

ASSISTÊNCIA SOCIAL

1 Conjuntura

O segundo semestre de 2003 foi marcado por uma série de iniciativas importantes no campo da política de Assistência Social. Destacam-se a formulação do Plano Plurianual (PPA) do Ministério da Assistência Social (MAS) para o período 2004-2007, a criação do programa unificado de transferências de renda, o Bolsa Família, a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social e a aprovação dos projetos de lei sobre o Estatuto do Idoso e a Renda Básica de Cidadania. O ano de 2004 também começa com uma alteração de peso: a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em substituição ao Ministério da Assistência Social (MAS). Começando pela última, serão apresentadas em seguida cada uma das iniciativas mencionadas.

1.1 A reforma do ministério

Uma reformulação significativa, não apenas no âmbito da gestão da política de Assistência Social, mas na própria gestão da área social do governo federal, foi realizada com a recente criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O novo ministério teve suas atribuições ampliadas quando comparado com o extinto MAS. Ele responderá não apenas pela política nacional de Assistência Social como também pela política de segurança alimentar e combate à fome – antes a cargo do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – e pela gestão do Programa Bolsa Família – antes vinculado à Presidência da República.⁷

A intenção de substituir o MAS por outro ministério enfrentou a oposição de diversos segmentos sociais ligados à Assistência Social que, apesar de favoráveis à integração de políticas de cunho assistencial, especialmente as de transferência de renda ao órgão gestor da Assistência Social, manifestaram-se contrários à extinção do Ministério. Contudo, pode-se considerar que a unificação daquelas três políticas sob um único ministério representou avanço significativo no sentido da organização de um sistema estruturado e coerente de proteção social para as populações em situação de risco ou de vulnerabilidade social.

7. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome será responsável, segundo a Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania. Constam entre as suas atribuições a articulação com as três esferas de governo e com a sociedade civil no estabelecimento de diretrizes relacionadas àquelas políticas nacionais; a articulação de políticas e programas; bem como as ações de normatização, orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos. O ministério é responsável pela gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e pela aprovação dos orçamentos do Serviço Social da Indústria (Sesi), do Serviço Social do Comércio (Sesc) e do Serviço Social do Transporte (Sest). As ações de articulação, coordenação e avaliação dos programas sociais do governo federal, atribuição do MAS segundo a Lei nº 10.683 de 2003, não constam mais como atribuições do novo ministério. A ele, no entanto, continua vinculado o Conselho de Articulação dos Programas Sociais.

1.2 Unificação dos programas de transferência de renda

Grande inovação no campo da Assistência Social foi a criação, em outubro, do programa Transferência Direta de Renda com Condicionalidades, o Bolsa Família,⁸ demonstrando que as políticas de transferências de renda têm papel importante a desempenhar na área social do governo Lula.⁹ O programa Bolsa Família visa unificar os procedimentos de gestão e execução das seguintes ações de transferência de renda do governo federal: a Bolsa Escola, o Cartão Alimentação (criado pelo Programa Fome Zero), o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde (conhecido como Bolsa Alimentação) e o Auxílio-Gás. Paralelamente, o Bolsa Família passa a ser o gestor do Cadastro Único para os Programas do governo federal. Tal cadastro, instituído por decreto em 2001, foi objeto de aprimoramentos e é o suporte administrativo para a realização da unificação das políticas de transferência de renda.

Além de unificar a gerência dos programas, é também diretriz assumida pelo governo garantir recursos crescentes para a universalização do novo programa, como forma de fazer face à prática de clientelismos e alcançar maior justiça social. Em busca desses objetivos, o programa Bolsa Família foi criado sob a responsabilidade de um Conselho Gestor Interministerial, vinculado à Presidência da República, e conta com uma Secretaria Executiva que objetiva coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do programa. Hoje, tanto o Conselho como a Secretaria Executiva estão vinculados ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Em seu desenho, o programa Bolsa Família propõe-se a atender às famílias mais pobres a partir da definição de dois grupos, constituídos em razão das faixas de renda familiar. O primeiro grupo é composto pelas famílias com renda mensal *per capita* de até R\$ 50,00. Tais famílias poderão beneficiar-se com dois tipos de pagamentos mensais: o básico, composto por uma bolsa de R\$ 50,00; e o variável, que atenderá a gestantes e crianças de 0 a 15 anos,¹⁰ até o limite de três pessoas, no valor de R\$ 15,00 por pessoa. O valor da bolsa para esse primeiro grupo pode chegar, portanto, a R\$ 95,00. No segundo grupo, estão as famílias com renda entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 *per capita*. Nesse caso, os beneficiários não farão jus ao benefício de piso básico de R\$ 50,00, mas poderão concorrer ao piso variável de R\$ 15,00 para cada gestante e/ou criança de 0 a 15 anos, acumulando uma bolsa que pode chegar a R\$ 45,00.

