

# ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR

## 1 Conjuntura

### 1.1 A Política Nacional de Assistência Social

Desde o início de 2004, a política de assistência social vem sendo objeto de profundas mudanças visando à sua afirmação como política pública, assentada nos princípios de democratização e uniformidade dos serviços e organizada por instrumentos públicos de planejamento e financiamento. Como tem sido acompanhado por este Boletim em seus números anteriores, estas mudanças culminaram na criação do Sistema Único da Assistência Social (Suas), e na aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (Pnas), que desenham, de forma inovadora, um sistema descentralizado, mas integrado, de iniciativas e responsabilidades nas três esferas de governo. Busca-se ampliar as garantias em torno do acesso da população a serviços, ações e benefícios assistenciais em todo o país, instituindo com clareza não apenas os tipos de segurança e de proteção social sob responsabilidade desta política, mas também sua organização hierárquica nos territórios.

Em 2005, o processo de mudanças continua avançando, desta feita no contexto de debate e aprovação de nova Norma Operacional Básica, a chamada NOB-Suas.<sup>13</sup> Esta NOB, acompanhando a nova Pnas, reafirma a definição da Assistência Social como política de proteção social que objetiva garantir as seguintes seguranças: de acolhida; de renda; de convivência familiar, comunitária e social; de desenvolvimento de autonomia; e de sobrevivência a riscos circunstanciais. Para atingir tais metas, a política de assistência social deve garantir uma porta de entrada única ao usuário, organizar-se de forma hierárquica no território, e assegurar dois níveis de proteção social: o básico e o especial. É em torno da garantia da ação pública sobre esses dois níveis de proteção, envolvendo os aspectos da gestão e do financiamento, que se volta a NOB recém-aprovada.

Uma novidade trazida com a NOB refere-se ao estabelecimento de um novo pacto de gestão em torno da política de assistência social, envolvendo, de forma pactuada, os três níveis de governo. Antes de debatida e deliberada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a Norma foi objeto de amplo debate pelas distintas esferas de governo. Não apenas foi discutida em inúmeros fóruns locais e regionais, mobilizando gestores e conselhos de assistência social, como foi objeto de detalhada pactuação no âmbito da Comissão Intergestora Tripartite (CIT),<sup>14</sup> ao longo

---

13. A NOB 2005 foi aprovada pelo CNAS, em 15 de julho de 2005.

14. A CIT foi instituída pela Portaria nº 131, de 28 de abril de 1999, e é composta por 3 representantes dos municípios, indicados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social (Congemas), por 3 representantes dos estados, indicados pelo Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas), e por 3 representantes do governo federal, indicados pelo MDS. A NOB 2005 altera o número de representantes por "bancada", que passam de 3 para 5.

de oito reuniões ocorridas entre os meses de março e agosto. No correr desse processo, buscou-se estabelecer uma unidade no que se refere à concepção e aos tipos de intervenção a serem realizados pelo poder público no âmbito dessa política pública; garantir maior autonomia dos entes federados na gestão da política; superar a relação convenial no financiamento; e definir as responsabilidades dos níveis federal, estadual e municipal de governo.

Inspirada no Sistema Único de Saúde, a nova NOB não apenas estabeleceu diferenças entre as esferas de governo como também reconheceu três níveis de gestão para o município, associados a diferentes responsabilidades: gestão inicial, básica e plena. Estarão na gestão inicial os municípios que não se habilitarem aos demais níveis de gestão. Eles receberão recursos federais conforme série histórica para desenvolver as ações que já executam. Os municípios em gestão básica deverão responsabilizar-se pela organização e gestão da toda a proteção social básica em seu território, recebendo para isso recursos do governo federal repassados fundo a fundo. Deverão também alocar recursos próprios para tais finalidades e responsabilizar-se por um conjunto de ações, entre as quais, implementar um número mínimo de Centros de Referência da Assistência Social (Cras); realizar diagnósticos de áreas de risco e vulnerabilidade social em seu território; e acompanhar, monitorar e avaliar as ações de proteção social realizadas pelas redes pública e privada. Finalmente, os municípios em gestão plena terão sob sua responsabilidade a oferta dos serviços de proteção básica e especial e receberão recursos federais para tal finalidade, os quais devem ser complementados por recursos próprios. Entre suas responsabilidades específicas estão a ampliação do atendimento nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social, voltados às situações de violação de direitos, cumprir pactos de resultados, e executar uma política de recursos humanos na área.

