sisan, previsto na lei de 2006, e o estabelecimento de uma instituição de gestão e coordenação.

Realizando uma avaliação dos principais avanços da política, a conferência ressaltou a ampliação das ações voltadas para a garantia do acesso aos alimentos, a unificação dos programas de transferência de renda, a recuperação e reformulação do programa de alimentação escolar, a expansão do programa de construção de cisternas, a retomada do debate sobre a política de abastecimento e a expansão das ações e recursos de apoio à agricultura familiar. O documento final da conferência destaca ainda, entre os desafios, a necessidade de elaboração da Política Nacional e do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional, instituindo diretrizes, prioridades e instrumentos de coordenação e gestão, além do início imediato da construção do Sisan. Efetivamente, o problema da construção do sistema nacional e da coordenação da política, incluindo a instituição dos marcos normativos e pactuados, se apresenta hoje como questão estratégica para o avanço dessa área. As dificuldades se expressam, por exemplo, na pulverização das ações públicas em todos os níveis de governo e na ausência de instrumentos e instituições que articulem as iniciativas e promovam sua articulação sistêmica.

Os problemas referentes à fragmentação e à coordenação também se colocam na esfera federal. A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan) integra a estrutura do MDS, mas executa apenas uma pequena parte dos recursos federais na área. São outros ministérios que executam as ações de maior peso, como é o caso do Pnae, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (Pnan), geridos, respectivamente, pelos ministérios da Educação, do Desenvolvimento Agrário e da Saúde.

De fato, entre as atividades desenvolvidas pela Sesan, destacam-se ações variadas em seus objetivos ou alcance. Pode-se citar o programa Acesso à Alimentação que reúne um conjunto de ações cujo objetivo é garantir à população em situação de insegurança alimentar o acesso à alimentação digna, regular e adequada. O programa desdobra-se em diversas ações, entre elas: apoio à agricultura urbana, apoio à instalação de bancos de alimentos, apoio à instalação de cozinhas comunitárias, apoio à instalação de restaurantes

14. Um rápido histórico dessa política pode ser encontrado na edição nº 13 de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

populares públicos, aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar e construção de cisternas para armazenamento de água.<sup>15</sup>

No domínio do Ministério da Educação, o Pnae, que garante a merenda nas escolas por intermédio da transferência de recursos financeiros feita pela União, atendeu, em 2006, a 36,3 milhões de crianças. O valor *per capita* repassado é de R\$ 0,22/dia por aluno de creches públicas, e filantrópicas por estudante do ensino fundamental e da pré-escola.<sup>16</sup> Os recursos destinam-se à compra de alimentos pelas Secretarias de Educação dos estados e do DF e pelos municípios.

A Pnan,<sup>17</sup> executada pelo Ministério da Saúde (MS), contribui de maneira efetiva para a segurança alimentar e nutricional. Com a Pnan, o ministério tem como propósito “a garantia da qualidade dos alimentos colocados para o consumo no país, além da promoção de práticas alimentares saudáveis e a prevenção e o controle dos distúrbios nutricionais”.<sup>18</sup> Para isso, são realizadas ações para promoção da alimentação saudável, prevenção e controle das carências nutricionais, monitoramento da situação alimentar e nutricional da população. Merecem destaque as Chamadas Nutricionais, que são realizadas por meio de uma parceria entre o MS<sup>19</sup> e o MDS durante o período das campanhas de vacinação. As Chamadas Nutricionais são convocações semestrais que visam coletar informações sobre o estado nutricional das crianças menores de cinco anos atendidas pela Atenção Básica. Porém, no caso das famílias beneficiárias do PBF, devem atender a essas convocações todas as crianças e mulheres gestantes, e o não comparecimento às chamadas pode acarretar a suspensão do benefício.

A dispersão das ações, a necessidade de ampliar sua coordenação e monitoramento, assim como as dificuldades clássicas de implementação de uma política intersetorial apontavam para o reforço das instâncias de articulação. Visando enfrentar essas questões e atendendo ao disposto na Losan e ao recomendado na III Conferência, o governo federal instituiu, por meio do Decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007, a Cisan. Essa nova instância, que será integrada pelos representantes governamentais do Consea, tem como finalidade promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública federal na área de segurança alimentar e nutricional, assim como coordenar a execução da política. Entre outras atribuições da Câmara estão a elaboração, a partir de diretrizes definidas pelo Consea, da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o acompanhamento da execução orçamentária das ações e

---

15. Entre as ações do Programa Acesso à Alimentação ainda é possível citar as seguintes: distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos – por meio da qual o ministério fornece cestas de alimentos a indígenas, grupos remanescentes de quilombos, comunidades de terreiros, famílias acampadas que aguardam o programa de reforma agrária, famílias atingidas por barragens e vítimas de calamidade pública em situação de insegurança alimentar e nutricional –; educação alimentar e nutricional – que oferece a realização de atividades de educação alimentar e nutricional –; operacionalização de estoques estratégicos de segurança alimentar – com a manutenção de um estoque de emergência de alimentos para distribuição, inclusive, em caso de calamidade pública –; apoio a projeto de melhoria das condições socioeconômicas das famílias e apoio a projetos de segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas.

16. Já para alunos das escolas indígenas e localizadas em comunidades quilombolas, o valor *per capita* é de R\$ 0,44. Fonte: *site* do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

17. Aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde – Portaria nº 710, de 10 de junho de 1999, publicada no DOU, de 11 de junho de 1999, p. 14, seção I.

18. Ver documento de referência sobre a Pnan em: <[http://sisvan.datasus.gov.br/documentos\\_sisvan/pnan.pdf](http://sisvan.datasus.gov.br/documentos_sisvan/pnan.pdf)>.