Os dois tipos de benefício, básico e variável, têm funções diferentes. O pagamento variável propõe-se a incentivar comportamentos e hábitos específicos em cada integrante da família, facilitando a inclusão social de seus membros. O pagamento básico, além desse objetivo, visa combater a fome e a pobreza das famílias em situação mais vulnerável. Em todos os casos, as famílias beneficiárias do programa Bolsa Família precisam cumprir algumas condicionalidades. Deverão “manter em dia a caderneta de

8. O Programa foi lançado pela Medida Provisória nº 132 de 20/10/2003.

9. Tal importância refletiu-se no próprio PPA. Entre os dez desafios que compõe o campo social no PPA, dois referem-se diretamente à Assistência Social: o desafio 2, “Ampliar a transferência de renda para as famílias em situação de pobreza e aprimorar os seus mecanismos”; e o desafio 3, “Promover o acesso universal, com qualidade e equidade à seguridade social (saúde, previdência e assistência)”.

10. Parece haver certa indefinição quanto aos membros da família que terão direito ao benefício variável. Enquanto a MP nº 132 refere-se a gestantes e nutrízes, além de crianças e adolescentes de 0 a 15 anos, o documento Bolsa Família: a evolução dos programas de complementação de renda no Brasil, lançado em novembro, relaciona o benefício variável apenas a famílias com filhos de 0 a 15 anos.

vacinação dos filhos, comprovar sua presença na escola, freqüentar os posto de saúde da rede pública e também, quando oferecidos, participar de atividades de orientação alimentar e nutricional e de programas de alfabetização, cursos profissionalizantes etc.”¹¹ A MP nº 132 determina ainda que ninguém receberá valor menor ao que estava recebendo. Para as famílias já beneficiadas cujo valor dos benefícios ultrapassem o teto agora estipulado, haverá um adicional, a título de complementação, que garanta a manutenção do valor equivalente recebido.

QUADRO 1

O Programa Bolsa Família e os Programas Federais de Transferência de Renda unificados

Características dos programas	População beneficiada	Valores pagos mensalmente (em reais)	Condicionalidades	Legislação	Gestão
Bolsa Família	Grupo 1 – Famílias com até R\$ 50,00 per capita Grupo 2 – Famílias entre R\$ 50,00 e 100,00 per capita e com crianças de 0 a 15 anos	Grupo 1 – valor fixo de R\$ 50,00 acrescido do valor variável do grupo 2 de acordo com o nº de crianças, máx. R\$ 95,00 Grupo 2 – apenas valor variável de R\$ 15,00 por criança, máx. R\$ 45,00	Grupo 1 e 2 – manter em dia o cartão de vacinação das crianças, efetuar pré e pós-natal, nos postos de saúde, e comprovar a freqüência escolar no ensino fundamental	MP nº 132, de 20/10/2003	Conselho Gestor Interministerial
Cartão Alimentação	Famílias com ½ salário mínimo. per capita Hoje R\$ 120,00 per capita	R\$ 50,00	Comprovar uso do benefício com alimentação	Lei nº 10.689, de 13/6/2003	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar
Auxílio-Gás	Famílias com ½ salário mínimo. per capita	R\$ 7,50	Não há	Decreto nº 4.102, de 24/1/2002	Ministério das Minas e Energia
Bolsa Alimentação	Famílias com ½ salário mínimo. per capita que possuem crianças de 0 a 6 anos	R\$ 15,00 por membro da família elegível, até R\$ 45,00	Realização de pré-natal, vacinação e consultas médicas regulares	MP nº 2.206-1, de 6/9/2001	Ministério da Saúde
Bolsa Escola	Famílias com ½ salário mínimo. per capita e com crianças de 7 a 14 anos	R\$ 15,00 por criança, máx. de R\$ 45,00	Comprovar freqüência regular à escola	Lei nº 10.219, de 11/4/2001	Ministério da Educação

Elaboração: Disoc/Ipea.

O quadro 1 apresenta algumas características do desenho dos programas que foram unificados, assim como do novo programa Bolsa Família, para efeito de comparação entre a situação anterior e a posterior à unificação. Comparando-se o conjunto dos quatro programas unificados com o Bolsa Família em relação ao novo programa de complementação de renda, ressaltam-se algumas mudanças: as condicionalidades passam a ter validade para o conjunto do benefício monetário a ser recebido pelas famílias, altera-se a definição da população beneficiada, excluem-se as famílias com renda entre R\$ 100,00 e o valor correspondente a meio salário mínimo (hoje equivalendo a R\$ 120,00) *per capita* por mês e modificam-se os valores a ser recebidos.

11. Brasil. Bolsa Família: a evolução dos programas de complementação de renda no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, nov. 2003, p. 9.