A NOB prevê também um sistema de incentivos de modo a promover a progressiva ampliação das responsabilidades dos municípios. Esses incentivos estão associados à maior participação na partilha dos recursos federais e à ampliação de sua atuação em certas ações.

Aos estados a Norma atribui responsabilidades de financiamento e de execução. No que se refere à oferta de serviços, eles passam a deter a responsabilidade, em conjunto com os municípios, de implementar consórcios públicos ou ações regionais de proteção social especial, ou seja, que se referem à oferta de serviços de média complexidade, objetivando a proteção de indivíduos em situação de violação de direitos mas sem ruptura de vínculos familiares, e de serviços de alta complexidade, voltados àqueles que têm tais vínculos rompidos.

Visando a qualificar os instrumentos de gestão da política, a NOB define responsabilidades no âmbito do planejamento, do sistema de informação, do monitoramento e da avaliação para os três níveis de governo, estabelecendo a necessidade não apenas de realização de diagnósticos sociais por municípios e estados, como de elaboração de planos de ação e de relatórios de gestão anuais. Nesse contexto, reafirmam-se ainda os espaços de articulação e pactuação, redefinindo a composição das Comissões Intergestoras Bipartites, da Comissão Intergestora Tripartite e definindo suas competências. Reitera-se também a importância das instâncias de deliberação de cunho participativo – os conselhos nacional, estaduais e municipais de

assistência social – definindo suas competências no que se refere ao cumprimento da nova Norma Operacional Básica.

Por fim, instituem-se mudanças importantes no tocante à gestão financeira da política. Para o financiamento federal das ações de assistência social a serem desenvolvidas pelos municípios ou em nível regional, a NOB estabelece a criação de sete pisos de financiamento. A proteção social básica contará com o financiamento federal por meio de três pisos: *i*) piso básico fixo – dirigido aos Cras; *ii*) piso básico de transição; e *iii*) piso básico variável, voltado aos serviços que buscam complementar o atendimento prestado no âmbito dos Cras.

A proteção social especial contará com o financiamento federal por meio de quatro pisos: o de transição de média complexidade, o fixo de média complexidade, e os pisos de proteção social especial de alta complexidade I e II. Os dois primeiros visam a financiar os serviços prestados pelos Centros de Referência Especializado de Assistência Social, bem como a rede voltada ao atendimento de situações de violação de direitos sem rompimento de vínculos familiares. Os dois últimos objetivam financiar a rede de acolhimento de indivíduos que necessitam de atendimento integral.

Cabe observar que os chamados pisos de transição são aqueles que darão continuidade ao financiamento atualmente praticado pelo governo federal para tais serviços, garantindo, deste modo, que não haverá descontinuidade no repasse para qualquer município. Os demais pisos, por sua vez, visam a instituir um novo padrão de financiamento para recursos novos ou remanejados, partindo de critérios claros e pactuados de partilha. A NOB também avança no estabelecimento destes critérios, que passam a ser definidos a partir da utilização de indicadores sociais previamente determinados. Entre os indicadores adotados pela NOB, destacam-se os que definem o conceito de vulnerabilidade social. Considera-se ali como população vulnerável o conjunto de famílias que apresentam características sociais específicas, como habitação em domicílios com serviços de infra-estrutura inadequados; renda familiar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo; renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo, associada a outra variável como existência de idosos, portadores de deficiência, crianças, crianças e adolescentes em situação de trabalho, entre outros. A combinação dessas características comporá a Taxa de Vulnerabilidade Social em um determinado território e será utilizada, em conjunto com outros indicadores – como porte populacional, variáveis vinculadas a receitas municipais e recursos transferidos, entre outros –, no estabelecimento de critérios de partilha de recursos.