19. Por intermédio da Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN).

programas da política, assim como de seus resultados e impactos e o acompanhamento da análise e encaminhamento das recomendações do Consea pelos órgãos do governo por meio de relatórios periódicos.<sup>20</sup>

### 3.3 Programa Bolsa Família

Às vésperas de completar quatro anos de existência, em julho de 2007, o PBF atendia a 10,8 milhões de famílias,<sup>21</sup> contando com inúmeros estudos e avaliações que evidenciaram seu impacto na melhoria da qualidade de vida dos beneficiários, assim como na redução da pobreza e das desigualdades no país.<sup>22</sup> Aperfeiçoamentos na gestão do programa também foram registrados nesse período, merecendo destaque a ampliação do monitoramento sobre o cumprimento das condicionalidades pelos beneficiários.<sup>23</sup>

O Sisan,<sup>24</sup> sob a responsabilidade da CGPAN/MS, tem ampliado significativamente o acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF. No primeiro semestre de 2007, de um total de 10.584.746 famílias no perfil saúde,<sup>25</sup> 4.425.320 foram acompanhadas pela equipe de Atenção Básica do MS e apenas 304 deixaram de cumprir com o exigido pelo governo para recebimento do benefício.

Já no que se refere ao acompanhamento das condicionalidades da educação, os dados do sistema de acompanhamento da frequência escolar do PBF, conhecido como Projeto Presença do Ministério da Educação, mostram que em setembro de 2007 havia 15.385.338 crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de idade considerados beneficiários no perfil educação. O acompanhamento foi feito sobre 79% desse universo, indicando que a frequência escolar foi igual ou superior a 85% para 97% do público total atendido.

Os dados sobre a ampliação do acompanhamento das condicionalidades do PBF nos campos da educação ou da saúde entre os anos de 2006 e 2007 são apresentados na tabela 1.

Entretanto, enquanto o governo envida esforços no sentido de ampliar o monitoramento sobre as condicionalidades, estas passam a ser objeto de questionamentos por parte de

---

20. A criação da Cisan ocorreu ao lado da nova regulamentação do Consea, disposta no Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007. As mudanças implementadas pelo novo decreto serão examinadas no próximo número de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

21. Durante o primeiro semestre desse ano, o MDS direcionou R\$ 692,9 milhões para o programa.

22. Ver, por exemplo, MDS. *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados*. Brasília: 2007, v. I e II.

23. De acordo com a perspectiva do MDS, as condicionalidades do PBF visam assegurar o acesso dos cidadãos aos seus direitos sociais básicos, em especial os relativos à saúde e à educação. Por essa razão, para recebimento do benefício, as famílias devem assumir alguns compromissos. As famílias com crianças de 0 até 7 anos devem levá-las para vacinar (além de manter o calendário de vacinas atualizado), bem como para pesar, medir e serem examinadas conforme o calendário do MS. Já as gestantes e mães que amamentam devem participar do pré-natal, continuar o acompanhamento após o parto (de acordo com o calendário do MS), além de participar das atividades educativas desenvolvidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e alimentação saudável. Por fim, as famílias com crianças em idade escolar devem efetuar a matrícula das crianças e adolescentes de 6 a 15 anos na escola e garantir sua frequência mínima de 85% das aulas a cada mês. Em caso de falta do estudante, deverão informar à escola e explicar o motivo, e, por fim, sempre que alguma criança mudar de escola, o gestor do PBF deve ser avisado.

24. A Portaria Interministerial nº 2.509, de 18 de novembro de 2004, dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas ao cumprimento das condicionalidades das famílias beneficiárias do programa.

25. Fazem parte do perfil saúde aquelas famílias beneficiárias do PBF com crianças menores de sete anos e gestantes.

estudiosos e analistas. Pesquisas vêm sendo divulgadas, sugerindo que é limitada a influência desses mecanismos no comportamento das famílias, mesmo quando o acesso é garantido pelas políticas públicas, em especial no que se refere aos serviços básicos de saúde. Ao mesmo tempo, analistas vêm ressaltando que o debate sobre o enfrentamento do chamado ciclo intergeracional da pobreza deve ser perseguido pela melhor qualidade na oferta das políticas sociais, particularmente no que se refere à educação.

TABELA 1  
**Dados sobre acompanhamento das condicionalidades do PBF**

Beneficiários no perfil educação	Total	Beneficiários acompanhados (%)
Outubro de 2006	<b>15.244.078</b>	63
Setembro de 2007	<b>15.385.338</b>	79
Famílias no perfil saúde		Famílias acompanhadas – acompanhamento integral (%)
1º semestre 2006	<b>7.338.833</b>	39,8
1º semestre 2007	<b>10.584.746</b>	45,2
Crianças no perfil saúde		Crianças acompanhadas (%)
1º semestre 2006	<b>3.897.864</b>	43,1
1º semestre 2007	<b>5.697.751</b>	51,1

Fonte: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/MDS.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Interessado em avaliar o impacto do PBF, assim como dos demais programas sob sua responsabilidade, o MDS promoveu uma série de estudos, que em 2007 foram publicados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi).<sup>26</sup> Por meio dessa publicação foi possível conhecer os resultados de uma avaliação preliminar de impacto<sup>27</sup> do PBF, realizada em 2005.<sup>28</sup> Em que pese seu caráter prévio, algumas das conclusões merecem ser mencionadas. No que diz respeito à saúde, a pesquisa contratada pelo MDS procurou avaliar, entre outras coisas, o impacto do PBF sobre a imunização de crianças de 0 a 6 anos de idade no Brasil. O programa parece não alterar a condição de vacinação das crianças,<sup>29</sup> mas os autores destacam que “como o programa de vacinação tem sido uma prioridade do Ministério da Saúde e a cobertura vacinal do Brasil tem se ampliado bastante, não é de se esperar que esta seja muito diferente entre domicílios que têm condições similares de acesso aos serviços públicos de saúde”. No que se refere ao efeito das condicionalidades de educação, a mesma avaliação destaca resultados positivos.