Em relação aos valores pagos, observou-se, com a unificação, crescimento do valor médio do benefício recebido pelas famílias de R\$ 25,00 para R\$ 75,00.¹² Isso se deve, provavelmente, ao fato de que alguns dos programas de transferência de renda unificados atingiam um número relativamente pequeno de beneficiários. Contudo, o quadro 1 mostra que, com a unificação, houve tendência à restrição do valor do benefício para os futuros beneficiários, diante do que eles poderiam vir a receber na situação anterior à unificação, em um contexto de ampliação daqueles programas. Observando-se, por exemplo, o caso das famílias do grupo 2 (com renda entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 *per capita* mensal) com três filhos, vê-se que no sistema antigo poderiam receber R\$ 45,00 do Bolsa Alimentação e/ou Bolsa Escola, mais R\$ 50,00 do Cartão Alimentação e mais R\$ 7,50 do Auxílio-Gás, podendo chegar a acumular benefícios no valor total de R\$ 102,50.¹³ Para uma família desse mesmo grupo com dois filhos, o valor dos benefícios poderia chegar a R\$ 87,50. Com o Bolsa Família, essas famílias decresceram sua expectativa de valor de benefício para R\$ 45,00 mensais, no caso de três filhos; e R\$ 30,00 para famílias com dois filhos. Também há previsão de queda, apesar de relativamente menor, para os extremamente pobres (que representam o grupo 1, com renda de até R\$ 50,00 *per capita* mensal). O benefício para famílias com três ou mais filhos do grupo 1, por exemplo, sairia do patamar possível dos mesmos R\$ 102,50 para R\$ 95,00 mensais.

Entretanto, a unificação realizada pelo Bolsa Família pode representar avanço significativo no sentido da organização de uma rede de proteção social que cubra os grupos mais carentes da sociedade brasileira. Uniformizando ações que antes se desenvolviam separadamente, o programa sinaliza no sentido da universalização do benefício, simplifica e democratiza os processos de acesso, que antes deveriam ser feitos programa a programa, e permite maior acompanhamento do beneficiário sobre a política pública federal de transferência de renda.

1.3 A Renda Básica de Cidadania e o Estatuto do Idoso

Duas matérias de grande relevância social foram aprovadas pelo Congresso Nacional durante o segundo semestre de 2003. Ainda no campo das transferências de renda, foi aprovado, após doze anos de debates, o projeto de lei sobre garantia de renda mínima, de autoria do senador Eduardo Suplicy. O texto, sancionado pelo Presidente da República em 8 de janeiro de 2003, como Lei nº 10.835, determina a criação, a partir de 2005, de um programa de Renda Básica de Cidadania que assegure o pagamento de um benefício mensal de igual valor a todos os cidadãos brasileiros. A necessidade de regulamentação da matéria projetada, para este ano, um amplo debate sobre o assunto, quando deverão ser definidos o valor do benefício e os procedimentos institucionais e financeiros para a concretização do direito ali reconhecido, bem como a compatibilidade desse novo direito com os programas de transferência de renda em vigor.

O Congresso Nacional aprovou também, após sete anos de tramitação, o projeto de autoria do senador Paulo Paim, dispondo sobre o Estatuto do Idoso. Sancionado como Lei nº 10.741, de 1/10/2003, o Estatuto Nacional do Idoso define um conjun-

12. *Idem*, p. 5.

13. A única restrição em relação ao somatório de recebimento de bolsas de renda federais dizia respeito aos beneficiários do Peti e da Bolsa Escola que não podiam acumular as duas bolsas. Contudo, o Peti não foi unificado, mantendo-se fora do Bolsa Família.

to de garantias às pessoas com mais de sessenta anos. No campo da política de Assistência Social, destacam-se as alterações no Benefício de Prestação Continuada (BPC) (cap. VIII, art. 34). O Estatuto reduz a idade de acesso dos idosos àquele benefício assistencial, que passou de 67 para 65 anos. Paralelamente, flexibiliza o acesso de mais de um idoso da mesma família ao BPC quando determina que este benefício, se já concedido a qualquer membro da família, não deve ser computado para fim de cálculo da renda familiar *per capita* que lhe dá acesso. As duas alterações estão em vigor desde o início de 2004, e seus impactos orçamentários, para os quais ainda não existem recursos previstos, serão sentidos no decorrer do ano.

1.4 As inovações do Planejamento Plurianual

No âmbito do Ministério da Assistência Social,¹⁴ o PPA 2004-2007, proposto pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, trouxe dois programas novos: o Programa de Atendimento Integral à Família (Paif), e outro, apresentado a seguir, voltado para os adultos em situação de vulnerabilidade. O Paif, mais conhecido como Casa da Família, foi considerado o programa prioritário do MAS. Seu objetivo é de atuar “como um sistema ordenador das ações de Assistência Social”, promovendo o acesso da população vulnerável à rede local de serviços assistenciais. Por meio de suas unidades físicas de atendimento, as Casas da Família, o Paif atuará no cadastramento, atendimento, encaminhamento e acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade. Tal estratégia pretende superar uma intervenção assistencial fragmentada e centrada no “indivíduo-problema”, enfrentando a desarticulação e a dispersão que ainda hoje caracterizam a oferta e a prestação de ações e serviços de assistência social. Para a implementação desse programa, torna-se necessário que se constituam redes locais de serviços, articulando todo o conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios prestados por instituições públicas e privadas de assistência social. Essa rede de serviços tem sido pensada como “um sistema unificado de ações de atendimento à população em situação de vulnerabilidade social”, integrando, até mesmo, “equipamentos de outras políticas sociais como educação, saúde, trabalho e habitação”.¹⁵