A NOB-Suas é, assim, resultado de um esforço nacional de reorganização da gestão e do financiamento da política de assistência social, inaugurando nova fase dessa política. Contudo, em que pesem as linhas gerais estarem aprovadas, sua implementação ainda deverá ser objeto de regulamentações específicas – a serem pactuadas na CIT e deliberadas no CNAS – em prol da reorientação do financiamento público no sentido do fortalecimento de uma rede de atendimento e de serviços, padronizada e instalada em todo o território nacional, visando a construir um novo patamar no sistema brasileiro de proteção social.

Numa primeira avaliação desse processo, cabe ainda apontar alguns aspectos que influenciarão, de forma determinante, no rumo das mudanças instituídas. Deve-se registrar, em primeiro lugar, que o novo formato da política nacional de assistência será

profundamente influenciado pelo papel que vierem a assumir as instâncias de controle social, em especial os conselhos municipais de Assistência Social. Ao reconhecer ampla autonomia aos municípios na fixação de prioridades para a aplicação dos recursos alocados, seja na proteção social básica ou especial, e ao dotar de centralidade na implementação da política a instituição de um Plano Municipal de Assistência Social, a NOB coloca em novo patamar o papel dos conselhos municipais: não apenas de controlar a execução das ações propostas ou de referendar o orçamento público e fiscalizar sua aplicação – objetivos por si só já bastante desafiadores –, mas de efetivamente participar na definição de necessidades e prioridades, garantindo o atendimento republicano, a democratização do acesso e a qualidade dos serviços assistenciais.

Vale também lembrar que o estabelecimento do co-financiamento como base para o pleno funcionamento dos pisos estabelece uma nova relação de cooperação e responsabilidades entre as três esferas de governo. A partilha no financiamento não é, entretanto, amparada em legislação pela via do estabelecimento de qualquer tipo de vinculação de recursos à assistência social. Isso pode acarretar a ampliação de desigualdades na aplicação de recursos públicos entre as regiões e localidades do país. Da mesma forma, os pisos referem-se, na NOB, ao custo de serviços cujo cálculo ainda está para ser elaborado. Desafio especialmente mais complexo na medida em que a definição dos serviços e ações que compõem a proteção social básica e a proteção social especial ainda não foi plenamente estabelecida. São desafios que estarão colocados para os próximos meses.

## 1.2 A política de transferência de renda

A consolidação institucional da política nacional de transferência de renda permaneceu objeto de esforço do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no primeiro semestre de 2005. Nesse período, destaca-se a publicação da Portaria nº 246, de 20 de maio, instituindo procedimentos de adesão dos municípios ao Programa Bolsa-Família, e normatizando sobre a designação dos gestores municipais responsáveis pelo programa e sobre suas instâncias de controle social.

O Programa Bolsa Família constitui uma transferência de renda do governo federal às famílias com renda mensal *per capita* abaixo de R\$ 100,00. Em que pese ser um programa federal, sua execução, como determinam a Lei nº 10.836 de 2004 e o Decreto nº 5.209 de setembro daquele mesmo ano, deve ser realizada de forma descentralizada, por meio de articulação entre os entes federados e sob supervisão de instâncias locais de controle social. No esforço de consolidar a participação de estados e municípios na gestão, a Portaria nº 246 instituiu um instrumento formal de adesão dos municípios ao programa, o Termo de Adesão, assim como determinou os procedimentos para a efetivação dessa adesão. São eles a existência formal e o pleno funcionamento de um comitê ou conselho local de controle social do Programa Bolsa-Família, e a indicação do gestor municipal do Programa. A adesão indica que o município assume responsabilidades frente ao Programa, no que diz respeito à sua gestão e execução em seu território, e será pré-requisito para a expansão do número de beneficiários no local. A adesão, de validade indefinida, substituirá os convênios, adesões e termos de cooperação já firmados com validade até 31 de dezembro de 2005, e permitirá ainda ao município receber recursos para o desenvolvimento de sua capacidade de gestão, assim como para atualização do Cadastro Único.