26. MDS. *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados*. Brasília: 2007, v. II (Bolsa Família e Assistência Social).

27. Considera-se preliminar no sentido de que, metodologicamente, uma avaliação de impacto demanda uma comparação dos indicadores em dois períodos de tempo, o que não aconteceu. Além do mais, em algumas situações, não foi possível inferir se os resultados encontrados foram seguramente provocados pelo programa. Em outros casos, o tempo decorrido desde a implementação do Bolsa Família ainda era insuficiente para que modificações na área da saúde, por exemplo, pudessem ser analisadas.

28. Pesquisa realizada pelo Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFGM), com o apoio do MDS. Ver OLIVEIRA, A.M.H.C. de *et al.* Primeiros Resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do PBF. In: MDS. *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados*. Brasília: 2007, v. II (Bolsa Família e Assistência Social).

29. Pesquisa realizada no DF sobre as condições de vacinação das crianças chegou aos mesmos resultados. Ver PAIVA, V. F. de. *Programa Bolsa Família: uma avaliação do perfil socioeconômico e das condicionalidades da saúde com famílias da Ceilândia – DF*. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Departamento de Nutrição, Brasília, 2007.

Entre as famílias beneficiárias, a frequência à escola por parte das crianças com idade entre 7 e 14 anos é maior em 3,6 pontos percentuais (p.p.) em comparação com as crianças de famílias pobres que não recebem o benefício. Além disso, o estudo, que analisou 15 mil domicílios de 269 municípios do país, mostrou que a evasão escolar é menor entre crianças beneficiárias do PBF do que em lares que não recebem o benefício.

Outra pesquisa, cujos resultados também foram disponibilizados pelo MDS, procurou averiguar o impacto do PBF do ponto de vista das mudanças e continuidades na condição social das mulheres beneficiárias<sup>30</sup> e mostra que as mudanças nos comportamentos das famílias impulsionados pelo programa ultrapassam em muito os aspectos ligados às condicionalidades.<sup>31</sup> Levantando a apreciação das beneficiárias quanto aos serviços prestados nas áreas de saúde e educação, a pesquisa aponta que, segundo boa parte das mulheres entrevistadas (40%), os serviços de saúde são tidos como ruins ou péssimos devido à dificuldade encontrada por elas em obter atendimento nos ambulatórios, assim como para adquirir medicamentos e realizar os exames indicados pelos médicos. Com relação aos serviços de educação, apesar de terem sido mais bem avaliados, ainda foram citados alguns problemas como a ausência de vagas para matrícula escolar e a dificuldade de acesso ou de transporte para a escola.

O tema das condicionalidades também vem sendo analisado por outras instâncias. Em nota publicada pela Relatoria Nacional para o Direito à Alimentação Adequada e Terra Rural,<sup>32</sup> em outubro de 2007, foram levantados alguns pontos positivos do programa, como o fato de o Bolsa Família estar contribuindo na melhoria alimentar de muitas famílias pobres do Brasil, ter dinamizado a economia dos municípios brasileiros, além de estar conseguindo efetivamente diminuir a pobreza no país. Entretanto, também nesse campo, a questão do cumprimento das condicionalidades tem se mostrado polêmica. Entidades que atuam no âmbito da SAN defendem que o programa deveria contribuir para a construção de uma cultura de direitos, porém não o faz na medida em que se estrutura tendo as condicionalidades como pilar central.

Nesse sentido, observa-se que o debate das condicionalidades continua aberto. Analistas se dividem sobre a capacidade desse instrumento de reforçar o acesso dos direitos sociais reconhecidos no país nos campos da educação e da saúde e de romper com o chamado ciclo intergeracional da pobreza por meio da ampliação do investimento social nas novas gerações e do desenvolvimento de seu capital humano. Para muitos

30. Ver SUÁREZ, M.; LIBARDONI, M. O Impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres. In: MDS. *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados*. Brasília: 2007, v. II (Bolsa Família e Assistência Social).

31. Foram detectadas três principais transformações ocasionadas pelo Bolsa Família. Em primeiro lugar, destaca-se o aumento do poder de compra das beneficiárias do programa. Em segundo, observa-se uma “afirmação da autoridade das mulheres no espaço doméstico”. Por fim, um terceiro impacto se relaciona à percepção do exercício da cidadania por parte das beneficiárias, muitas das quais, em virtude da necessidade de providenciarem documentos para se cadastrarem no Bolsa Família, tais como carteira de identidade e certidão de nascimento, perceberam, pela primeira vez, que são “parte de um amplo espaço social que vai além da vizinhança e do bairro”.

32. Esse texto faz parte do Projeto Relatores Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, que é uma iniciativa da Plataforma DhESCA – uma rede nacional de articulação de organizações da sociedade civil, que monitora, avalia e difunde informações sobre a situação dos direitos humanos no Brasil. É um projeto que existe desde 2004 e se inspira nas Relatorias de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), contando com o seu apoio. Para mais informações, ver: <[www.dhescbrasil.org.br](http://www.dhescbrasil.org.br)>.

estudiosos, a questão não se coloca na demanda dos serviços de educação e de saúde, mas sim na efetiva capacidade do Estado de realizar, com qualidade, a oferta de serviços nessas áreas. No entanto, os estudos existentes sobre o tema ainda têm caráter provisório e se baseiam em amostras limitadas e/ou específicas. O avanço de pesquisas e avaliações poderá trazer mais luz ao assunto.