A segunda proposta inovadora do PPA 2004-2007 do MAS é o Programa de Proteção Social aos Adultos em Situação de Vulnerabilidade. Tal programa tem como público-alvo moradores de rua, migrantes, dependentes do uso e vítimas da exploração comercial de drogas, bem como mulheres vítimas de maus-tratos e pobreza. São previstos dois tipos de ação: construção, ampliação e modernização de Centros Públicos de Atendimento aos Adultos em Situação de Vulnerabilidade; e a prestação de serviços socioassistenciais. Contudo, esse programa conta, tanto no PPA quanto no orçamento de 2004, com poucos recursos (ver tabela 7).

O PPA 2004-2007 prevê ainda a continuidade dos programas já existentes voltados às populações tradicionalmente atendidas pela política de Assistência Social e priorizadas na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), e na própria Constituição Federal: crianças, adolescentes, jovens, portadores de deficiência e idosos. É o caso dos programas de Pro-

14. Em que pese o fato de o MAS ter sido extinto, o texto continuará a referir-se a ele quando tratar da conjuntura de 2003. Inclui-se neste caso a análise do PPA e do orçamento para 2004, ambos elaborados durante o ano de 2003 e tendo como objeto o Ministério da Assistência Social.

15. Brasil. Plano Nacional de Atendimento Integral à Família (Paif). Brasília: MAS, set. 2003, p. 47.

teção Social à Infância, Adolescência e Juventude; Erradicação do Trabalho Infantil; Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência; e Proteção Social à Pessoa Idosa.¹⁶

Um último ponto a ser comentado no âmbito do PPA 2004-2007 do MAS diz respeito aos programas que não constam mais naquele instrumento de planejamento. É o caso do programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, que esteve sob a responsabilidade do gestor da Assistência (Seas e agora MAS) e passará a ser gerido pela Secretaria Especial de Direitos Humanos, sendo o MAS responsável apenas por uma das ações ali previstas (proteção socioassistencial). O segundo caso é o do Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, voltado para jovens entre 15 e 17 anos que estavam fora da escola e/ou envolvidos em situações de conflito com a lei. Esse programa realizava ações de qualificação e de integração do jovem à sua comunidade, e contava com o pagamento de uma bolsa de R\$ 65,00. Quando dos debates sobre a unificação dos programas de transferência de renda, falou-se também na absorção do Agente Jovem no novo programa unificado. Contudo, a Medida Provisória nº 132, de 20/10/2003, não faz referência a esse programa, e o PPA tampouco menciona programa, ações ou recursos para tal política. Dessa forma, parece que o Programa Agente Jovem será extinto no ano de 2004.

1.5 Os novos eixos da política de Assistência Social

Analisando-se a proposta do PPA 2004-2007 do MAS em razão dos recursos previstos, observa-se que as mais importantes intervenções no campo da Assistência Social continuarão sendo as ações de transferência de renda. O maior dos programas previstos ainda é o BPC para Pessoa Portadora de Deficiência, seguido pelo BPC para o Idoso. A previsão de recursos para essas duas modalidades de BPC, em 2004, é de R\$ 5,4 bilhões e corresponde a 62,36% do orçamento total do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), no valor de R\$ 8,8 bilhões. As ações sob responsabilidade do MAS financiadas pelo Fundo contam com recursos de R\$ 3,3 bilhões, aqui incluídos programas considerados prioritários pelo Ministério, como o Casa da Família; programas socialmente estratégicos, como o de Erradicação do Trabalho Infantil; e as ações de financiamento da rede de serviços assistenciais (a chamada rede de Serviços de Ações Continuadas – SACs), essenciais do ponto de vista social tendo em vista a carência de creches, abrigos e asilos, por exemplo.

Sob a perspectiva das estratégias que organizam a proposta do PPA 2004-2007, observa-se, além da centralidade dada à política de transferência de rendas, a inclusão da família como eixo central dessa política. As novas propostas apresentadas no campo da Assistência Social – em especial o programa Bolsa Família e o Paif – tem a família como seu público-alvo, confirmando-se uma tendência já presente no documento **Política Nacional de Assistência Social**, aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 1998, e que se consolida agora no governo do PT. Os dois programas propostos no âmbito da promoção social da família apresentam características comuns. A primeira é que ambos focam sua ação em franjas de renda bastante próximas: enquanto o Bolsa Família prevê atender às famílias de renda *per capita* inferior a

16. Além dos anteriormente citados, o PPA do MAS contém ainda dois programas voltados a ações-meio: Programa de Gestão da Política de Assistência Social e Programa de Avaliação de Políticas Sociais do Governo Federal (uma análise da atribuição dada ao MAS para avaliação das políticas sociais do governo federal foi realizada no periódico Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise nº 7).