Pelo Termo de Adesão, caberá ao município realizar a gestão dos benefícios em seu território, procedendo às atividades de bloqueio ou cancelamento dos benefícios; promover a apuração ou encaminhamento de denúncias sobre irregularidades; realizar o acompanhamento das famílias beneficiárias e o seu acesso aos serviços de saúde e educação; além de desenvolver parcerias para a oferta de serviços complementares, como ações de capacitação ou de geração de emprego e renda. Cabe lembrar que ainda permanece válido o Decreto nº 5.209, cujo Artigo 28 determina que recai sob os ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social a responsabilidade pelo acompanhamento e a fiscalização do cumprimento das condicionalidades.

Com a indicação de um gestor municipal para o Programa Bolsa Família, o MDS espera mais transparência em sua relação com os municípios. O gestor passa a ser o interlocutor local junto ao MDS, às instâncias de controle social, às secretarias municipais de Assistência Social, Saúde e Educação, além de outras instâncias e instituições envolvidas na ação. O ministério sugere que o gestor municipal indicado seja a secretaria municipal de Assistência Social. Da mesma forma, observa-se pelos dados preliminares existentes que, na maioria dos municípios, foram os conselhos de assistência social os indicados para exercerem o papel de controle social do Programa. Contudo, como a legislação vigente permite autonomia local na indicação da instância de controle social – seja via criação de uma instância própria, seja via indicação de um conselho já existente –, a dispersão de atores sociais envolvidos é previsível, devido ao fato de que os diferentes conselhos municipais têm composição bastante distinta. Concluída a fase de adesão, prevista para estender-se até outubro de 2005, poder-se-á ter um quadro mais claro do envolvimento institucional da assistência social com o Programa Bolsa-Família no conjunto dos municípios brasileiros.

### 1.3 A Política de Segurança Alimentar e Nutricional

Na área de segurança alimentar e nutricional destaca-se, no primeiro semestre de 2005, a aprovação, em 28 de junho de 2005, na 11ª reunião do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), da Proposta de Anteprojeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan). Trata-se de antiga demanda do movimento social, que se transformou em resolução, de caráter prioritário, aprovada na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar.<sup>15</sup> Com o intuito de implementar essa resolução, o Consea criou um grupo de trabalho (GT) encarregado de preparar a proposta, integrado por conselheiros da sociedade civil e representantes do governo federal.

Durante o período de preparação da proposta da Losan – que incluiu um debate, por meio de videoconferência, com os conselhos estaduais de segurança alimentar e nutricional, assim como debates coordenados pelo MDS no âmbito federal – destacaram-se como principais pontos sensíveis a natureza das deliberações do Consea e sua composição; a definição da política nacional de segurança alimentar e nutricional; seu financiamento; e a relação com os estados e municípios.

No que diz respeito à natureza e composição do Consea, uma parte dos conselheiros e dos representantes dos conselhos estaduais defendia que o Colegiado fosse

---

15. A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi realizada em Olinda, no período de 17 a 20 de março de 2004.

deliberativo, majoritariamente integrado por representantes da sociedade civil, eleitos na Conferência Nacional de Segurança Alimentar. A maioria, contudo, entendeu que o princípio da intersetorialidade da segurança alimentar e nutricional não possibilita que as resoluções do Conselho assumam um caráter mandatório. Isto porque um sistema de segurança alimentar e nutricional não seria hierarquicamente superior aos demais sistemas existentes; ele deveria interagir, em regime de colaboração, com outros sistemas orgânicos (*i.e.*, saúde, assistência social, seguridade social), ou não orgânicos (*i.e.*, desenvolvimento agrário, trabalho e renda), e seus respectivos canais de participação e de decisão. Além disso, atribuir caráter deliberativo às resoluções do Consea demandaria paridade da representação no Conselho. Tendo em vista as especificidades do tema, optou-se por um conselho consultivo para o presidente da República, majoritariamente integrado por representantes da sociedade civil (dois terços), nomeados pelo Chefe do Executivo a partir de critérios aprovados na Conferência Nacional.