#### 4 Tema em destaque

O jovem como público da assistência social

Esta última seção do texto será dedicada à questão do jovem como parcela significativa do público atendido pela assistência social. Ela está dividida em três partes. No primeiro bloco serão apresentados, de forma breve, alguns dados sobre juventude, visando avaliar a possível demanda por serviços e benefícios assistenciais. Em seguida, analisam-se os programas da assistência social que podem atender atualmente a essa população. Apesar de ter sido recentemente substituído por uma nova iniciativa, será dado destaque ao Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, devido ao fato de ter sido, na última década, o único programa desenvolvido especialmente para esse público. Por último, será feita uma exposição sucinta sobre o recém-anunciado programa federal voltado para jovens de 15 a 29 anos – o Programa Nacional de Inclusão de Jovens, também conhecido como Novo ProJovem –, com destaque para uma das modalidades do programa, o ProJovem Adolescente, cuja condução está sob responsabilidade do MDS.

##### 4.1 Diagnóstico

A afirmação da assistência social como política de Estado realizada pela Constituição de 1988 e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) promoveu o reconhecimento dos direitos socioassistenciais no país, de natureza não-contributiva, e o seu acesso a todos os que deles necessitarem. A Pnas, aprovada em 2004, estabelece, com clareza, as proteções que essa política pública deve garantir. Define que cabe à política de assistência social garantir as seguranças: *i*) de sobrevivência (de rendimento e autonomia); *ii*) de acolhida; e *iii*) de convívio, familiar e comunitário. De acordo com tais limites, pode-se perguntar em que medida o público jovem coloca especificidades para essa política, como usuário da assistência social.

A primeira questão que pode ser apresentada se refere às condições de miséria e pobreza como objeto último da política de assistência social. Não restam dúvidas de que com o reconhecimento da segurança de renda como responsabilidade da proteção assistencial, a temática da pobreza inclui-se no centro dessa política, independentemente de qualquer discriminação etária. Contudo, mesmo aí, como será visto, a especificidade da juventude deve ser destacada. De outro lado, o campo dos serviços, que incluem as seguranças de autonomia, acolhida e convívio, familiar e comunitário, apresenta uma demanda ampla e diferenciada, cujo objetivo de proteção não se reduz à temática da pobreza. No que diz respeito à juventude, em primeiro lugar, deve-se destacar a necessidade de atendimento aos adolescentes em situação de violação de direitos, devido a situações de abuso ou exploração sexual, de abandono ou maus-tratos, situação de violência, entre outros. Mas, ao pretender atuar no terreno da conquista da autonomia, a assistência social enfrenta também o debate da construção de oportunidades para a superação da situação de carência de renda, assim como a temática da vulnerabilidade, entendida aqui como momento anterior ao da desproteção e da indignância, mas onde os riscos para a passagem a essas situações são elevados.

A estimativa de público-alvo para esse conjunto de serviços e ações no que se refere à população jovem ainda necessita de informações mais específicas, não disponíveis nas bases de dados atualmente existentes. As informações levantadas pelas pesquisas censitárias ou amostrais de âmbito nacional não permitem estimar as demandas e carências, por exemplo, para a proteção face às situações de violação de direitos ou de ausência de serviços visando ao desenvolvimento de potencialidades. Porém, apesar da dificuldade em estimar a demanda jovem por serviços e ações assistenciais, algumas informações podem ajudar a indicar quais áreas e perfis devem ser considerados no momento do planejamento das políticas. Será considerada aqui somente a faixa de 15 a 17 anos, público preferencial dos programas da assistência social atualmente em vigor.

A partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2006, sabe-se que o Brasil tem cerca de 10,2 milhões de jovens de 15 a 17 anos. Destes, 15% pertencem a famílias cuja renda domiciliar *per capita* é inferior a  $\frac{1}{4}$  SM. Se forem considerados os jovens que vivem em famílias com rendimento domiciliar *per capita* inferior a  $\frac{1}{2}$  SM, essa porcentagem alcança 40% do total nessa faixa etária.

A questão da renda soma-se, ainda, ao fato de que quase 18% (aproximadamente 1,8 milhão) dos jovens nessa faixa se encontram fora da escola. A maioria deles (cerca de um milhão) não estuda e tampouco trabalha. A outra parte, no entanto, trabalha. Chama a atenção não apenas o impressionante número de jovens entre 15 e 17 anos que não estudam, bloqueando as suas oportunidades futuras e as possibilidades de superação das situações de pobreza e vulnerabilidade. Deve-se destacar especialmente a disparidade observada nesse aspecto entre os diferentes grupos de renda. Como já foi observado no capítulo de introdução deste periódico, entre os jovens cuja renda domiciliar *per capita* é inferior a  $\frac{1}{4}$  de SM, cerca de 25% já não estudam, e quase 15% não estudam nem trabalham. Esses números caem para 5% e 2,5% daqueles cuja renda domiciliar *per capita* está entre 2 e 5 SMs e é de menos de 3% e 1,5% para as rendas iguais ou maiores que 5 SMs.

Na comparação entre homens e mulheres, observam-se importantes diferenças, apontando trajetórias distintas entre os dois grupos. Enquanto os homens estão super-representados nos grupos que trabalham (seja entre os que estudam e trabalham como entre os que não estudam e trabalham), as mulheres estão mais representadas no grupo das que só estudam e das que não estudam e não trabalham. Assim, quase 40% dos meninos de 15 a 17 anos já estão inseridos no mercado de trabalho, contra apenas 22% das meninas. Por outro lado, 11 em cada 100 meninos que vivem em famílias com rendimento domiciliar *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  de SM estão sem ocupação – índice que praticamente dobra para as meninas. Efetivamente, de cada 100 meninas nessa faixa etária, 12 não têm ocupação e no grupo cuja renda domiciliar *per capita* é inferior a  $\frac{1}{4}$  de SM, o número de garotas nessa mesma condição sobe para 20.

#### 4.2 Programas e ações da assistência social voltados para a juventude

Como usuário dos serviços e benefícios da assistência social, até o final de 2007, o jovem de modo geral não encontrava ações voltadas exclusivamente para ele, à exceção do Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, que passou recentemente por profundas mudanças. Programas como o de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e, em menor escala, o de Erradicação do trabalho

infantil (Peti)<sup>33</sup> também podem ser citados como ações que atendem parcialmente a uma demanda jovem.