R\$ 100, o Paif atenderá às famílias com renda *per capita* menor ou igual a meio salário mínimo. A segunda característica é que os dois programas concebem a família como instituição caracterizada pela solidariedade interna. O objetivo é, assim, em ambos os casos, o de fortalecer a família visando dotá-la de recursos para ajudá-la a fazer frente à situação de vulnerabilidade que a caracteriza.

Contudo, alguns riscos podem ser apontados no que se refere à opção pela centralidade da família dentro da política de Assistência Social no que se refere às franjas de menor renda da sociedade brasileira. Historicamente, a família foi a grande responsável pela proteção social de seus membros até o aparecimento das políticas públicas de proteção social, no fim do século XIX, em diversos países europeus e, a partir de 1930, no Brasil. O atendimento das situações de vulnerabilidade decorrentes da idade, da incapacidade para o trabalho e da doença – ou seja, os cuidados e a guarda de crianças, velhos, doentes, portadores de deficiência – constituía atribuição da família e responsabilidade da mulher. A intervenção do Estado no campo da proteção social significou, dessa forma, a transferência dessas atividades do espaço privado para o espaço público e estatal. Contudo, paralelamente a tal movimento, a política social brasileira sempre reafirmou a responsabilidade da família diante de uma série de problemas sociais, defendendo em inúmeras situações a primazia desse grupo e, só em sua ausência ou em sua insuficiência, a participação do Estado. Assim é, por exemplo, a política de atendimento a idosos, a crianças de 0 a 6 anos ou a crianças e adolescentes abandonados.¹⁷

Nesse sentido, é necessário que a política pública venha em apoio à família pobre, não apenas no campo da renda, mas no sentido de tornar disponíveis bens e serviços sociais. As famílias de que tratam os programas da Assistência Social já estão sobrecarregadas por uma dose extremamente alta de responsabilidades e carências, às quais não conseguem sustentar. Deve-se estar atento para que a política de transferência de renda seja acompanhada por uma ampliação do acesso dessas famílias aos serviços e bens públicos, evitando que se reforce a pressão sobre elas no campo da proteção social. A ampliação prevista em seus recursos disponíveis por meio da política de transferência de renda possibilitará, sem dúvida, ampliar o seu acesso a certos bens essenciais, mas não significará nenhuma redução no que diz respeito aos encargos que ela esteja assumindo no campo da proteção social aos membros de cada família, sejam eles: atendimento a idosos e doentes; guarda diária de crianças ou portadores de deficiência; ou, ainda, solidariedade a desempregados ou subempregados.

A ampliação da rede de serviços no campo da assistência social revela-se, assim, de extrema importância para permitir que tais famílias saiam de sua condição de vulnerabilidade e venham a inserir-se em canais de integração compostos por uma rede de instituições sociais. Esse desafio deve ser enfrentado com o fortalecimento das redes locais de serviços sociais previstos pelo Paif. Contudo, isso implica amplo reforço do investimento público, seja federal, estadual ou municipal. No que se observa a partir da análise do PPA 2004-2007, os investimentos nesse sentido não serão substanciais. Ele não prevê, por exemplo, ampliação das metas físicas dos Serviços de Ações

17. Ver a respeito: Campos e Mioto. Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira. *Ser Social*, n. 12, 2003.

Continuadas (SACs). Ao contrário, mantém, para os quatro anos, as metas físicas atuais e, em alguns casos, a redução das metas financeiras (para o ano 2004, ver a tabela 7).

1.6 A IV Conferência Nacional de Assistência Social

Como último ponto da conjuntura a ser destacado, cabe registrar que foi realizada em Brasília, entre os dias 7 e 10 de dezembro de 2003, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, o que fortaleceu o processo de participação social, realizando mais uma vez intensa mobilização em prol da política de Assistência Social e reforçou o debate social em torno dessa política. De fato, a Conferência foi precedida por ampla mobilização social, realizada em razão das conferências municipais e estaduais realizadas entre os meses de maio e novembro e que culminaram com a eleição de cerca de mil delegados para a Conferência Nacional.¹⁸

A Conferência Nacional refletiu a mobilização que antecedeu sua realização, e as deliberações aprovadas refletem sobre o amplo espectro de questões que permeiam a consolidação da Assistência Social como política pública no Brasil. Centrada em torno de quatro temas propostos pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a Conferência debateu os rumos da política pública de assistência como direito social, assim como as questões da gestão, do financiamento e da participação social. Destacou-se o debate em torno da implantação do Sistema Único de Assistência Social, objeto de grande atenção no decorrer do evento.

2 Acompanhamento de Programas

O ano de 2003 não trouxe grandes novidades no que diz respeito ao andamento dos programas assistenciais. Quanto ao número de beneficiários atendidos, a maioria dos programas sob responsabilidade do MAS apresentou crescimento modesto para o ano de 2003, como pode ser visto na tabela 5.