Quanto à política nacional de segurança alimentar e nutricional, alguns conselheiros e representantes de conselhos estaduais argumentavam que a lei, por ser orgânica, deveria definir o conteúdo da política, suas fontes de financiamento, bem como as atribuições de estados e municípios. No entanto, a maior parte entendeu que, por tratar-se de um sistema intersetorial, aberto e que se articula em regime de colaboração com outros sistemas, a norma legal deveria definir a abrangência da segurança alimentar e nutricional,<sup>16</sup> deixando o detalhamento da política, do plano, bem como a definição dos recursos como atribuições do Consea, a partir das diretrizes emanadas da Conferência. Faz-se mister ressaltar que acabou predominando a decisão de encaminhar uma proposta ao Executivo até, no máximo, o final do primeiro semestre de 2005, de modo a aumentar a probabilidade de que o Projeto de Lei (PL) fosse votado ainda na vigência desta legislatura. Frente a tal consenso, optou-se, em determinados momentos, por adiar o aprofundamento de alguns temas em razão do prazo acordado para o envio da proposta ao Executivo. Além disso, entendia-se que a conformação do sistema nacional demanda um processo de amadurecimento gradativo, mais longo, à semelhança, portanto, do que ocorreu com outros sistemas mais completos, como o da saúde e o da assistência social.

No que tange às atribuições de estados e municípios, tendo em vista que o projeto de lei em tela não se refere à regulamentação de uma determinação constitucional, não lhe compete interferir nas autonomias dos entes subnacionais. Nesse sentido, propôs-se incluí-los como integrantes do sistema, determinando que criem instâncias semelhantes

---

16. Na proposta de anteprojeto de Losan, a segurança alimentar e nutricional abrange:

- I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;
- II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;
- III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;
- IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial bem como a cultural da população;
- V – a exigibilidade administrativa e jurisdicional do direito humano à alimentação adequada; e
- VI – a produção, a difusão e o acesso à informação e ao conhecimento.

àquelas propostas para a esfera federal, quais sejam: a conferência, o conselho e a câmara intragovernamental de segurança alimentar e nutricional.

Como resultado dos debates, o projeto encaminhado pelo Consea ao governo federal “dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) para respeitar, proteger, promover, prover, monitorar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada e dá outras providências” e, para tanto, conta com 30 artigos distribuídos em três títulos. No primeiro, que trata das disposições gerais, estabelece-se o objetivo da lei, isto é, a criação de uma estrutura organizacional e sistêmica para que o poder público, por meio de políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, possa assegurar o direito humano à alimentação adequada. Além disso, define-se que o direito humano à alimentação adequada requer a soberania alimentar do país e o seu compromisso com a soberania alimentar de todos os povos. O segundo título se refere ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e, portanto, são tratados ali os seguintes assuntos: *i*) definição da segurança alimentar e nutricional, bem como de seus campos de abrangência; *ii*) instituição do sistema, assim como seus princípios, diretrizes, objetivos e critérios de adesão; *iii*) composição do sistema e as instâncias que o articulam, destacando-se a Conferência Nacional, o Consea, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional e seus congêneres nos estados e municípios; e *iv*) estabelecimento das competências da Conferência, do Consea e da Câmara. Por fim, o terceiro título trata das disposições finais e transitórias que atribuem ao atual Conselho a convocação da próxima Conferência, bem como fixa prazo para que o Poder Executivo estruture a secretaria executiva do Consea e crie a Câmara Interministerial.