Antes de descrever o Programa Agente Jovem e sua trajetória recente, é interessante observar, no conjunto dos serviços e benefícios da assistência social, aqueles que também atendem à faixa etária dos 15 aos 17 anos. Merecem destaque as ações desenvolvidas nos Cras e nos Creas, assim como as ações do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que também atendem a jovens com deficiência, conforme será mostrado adiante.

Os Cras são considerados as portas de entrada dos usuários à rede de proteção social básica do Suas, e neles são ofertados os serviços e ações do Paif. Nesses centros, também podem “ser prestados outros serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica relativos às seguranças de rendimento, autonomia, acolhida, convívio ou vivência familiar e comunitária e de sobrevivência a riscos circunstanciais”.<sup>34</sup> Para o grupo com idade entre 15 e 17 anos, as atividades desenvolvidas nos Cras visam principalmente estimular o “desenvolvimento pessoal, social e comunitário, a ampliação de trocas culturais e intergeracionais e o acesso à tecnologia, estabelecendo compromisso do jovem quanto à sua permanência no sistema de ensino”. É possível ainda que os Cras desenvolvam ações para jovens de 18 a 24 anos. Segundo o MDS, levando-se em consideração que esta já é uma etapa de maioridade civil, as atividades oferecidas para esse grupo devem ser focadas na educação para o trabalho, no “acesso à tecnologia e na formação em competências específicas básicas e uma efetiva integração entre os programas e projetos voltados para capacitação e integração no mercado de trabalho e emprego”.<sup>35</sup> Parece haver, para esse grupo de jovens adultos, uma dificuldade de trabalhar especificidades no campo assistencial, observando-se a orientação citada à centralidade das ações voltadas ao trabalho.

Em que pesem os objetivos e responsabilidades anunciados pela Política Nacional de Assistência Social (Pnas), para a Proteção Social Básica e, em especial, para os Cras, esta ainda é uma trajetória que se inicia. A descentralização dessa política pública aponta para uma ampla autonomia dos municípios na condução de suas ações na área, incluindo a priorização de públicos e atividades. Paralelamente, mesmo considerando a importância dos esforços já realizados, ainda não existem dados consolidados sobre o atendimento prestado nos Cras, de modo a informar em que medida e sob que modalidades estão sendo desenvolvidas atividades para jovens.

O BPC, que, assim como os Cras, também faz parte da Proteção Social Básica, pode ser requisitado por jovens com deficiência e incapacitados para a vida autônoma desde que possuam renda mensal familiar *per capita* de até  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo. A tabela 2 mostra o número de beneficiários jovens do BPC em novembro de 2007. Contudo, no que se refere a serviços socioassistenciais, também não se dispõe de dados sobre atendimento desse público.

33. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) atende a crianças e adolescentes menores de 16 anos, ou seja, abrange apenas uma parcela da população considerada jovem (acima de 15 anos).

34. Fonte: *Orientações Técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social*. Disponível para consulta no site do MDS.

35. Idem.

TABELA 2

**Total de jovens com idade entre 15 e 29 anos beneficiários do BPC**

(Novembro/2007)

Faixa etária	Jovens que recebem o BPC-PcD*
15 a 17 anos	70.028
18 a 24 anos	167.817
25 a 29 anos	119.672
<b>Total</b>	<b>357.517</b>

Fonte: Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)/MDS.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: \* Benefício de Prestação Continuada – Pessoas com Deficiência.

Os Creas visam ao atendimento no campo da Proteção Social Especial, e pode-se afirmar que têm como público principal crianças e adolescentes. Segundo o MDS, o atendimento ali é oferecido prioritariamente a “crianças e adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual; crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica (violência física, psicológica, sexual, negligência); famílias inseridas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil que apresentem dificuldades no cumprimento das condicionalidades; crianças e adolescentes em situação de mendicância; crianças e adolescentes que estejam sob ‘medida de proteção’ ou ‘medida pertinente aos pais ou responsáveis’; crianças e adolescentes em cumprimento da medida de proteção em abrigo ou família acolhedora, e após o cumprimento da medida, quando necessário, suporte à reinserção sociofamiliar; adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade; adolescentes e jovens após cumprimento de medida socioeducativa de Internação Estrita, quando necessário suporte à reinserção sociofamiliar”.<sup>36</sup>

Esse conjunto de situações exigindo atendimento e proteções especializadas para crianças e adolescentes não dispõe ainda, entretanto, de um sistema de informações que permita avaliar o grau de cobertura das diferentes modalidades nem tampouco de uma estimativa concreta das demandas existentes e não atendidas. Alguns estudos vêm sendo realizados e indicam que os desafios são, de fato, expressivos. O Programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, por exemplo, foi objeto de pesquisa realizada entre 2005 e 2006, pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em 14 municípios brasileiros e revela dificuldades de diversas ordens no tratamento da temática da violência sexual.<sup>37</sup> Apesar da importância do programa, como apontado pelas famílias das crianças e adolescentes usuárias, a pesquisa apontou problemas diversos, entre os quais: o despreparo de gestores e equipes técnicas, a alta rotatividade de profissionais, assimetrias de capacitação, ausência de metodologias e técnicas de intervenção clínica e limitações na oferta de serviços socioassistenciais. Destaca-se também a falta de diálogo e articulação entre os diversos atores institucionais envolvidos no sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes. Cabe ainda ressaltar que o alto grau de vulnerabilidade e desestruturação dessas famílias é o que mais chama a atenção no referido estudo, indicando que a temática das crianças e jovens no campo da proteção social especial ultrapassa a capacidade dos serviços ofertados nesse campo.

36. Fonte: *Guia de Orientação para os Centros de Referência Especializados de Assistência Social*. Disponível para consulta no site do MDS.