Durante o segundo semestre de 2003, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) foi objeto de grande atenção pública. Em expansão constante desde 1996, quando foi criado, este ano o Peti apresentou estabilidade no número de beneficiários. Apesar de os indicadores nacionais de crianças ocupadas desde a década de 1990¹⁹ terem apresentado redução, o trabalho infantil ainda constitui um desafio maior do país. É o que indicam, por exemplo, as estatísticas do IBGE referentes às Regiões Metropolitanas. Dados coletados pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME) em 2003 nas seis principais regiões metropolitanas do país (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre) indicavam aumento do trabalho infantil naquelas áreas, provavelmente em decorrência da constante queda na renda das famílias observada nos últimos anos, assim como pelo progressivo aumento do desemprego. Tal quadro indica a necessidade de reforço da intervenção pública nesse campo e, em especial, de fortalecimento do Peti.

18. Somente a etapa estadual mobilizou cerca de 10 mil pessoas. Ver a respeito: Stain, Rosa e Teixeira, Sandra. IV Conferência Nacional de Assistência Social: balanço das Conferências Estaduais. Brasília: MAS, 2003. (mimeo).

19. Sobre a evolução do trabalho infantil entre 1996 e 2002, ver Anexo Estatístico.

TABELA 5

Número de beneficiários de programas assistenciais financiados pelo FNAS

Programa	Número de beneficiários	
	2002	2003
Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência	1.124.641	1.187.803
Atendimento à PPD em situação de pobreza (SAC)	148.384	151.438
Pagamento de BPC por invalidez	976.257	1.036.365
Saúde e Valorização do Idoso	890.940	997.063
Atendimento à pessoa idosa em situação de pobreza (SAC)	306.343	332.188
Pagamento de BPC por Idade	584.597	664.875
Erradicação do Trabalho Infantil	810.000	810.000
Atenção à Criança	1.631.182	1.669.322
Atendimento em creche e escolas (SAC)	1.631.182	1.669.322
Brasil Jovem	62.203	89.928
Atendimento à criança e ao adolescente em abrigo	n.d.	n.d.
Agente jovem	62.203	89.928
Combate à Exploração Sexual e Comercial de Crianças e Adolescentes (Programa Sentinela)	34.620	35.000

Fonte: *Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise* nº 7 – Ipea, para os dados de 2002; Ministério da Assistência Social, para os dados de 2003.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Cabe registrar que outras instâncias governamentais vêm buscando organizar a intervenção pública no âmbito do combate ao trabalho infantil. Assim, destaca-se a ação do Ministério do Trabalho e Emprego que, por meio da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti), elaborou o Programa Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, em discussão, no fim de 2003, no Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Em que pese a importância de tal movimento, é necessário que sua implementação contorne tanto os riscos de desarticulação e fragmentação das ações federais nesse campo, como que o MAS fortaleça sua intervenção em relação ao problema.

Quanto aos programas de transferência de renda, deve-se observar que o MAS era responsável, em 2003, por três programas dessa natureza: a Bolsa Criança Cidadã, do Peti, o Agente Jovem de Desenvolvimento Social e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). A importância deste último programa no conjunto das ações sob responsabilidade do Ministério é grande, tanto no que diz respeito ao número de beneficiários (como pode ser visto na tabela 5), como em termos de recursos despendidos (como mostra a tabela 6). O BPC destaca-se ainda dos demais programas de transferência de renda (Peti e Agente Jovem) pela estabilidade que representa como direito social. Enquanto as bolsas do Peti e do Agente Jovem atendem a um número pequeno no universo potencial desses programas, o BPC, tanto no que se refere ao idoso quanto ao portador de deficiência, caracteriza-se por seu perfil universal. Por outro lado, aqueles outros dois programas estruturam-se sobre arranjos administrativo-normativos instáveis e/ou incipientes – no que se refere à gestão, bem como à implementação, estando seus recursos dependentes de negociação anual do orçamento público. Esses são pontos relevantes no debate não apenas de tais programas, mas também no que se refere à consolidação das políticas de transferências de renda federais unificadas – Bolsa Família e, no futuro próximo, Renda Mínima de Cidadania.

3 Financiamento e gasto

3.1 Gastos do FNAS nos anos de 2002 e 2003

A tabela 6 apresenta dados sobre a dotação e a execução orçamentária dos seis programas financiados pelo FNAS com maior volume de recursos (representando 97,19% em 2003 do montante total desse Fundo) e suas respectivas ações finalistas no período de 2002 a 2003. De imediato, percebe-se que, após o desconto do efeito da inflação, apenas os programas Valorização e Saúde do Idoso e Comunidade Ativa lograram aumento real de recursos autorizados (respectivamente, 8,92% e 60,75%) em relação ao ano anterior. Quando se compara o comportamento da execução, todos os programas, com exceção daquele destinado às pessoas idosas, sofrem retração dos gastos reais.