Atualmente, a proposta do anteprojeto encontra-se em análise na Casa Civil da Presidência da República. A expectativa é que o governo encaminhe o PL ao Congresso Nacional até meados do segundo semestre de 2005.

## 2 Acompanhamento de programas

No que se refere à execução dos programas do MDS, chama a atenção, na primeira metade do ano, a publicação do Edital nº 1 do Ministério, instituindo critérios para habilitação e de seleção de propostas para instalação de Restaurantes Populares. O Edital, adotado em abril, será, ao que tudo indica, reproduzido para outros programas financiados pelo MDS mediante convênios. Ele representa um importante avanço no sentido da transparência e publicização no processo de apresentação, análise e seleção de propostas a serem financiadas pelo Ministério. Além de estabelecer os critérios de habilitação (comprovação de propriedade do imóvel onde se instalará o restaurante, de contrapartida orçamentária do município e de estar respeitando a Lei de Responsabilidade Fiscal), o Edital adota um conjunto de sete critérios técnicos que serão aplicados, em caráter classificatório, aos municípios considerados habilitados. Estes critérios – que já vigoram para a distribuição do Orçamento de 2005 e que são associados a indicadores, com pesos e pontuações específicas, são os seguintes:

- a) caracterização demográfica e regional: indica regiões metropolitanas, capital ou população urbana maior que 300 mil habitantes;
- b) risco de insegurança alimentar e nutricional da população: composto pelo índice de vulnerabilidade social da população e pelo índice de pessoas acima de 60 anos com renda inferior a 2 salários mínimos;

- c) situação da promoção do direito à renda da cidadania municipal, identificada pelo percentual de famílias atendidas pelo Programa Bolsa-Família;
- d) desenvolvimento da Política Local de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), identificada pela existência de restaurantes populares, de conselho de segurança alimentar, por aquisição de produtos da agricultura familiar e assentados da reforma agrária, e pela região pertencente ao Conselho Nacional de Secretários de Administração (Consad);
- e) participação de contrapartida do proponente em relação ao valor total do projeto;
- f) caracterização de aplicação dos recursos solicitados ao MDS; e
- g) avanço na preparação da proposta de implantação do programa no município.

O Programa Banco de Alimentos foi objeto, em maio de 2005, de relevante análise e recomendações por parte do Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>17</sup> Consolidando os dados de auditoria realizada entre agosto e novembro de 2004 – que, além de análise documental, recorreu a entrevistas, questionários e visitas realizadas –, o TCU aponta falhas e apresenta sugestões visando ao aprimoramento do programa e ao atendimento de seus objetivos de combater a fome por meio da recuperação de alimentos desperdiçados ao longo da cadeia produtiva, mas ainda próprios ao consumo humano. Entre os problemas identificados nos 25 convênios que compunham o universo do programa, em outubro de 2004, destacam-se: *i*) a inexistência de um padrão de funcionamento comum; *ii*) problemas na captação de doações; *iii*) pouca divulgação do programa; *iv*) fragilidades na regulamentação do programa, assim como no sistema de monitoramento e controle social; e *v*) grande diversidade entre os bancos de alimentos em funcionamento.<sup>18</sup>

O primeiro semestre de 2005 trouxe ainda como novidade a mudança nos programas federais da área de assistência social. Com o objetivo de adaptar a organização das ações de responsabilidade da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) à nova Pnas e à Nob-2005, o MDS, aproveitando o período anual de revisão do Plano Plurianual (PPA), negociou com o Ministério do Planejamento uma proposta de alteração da programação PPA da área. A reformulação do PPA da SNAS passa a organizar o orçamento federal da Assistência Social de 2006 – cuja proposta deve ser apresentada ao Congresso Nacional até agosto de 2005 –, sendo, por isso, especialmente relevante a apresentação das alterações ali efetuadas.