37. MATOS, M. et al. Avaliação do Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes – Sentinela. In: MDS. *Avaliação de Política e Programas do MDS – Resultados*. Brasília, 2007, v. II.

### 4.3 O Programa Agente Jovem

Entre o conjunto de ações e serviços da assistência social que podiam ser acessados por jovens até 2007, merece destaque o programa Agente Jovem de Desenvolvimento Humano, recém-reformulado pelo MDS. De responsabilidade federal, o Agente Jovem foi concebido em 1999 pela antiga Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas) e teve suas normas e diretrizes traçadas, no ano seguinte, pela Portaria nº 1.111, de 6 de junho de 2000. O programa tinha em sua concepção original a preocupação de atender a jovens entre 15 e 17 anos, cuja renda *per capita* fosse de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo. Entre seus vários objetivos, estava o de fornecer instrumentos conceituais que permitissem ao jovem “se transformar, promover o resgate de vínculos familiares, comunitários e sociais”. A questão do protagonismo juvenil também era um dos objetivos do Agente Jovem, além da intenção de prepará-lo para o mundo do trabalho.

Os jovens se integravam ao programa durante 12 meses, onde recebiam capacitação teórica e prática em temas que estimulassem o protagonismo juvenil (em especial saúde, cidadania, esporte e turismo, cultura e meio ambiente), além do incentivo à permanência no sistema de ensino. O programa operava com a constituição de grupos de até 25 jovens, que eram organizados por comunidades ou região, e sob a responsabilidade de um orientador social. Além disso, os beneficiários recebiam uma bolsa de R\$ 65 ao mês.

A prioridade de atendimento do programa era para jovens: *i*) que estivessem fora da escola; *ii*) fossem egressos de programas sociais, por exemplo, Peti e Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; *iii*) jovens que estivessem em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social; e *iv*) egressos ou que estivessem sob medida protetiva ou socioeducativa. Além disso, 10% das vagas de cada município eram reservadas para adolescentes com algum tipo de deficiência. A tabela 3 mostra a evolução das metas do programa desde 1999, acordadas com os municípios participantes.

TABELA 3  
Evolução das metas de cobertura do Programa Agente Jovem

Ano	Beneficiários
1999	2.700
2000	39.713
2001	78.540
2002	104.746
2003	89.928
2004	56.000
2005	112.000
2006	112.000

Fonte: Dados de 1999 a 2003 obtidos em *Análise Comparativa de Programas de Proteção Social* (MDS, 2004). Dados de 2004 a 2006 obtidos no Sigplan. Elaboração: Disoc/Ipea.

O desenho do programa previa uma gestão intergovernamental que demandava a mobilização da esfera pública federal, estadual e municipal. Além disso, poderiam atuar como parceiros organizações não-governamentais (ONGs), setor empresarial e, também, voluntários. A responsabilidade do gestor federal se referia não apenas à concepção do projeto, mas a seu financiamento e avaliação, além da coordenação de sua implantação em nível nacional e de seu acompanhamento. À esfera estadual cabia o monitoramento e a avaliação do projeto executado, assessoramento aos municípios, atuando ainda em conjunto com o governo federal na seleção dos municípios a serem contemplados. A instância

local, ou seja, os municípios, era responsável pela implementação do programa. Ficava encarregada de garantir pessoal especializado para executar e acompanhar o projeto, promover o processo local de seleção dos participantes e executar as ações, além de pagar as bolsas dos agentes, dos orientadores e dos instrutores envolvidos. Para isso, o município também deveria alocar os recursos da contrapartida em consonância com os previstos no projeto, além de trabalhar visando à inserção dos participantes no sistema educacional.

Ao longo dos últimos anos, o programa foi objeto de análises e avaliações. Em 2004, o relatório elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU),<sup>38</sup> como resultado de uma auditoria realizada junto ao programa, apresentou informações relevantes que permitem melhor compreender as ações desenvolvidas e seus impactos. Pesquisando em 16 municípios de 4 estados (Bahia, Amazonas, São Paulo e Rio Grande do Sul), e levantando dados por intermédio de questionários respondidos por 300 municípios, a auditoria realizou ainda entrevistas com gestores estaduais e municipais, equipes técnicas e jovens beneficiados. As conclusões são bastante instigantes. De um lado, destacam-se os significativos benefícios aportados pelo programa, em termos do desenvolvimento pessoal, social e comunitário dos participantes. Os depoimentos dos jovens relatam mudanças positivas, percebidas em especial no que diz respeito a sua percepção de melhorias em suas oportunidades de vida. Aponta-se melhora na auto-estima, crescimento do protagonismo juvenil e da integração social, com impactos positivos em comportamentos e atitudes atestados tanto pelas famílias como pela escola.

Entre os problemas identificados, o TCU destaca: *i)* falta de políticas públicas que dêem continuidade ao processo iniciado pelo Agente Jovem; *ii)* deficiência nos mecanismos de monitoramento e controle do programa de forma a acompanhar resultados; *iii)* carência de orientadores sociais qualificados (somente 19% dos orientadores sociais do programa possuíam perfil adequado para atuarem junto aos participantes); *iv)* falta de coordenação e integração no trabalho desenvolvido pelos orientadores sociais; *v)* precariedade da maioria dos espaços físicos onde era executado o projeto, bem como “insuficiência de materiais de apoio e baixa oferta de atividades de lazer e esportivas”; e *vi)* atendimento de jovens sem que seja assegurada sua frequência escolar.

Uma pesquisa mais recente, realizada em 2006 pela Universidade Federal Fluminense (UFF), sob coordenação do MDS,<sup>39</sup> também trouxe dados interessantes sobre o Programa Agente Jovem. Buscando avaliar o impacto do programa, a pesquisa, de natureza quantitativa, entrevistou 2.210 jovens de 81 municípios, distribuídos pelas cinco regiões brasileiras, entre outubro e dezembro de 2006. Foram divididos dois grupos para comparação, um de ex-beneficiários do Projeto Agente Jovem (egressos), formado por 1.698 pessoas, e o outro composto por jovens que nunca haviam participado do programa.