TABELA 6

Evolução da execução orçamentária de programas financiados pelo FNAS

(Em R\$ mil corrigidos pelo IGP-DI médio de dez./2003)

Programa/ação finalista	2002			2003		
	Total			Total		
	Autorizado	Executado	%	Autorizado	Autorizado	%
Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência	2.948.418	2.945.316	99,89	2.944.957	2.944.957	99,25
Pagamento do benefício de prestação continuada à PPD	2.836.783	2.836.783	100,00	2.836.417	2.836.417	100,00
Construção, ampliação e modernização de centros de atendimento	6.553	6.553	100,00	4.330	4.330	0,00
Atendimento à PPD em situação de pobreza	105.082	101.980	97,05	104.211	104.211	82,92
Valorização e Saúde do Idoso	1.676.791	1.672.142	99,72	1.826.322	1.826.322	99,23
Pagamento do benefício de prestação continuada à pessoa idosa	1.606.715	1.606.719	100,00	1.770.197	1.770.197	100,00
Construção, ampliação e modernização de centros de atendimento	16.435	15.101	91,86	17.369	17.369	24,52
Atendimento à pessoa idosa em situação de pobreza	53.633	50.323	93,83	38.756	38.756	97,35
Atenção à Criança	379.260	352.611	92,97	275.772	275.772	93,84
Construção, ampliação e modernização de centros de atendimento	41.465	26.009	62,72	13.291	13.291	44,02
Atendimento à criança em creche ou outras alternativas	337.795	326.602	96,69	262.480	262.480	96,36
Erradicação do Trabalho Infantil	642.348	631.041	98,24	492.130	492.130	98,71
Atendimento à criança e ao adolescente em jornada escolar ampliada	239.325	228.027	95,28	191.345	191.345	98,59
Concessão de Bolsa Criança Cidadã	345.042	345.042	100,00	281.157	281.157	98,82
Geração de ocupações produtivas para famílias de crianças atendidas pelo Peti	57.981	57.972	99,98	19.628	19.628	98,34
Brasil Jovem	115.643	99.450	86,00	75.272	75.272	95,43
Concessão de bolsa para jovens de 15 a 17 anos como Agente Jovem	55.895	54.312	97,16	44.824	44.824	99,46
Capacitação de jovens de 15 a 17 anos como Agente Jovem	16.017	15.710	98,08	12.654	12.654	99,31
Atendimento à criança e ao adolescente em abrigo	19.371	18.843	97,28	14.267	14.267	85,67
Implantação de centros da juventude	24.357	10.585	43,46	3.526	3.526	69,88
Comunidade Ativa	46.917	40.537	86,40	75.418	75.418	33,14
Ações sociais e comunitárias para populações carentes	46.917	40.537	86,40	75.418	75.418	33,14
Total	5.809.376	5.741.097	98,82	5.689.870	5.689.870	98,01

Fonte: Sistema de Acompanhamento da Execução Orçamentária da Câmara dos Deputados/Prodasen (dados colhidos no Siafi/STN/MF).

Obs.: Diferentemente da metodologia adotada no Anexo Estatístico, para esta tabela foram selecionadas apenas as ações finalísticas de cada programa. Assim, o valor aqui apresentado para cada programa é inferior ao apresentado na tabela 1.1 do Anexo Estatístico, tendo em vista que lá os programas expressam a soma de todos os tipos de ações.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Ao examinar a relação entre o autorizado e o executado das ações finalistas cuja execução depende de transferências negociadas, observa-se que elas apresentaram em 2003 um nível de execução menor que o do ano anterior, com exceção da ação de Atendimento à Pessoa Idosa em Situação de Pobreza.

3.2 Financiamento do FNAS em 2004

De acordo com o Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) para 2004, os recursos previstos para o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) são de R\$ 8,8 bilhões. A previsão orçamentária para o Fundo apresenta, assim, crescimento vigoroso, em termos reais, em relação aos anos anteriores, sustentado basicamente pela expansão da participação da Cofins na composição do Fundo.²⁰

A previsão de recursos por programas da assistência segundo o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2004 é apresentada na tabela 7. Vale ressaltar que do montante de R\$ 8,8 bilhões do FNAS, a tabela 7 apresenta somente os recursos alocados aos principais programas assistenciais e suas respectivas ações finalísticas conforme consta do novo PPA, em um total de R\$ 8,519 bilhões.

TABELA 7

Programas assistenciais financiados pelo FNAS - 2004

(Valores correntes em R\$ mil)

Programa	Ploa
Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência	4.644.309
Serviços de proteção socioassistencial (antigo SAC)	101.138
Construção, ampliação e modernização de Centros Públicos de Atendimento	350
Pagamento da RMV	1.242.615
Pagamento do BPC	3.300.206
Proteção Social à Pessoa Idosa	2.825.038
Serviços de proteção socioassistencial (antigo SAC)	32.747
Construção, ampliação e modernização de Centros Públicos de Atendimento	350
Pagamento da RMV	603.543
Pagamento do BPC	2.188.398
Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude	221.839
Serviços de proteção socioassistencial à infância e à adolescência	211.689
Serviços de proteção socioassistencial à juventude	9.300
Funcionamento de Centros Públicos de Atendimento	500
Construção, ampliação e modernização de Centros Públicos de Atendimento	350
Erradicação do Trabalho Infantil	86.177
Serviços de atendimento continuado	86.177
Atendimento Integral à Família	82.000
Funcionamento dos Núcleos de Atendimento Integral à Família	82.000
Proteção Social ao Adulto em Situação de Vulnerabilidade	1.190
Serviços de proteção socioassistencial	840
Construção, ampliação e modernização de Centros Públicos de Atendimento	350
Transferência de Renda com Condicionabilidade	659.032
Transferência de renda diretamente às famílias remanescentes de outros auxílios similares	659.032
Total	8.519.585

Fonte: Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) para 2004 (dados colhidos no Sidor/SOF/MP).