O relatório apontou que 70% dos jovens ex-beneficiários entrevistados se identificaram como negros (22,5% se declararam pretos e 46,6% pardos) e, dentre eles, 46% provinham de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família (PBF). Com relação ao impacto do programa na vida desses jovens e comparando o grupo dos egressos do

38. Acórdão nº 040/2004 TCU-Plenário.

39. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resultado da Pesquisa Quantitativa de Avaliação do Impacto do Projeto Agente Jovem. 2006. Disponível em: <[www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao-sagi/pesquisas](http://www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao-sagi/pesquisas)>.

programa com os não-participantes, a pesquisa não observou diferenças significativas no que se refere à frequência escolar, apesar da importância dada à escola ser maior no primeiro grupo. Quanto ao mercado de trabalho, contudo, os efeitos observados foram maiores: percebeu-se que entre os egressos é maior o número dos que estão ocupados, assim como é mais significativo o número daqueles que fazem cursos voltados para a sua inserção no trabalho. Estes também são mais ativos na procura de trabalho.

A pesquisa também apontou que a maioria dos egressos do Agente Jovem manifestava uma avaliação positiva do programa: 42,5% o consideravam ótimo e 47,3% bom. Sobre o uso da bolsa, 50% declararam que ficavam com os recursos recebidos, enquanto 40% afirmaram que repassavam parte para os pais. Contudo, 76% declararam utilizar a bolsa para ajudar no sustento das famílias.

Sobre o programa, é possível também destacar outras duas questões: uma se refere ao número limitado de beneficiários, que a partir de 2005 vinha se mantendo praticamente inalterado, atendendo a cerca de 112 mil jovens, e outra diz respeito ao valor da bolsa, que também se manteve constante desde sua criação. Soma-se a essas questões o fato de que as avaliações realizadas localmente indicavam que o programa se desenvolvia de maneira bastante diferenciada nos diversos municípios.

Foi nesse contexto que, em setembro do ano passado, foi anunciada a reformulação do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Humano, que passou a compor o novo ProJovem.

#### 4.4 A reformulação do Projeto Agente Jovem e o lançamento do ProJovem Adolescente

O Programa Nacional de Inclusão de Jovens, também conhecido como Novo ProJovem foi lançado para atender a jovens de 15 até 29 anos que estão fora da escola e não possuem formação profissional, buscando unificar e integrar as diversas ações governamentais voltadas para esse público, além de ampliar seu escopo e cobertura. Por comportar uma população bastante ampla e heterogênea, o novo programa está concebido em quatro eixos, que visam atender diferenciadamente a quatro grupos de jovens: *i)* ProJovem Urbano – que ficará a cargo da Secretaria Geral da Presidência da República; *ii)* ProJovem Campo – coordenado pelo Ministério da Educação; *iii)* ProJovem Trabalhador – cuja responsabilidade é do Ministério do Trabalho e Emprego; e *iv)* ProJovem Adolescente – que será gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Apontado pelo MDS como uma reformulação do Projeto Agente Jovem, o novo ProJovem Adolescente foi instituído como serviço socioeducativo de proteção social básica do Suas e está destinado a dois públicos, entendidos como: *i)* demanda estimulada e *ii)* demanda dirigida (ou encaminhada). O público da chamada demanda estimulada é formado por jovens de 15 a 17 anos pertencentes a famílias beneficiárias do PBF, enquanto a demanda dirigida é formada por jovens de 15 a 17 anos que se encontram nas seguintes situações: *i)* egressos de medida de internação; *ii)* egressos ou em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto; *iii)* egressos ou sob medidas de proteção; *iv)* egressos do Peti; e *v)* egressos ou vinculados a programas e serviços de enfrentamento ao abuso e à exploração sexual.<sup>40</sup> Com relação à demanda dirigida, a participação dos jovens no Serviço Socioeducativo do ProJovem Adolescente não é considerada cumprimento de medidas socioeducativas. Estas, por sua vez, estão inseridas entre as ações de Proteção Social Especial.

40. Fonte: *site* do ProJovem no endereço: <[www.projovem.gov.br/html/noticias/noticia231.html](http://www.projovem.gov.br/html/noticias/noticia231.html)>.

O ProJovem Adolescente é a única das quatro modalidades do ProJovem que não prevê o pagamento de uma bolsa aos beneficiários do programa<sup>41</sup> (diferentemente das demais modalidades, tampouco visa atender exclusivamente aos jovens que se encontram fora da escola). Contudo, em que pese não haver benefícios monetários no ProJovem Adolescente, cabe ressaltar que uma ampliação do Programa Bolsa Família, em vigor desde janeiro de 2008, deu início ao pagamento de um benefício adicional (Benefício Variável Jovem – BVJ) de R\$ 30 às famílias que fazem parte do programa com membros adolescentes de 16 e 17 anos,<sup>42</sup> até o limite de dois BVJs por família. Portanto, ainda que nem todos os participantes do ProJovem Adolescente possam contar com tal transferência, esse programa mantém-se vinculado ao Benefício Variável Jovem na medida em que seus beneficiários são apontados como público prioritário do programa.

Além da bolsa, outra importante diferença com relação ao Projeto Agente Jovem diz respeito ao tempo de permanência do jovem no programa. Esse passou de um para dois anos.

Os serviços socioeducativos ofertados pelo ProJovem Adolescente ficaram a cargo dos Cras.<sup>43</sup> O valor repassado pelo governo federal aos Cras para atender a grupos de até 25 jovens passou para R\$ 1.256,25. A tabela 4 mostra as metas de atendimento do ProJovem Adolescente.