Elaboração: Disoc/Ipea.

20. Quanto às fontes de recursos que compõem o FNAS, observa-se o progressivo vigor da Cofins, que representa hoje 96,16% do total de recursos alocados no FNAS. Houve queda na participação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP) – que representa hoje 3,62% do seu total para o FNAS – e dos recursos provenientes de demais fontes. No projeto para 2004, suprimiu-se a Contribuição Social sobre Lucro Líquido das pessoas jurídicas (CSLL), bem como os Recursos Ordinários, que consistem na receita proveniente da Desvinculação de Receitas da União (DRU) para o Orçamento da Seguridade Social. De acordo com o artigo 3º do Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995, que regulamenta o FNAS, a constituição de receitas do Fundo deveria buscar a pluralidade. O recuo da participação das fontes citadas representa diminuição da capacidade redistributiva da política de assistência social.

Observando-se os dados apresentados pela tabela 7, verifica-se que o crescimento dos recursos previstos para o FNAS pelo Ploa explica-se sobretudo por três fatores: *i*) inclusão do pagamento da Renda Mensal Vitalícia (RMV) que, a partir de 2004, deixa de ser coberto pelo Fundo do Regime Geral da Previdência Social e passa a ser financiado com recursos do FNAS; *ii*) crescimento da população passível de ser coberta pelo BPC, sejam deficientes, sejam idosos com mais de 67 anos, na faixa de renda que dá acesso ao benefício;²¹ e *iii*) destinação de recursos ao Programa Bolsa Família.

Quando à alocação dos recursos do FNAS previstos no Ploa de 2004, chama atenção a limitação de recursos para o Peti ali prevista, em relação aos anos anteriores. Em meados de 2003, no bojo das discussões sobre a unificação dos programas de transferência de renda, previu-se a absorção do Peti pelo novo programa unificado. Contudo, a unificação implementada com o Bolsa Família não alcançou o Peti, sendo este programa mantido no bojo das políticas sob responsabilidade do MAS. A não unificação de tal programa e sua manutenção como programa específico parecem ser positivas tendo em vista a necessidade de fortalecimento da intervenção pública no combate ao trabalho infantil. Mas, graças a algum problema no processo de elaboração da proposta orçamentária de 2004, não foram ali previstos recursos para o pagamento das bolsas desse programa, limitando-se a dotação orçamentária prevista quase exclusivamente à ação de atendimento da criança em jornada ampliada na escola. Mesmo os recursos alocados para essa ação não ultrapassaram a casa dos 46% previstos no último orçamento da União. Para solucionar a ausência de previsão orçamentária para a Bolsa do Peti, o Ministério deverá realizar negociações futuras entre diversos níveis do governo federal. No caso da Jornada Ampliada, para se atingir os níveis de 2003, o programa precisará contar com recursos suplementares significativos.

4 Conclusão

Importantes mudanças marcaram a conjuntura do segundo semestre de 2003 no campo da Assistência Social. Destacam-se a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em substituição ao MAS e a criação do programa unificado de transferências de renda, o Bolsa Família. Ambos introduzem importantes desafios no campo da Assistência Social para a nova conjuntura de 2004. De um lado, há o desafio do novo ministério sobre como integrar as diferentes políticas que estão sob sua responsabilidade: além da política de Assistência Social, a política nacional de transferência de renda, a de segurança alimentar e combate à fome e a de desenvolvimento social. A reunião de todas essas linhas de intervenção em um mesmo ministério pode representar avanço importante na consolidação de política de proteção social aos segmentos desprotegidos da população brasileira, assim como na construção de política de garantia de mínimos sociais – ou seja, um passo importante na direção da construção de cidadania social no país. Contudo, aquelas são políticas com história política e institucional bastante diferenciada, cuja integração dificilmente deixará de gerar problemas.

21. O orçamento do FNAS para 2004, conforme a LOA, não previu recursos para atender aos gastos decorrentes da redução da idade para acesso ao BPC determinado pelo Estatuto do Idoso. Para fazer face aos gastos daí advindos, estimados em cerca de R\$ 1,1 bilhão, será necessária suplementação na dotação orçamentária ao FNAS.

Por outro lado, em relação ao programa unificado de transferências de renda, também há desafios importantes a ser enfrentados: a conclusão do processo de articulação do Bolsa Família com os programas estaduais e municipais de transferência de renda e o trabalho de regulamentação do programa Renda Básica de Cidadania. Ambos são passos importantes para que se consolide no país uma política forte de direitos mínimos da cidadania.