TABELA 4  
Metas de atendimento entre 2008 e 2010<sup>1</sup>

Ano	Vagas ofertadas
2008	498.175
2009	670.200
2010	1.000.400

Fonte: <[www.imprensa.planalto.gov.br/download/pdf/projovem.pdf](http://www.imprensa.planalto.gov.br/download/pdf/projovem.pdf)>.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> As metas previstas se referem aos totais de metas cobertas a cada ano e não apenas às criadas no ano de referência.

Os jovens atendidos pelo programa fazem parte de um grupo constituído por 20 a 25 pessoas denominado “coletivo”. Dentro de cada coletivo, aqueles beneficiários oriundos da demanda dirigida podem ocupar até  $\frac{1}{3}$  das vagas. Entre os compromissos exigidos dos que participam do programa estão: *i*) frequência escolar mínima de 75% para jovens entre 16 e 17 anos e de 85% para jovens com 15 anos; *ii*) frequência de 70% às atividades do ProJovem Adolescente; e *iii*) respeito às normas de convivência do Serviço Socioeducativo a serem pactuadas no momento da implantação dos coletivos.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, o novo programa proporcionará maior impacto sobre a escolaridade e a formação geral do jovem, além da prevenção de

41. Para as demais modalidades, o programa opera com uma bolsa de R\$ 100.

42. Cabe lembrar que o PBF já beneficiava famílias com filhos de até 15 anos.

43. “Para receber os recursos do co-financiamento federal para o Serviço Socioeducativo 15 a 17 anos o município deverá estar habilitado no nível de Gestão Básica ou Gestão Plena do Sistema Único de Assistência Social (conforme o disposto na NOB/Suas 2005) e ter, no mínimo, 1 (um) Cras em funcionamento (ou seja, o Cras que foi implantado há mais de 2 meses e em funcionamento regular)”. Os municípios deverão, ainda, inserir todos os jovens atendidos no Serviço Socioeducativo e aqueles com renda mensal por pessoa até R\$ 120 no Cadastro Único; comprovar ter espaço físico adequado para a oferta do serviço e referenciar o Serviço Socioeducativo aos Cras. Fonte: *site* do MDS.

inserção precoce e precária no mercado de trabalho. O MDS espera também facilitar a transição “escola-trabalho”, investindo ainda no desenvolvimento de habilidades, capacidades e competências fundamentais para a vida profissional.

Como parte das ações de transição do Agente Jovem para o ProJovem Adolescente, o MDS garante que os programas irão coexistir por pelo menos 12 meses, e tanto o repasse de verbas como o desenvolvimento das atividades do antigo programa terão continuidade durante esse período.

As inovações que ocorreram a partir da criação do ProJovem Adolescente têm despertado expectativas positivas no campo da Assistência Social. De um lado elas darão novo escopo ao esforço de atuar junto à parcela vulnerável da juventude brasileira. Se a ação junto a esse público teve início com o Programa Agente Jovem, este nunca alcançou uma cobertura expressiva, como pode ser observado nos dados já apresentados. Por outro lado, o novo programa poderá permitir a organização mais objetiva e sistemática dos serviços socioeducativos dos Cras voltados para jovens, especialmente na medida em que o sucesso do ProJovem Adolescente dependerá, em larga medida, da capacidade de esses centros executarem tais ações. Contudo, como também se pode inferir das avaliações já realizadas sobre o Agente Jovem, os desafios a enfrentar são expressivos. Entre eles, destacam-se a capacitação dos orientadores sociais, a coordenação e a integração no trabalho desenvolvido junto aos jovens, a adequação dos espaços físicos e dos materiais de apoio, a permanência na escola e os sistemas de monitoramento e controle do programa.

Outros desafios em relação ao programa merecem ainda ser mencionados. São eles: *i)* a oferta com qualidade dos serviços, assim como a garantia de desenvolvimento de serviços e atividades que venham a construir efetivas “janelas de oportunidades” para os beneficiários; *ii)* a limitação no acesso a bolsas agora restrito aos jovens integrantes de famílias beneficiárias do PBF podendo desestimular a participação dos demais grupos de jovens; e *iii)* a inter-relação entre o ProJovem Adolescente e o PBF, podendo colocar dúvidas quanto à identidade do programa e à vivência de suas especificidades no que diz respeito aos objetivos a serem alcançados junto à população-alvo. Tais questões, entretanto, só poderão ser respondidas com a efetiva implantação do programa, de acordo com as novas orientações que vêm sendo dadas pelo MDS.

## 5 Considerações finais

Este capítulo mostrou que a questão da descentralização continua sendo um tema estratégico no âmbito da Pnas. Inovações importantes continuam a se desenvolver na área, como a que recentemente instituiu os Pactos de Aprimoramento da Gestão Estadual e do Distrito Federal, visando ao aperfeiçoamento do processo de gestão e à integração coordenada das três esferas de governo.

A temática da consolidação institucional também está na pauta da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que, no ano marcado pela III Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, assistiu a importante inovação. Trata-se da criação da Câmara Interministerial, que poderá contribuir concretamente para o aprofundamento da intersectorialidade e da coordenação das diversas ações e programas que compõem essa política.

Da mesma forma, o PBF passou nesse ano por significativas alterações, incluindo a ampliação de sua cobertura. A ampliação do público beneficiário pela expansão da faixa

etária para recebimento do piso variável e o primeiro reajuste no valor do benefício – em quatro anos de existência – dão indícios de que o PBF segue como uma das prioridades federais. Ao mesmo tempo observam-se melhorias na gestão do programa, com a ampliação progressiva do acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação.

Por fim, merece destaque a criação, em dezembro de 2007, do ProJovem Adolescente que substitui o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano. Apesar de ainda não ser possível avaliar o impacto dessas mudanças, espera-se que, com essa medida, o governo federal seja capaz de ampliar o atendimento aos jovens, potencializando a oferta de serviços cujo impacto positivo pode efetivamente significar uma diferença na trajetória dos beneficiários.