De fato, a nova programação vem substituir um formato que durou sete anos.<sup>19</sup> Durante o período, o orçamento federal da Assistência Social era executado por meio de sete programas finalísticos, e suas respectivas ações. Observa-se que os programas organizavam-se então por tipo de público, ou seja, por segmento populacional. A nova programação da SNAS ancora-se, por sua vez, numa abordagem integral referida à família, buscando, por meio dela, atuar junto a todos os seus membros, sejam eles idosos, crianças, portadores de deficiência etc. Além disso, a nova programação se

---

17. Processo TC011.308/2004-6, apreciado na Sessão do Plenário de 25/5/2005.

18. Outro importante programa do MDS, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), foi objeto de recente avaliação do Ipea, como pode ser visto no capítulo sobre Desenvolvimento Rural deste boletim.

19. A tabela nº 2 apresentada no número 10 deste boletim, traz o demonstrativo do número de beneficiários dos programas federais de assistência social, ano a ano, entre 1999 e 2005.

organiza pelo tipo de vulnerabilidade à qual as famílias estão submetidas. De acordo com a Pnas, enquanto a proteção social básica procura prevenir situações de risco, a proteção social especial visa a atuar junto a famílias e indivíduos que já se encontram em situações de risco e violação de direitos. Seguindo essa estratégia, a nova programação do PPA e orçamento da Assistência Social, tal como encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, por meio do Projeto de Lei de Revisão do PPA e do Projeto de Lei Orçamentária Anual, é mostrada no quadro a seguir, ao lado da programação atualmente em vigor, e passa a conter os programas e ações finalísticas ali descritos:

**Quadro comparativo da programação de programas e ações finalísticos da SNAS em 2005 e 2006**

PPA 2005	PPA 2006
<b>Proteção Social à Criança, ao Adolescente e à Juventude</b>	<b>Programa Proteção Social Básica</b>
- Atendimento em creche e pré-escola – rede SAC	- Serviços de Proteção Social Básica às Famílias
- Construção, ampliação e modernização de creches	- Serviços Específicos de Proteção Social Básica
- Programa Agente Jovem	- Concessão de Bolsa para Jovens em Situação de Vulnerabilidade Social
<b>Proteção Social à Pessoa com Deficiência</b>	- Estruturação da Rede de Serviços da Proteção Social Básica
- Serviços de Ação Continuada	- Benefícios de Prestação Continuada à Pessoa Idosa
- Benefícios de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência	- Benefícios de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência
- Renda Mensal Vitalícia por invalidez	- Renda Mensal Vitalícia por idade
- Construção, ampliação e modernização de centros de atendimento;	- Renda Mensal Vitalícia por invalidez
<b>Proteção Social ao Idoso</b>	<b>Programa Proteção Social Especial</b>
- Serviços de Ação Continuada	- Serviços de Proteção Social Especial a Indivíduos e Famílias
- Benefícios de Prestação Continuada à pessoa idosa	- Serviços Específicos de Proteção Social Especial
- Renda Mensal Vitalícia por idade	- Estruturação da Rede de Serviços da Proteção Social Especial
- Construção, ampliação e modernização de centros de atendimento	
<b>Programa Atenção Integral à Família – Paif</b> (chamado em 2005 de Sistema Único de Assistência Social)	
<b>Programa de Erradicação do Trabalho Infantil</b>	<b>Programa de Erradicação do Trabalho Infantil</b>
- Concessão de Bolsa a Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho	- Concessão de Bolsa a Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho
- Ações Socioeducativas para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho	- Ações Socioeducativas para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho
<b>Programa Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes</b>	<b>Programa Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes</b>
- Proteção Social às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias	- Proteção Social às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias
<b>Programa Economia Solidária em Desenvolvimento</b>	<b>Programa Economia Solidária em Desenvolvimento</b>
- Promoção da inclusão produtiva	- Promoção da Inclusão Produtiva

Fonte: PPA 2005/PPA 2006.

Consideram-se Serviços de Proteção Social Básica às Famílias aqueles oferecidos nos Centros de Referência da Assistência Social (Cras). Esta ação absorve o antigo Programa de Atenção Integral à Família (Paif). Os Serviços Específicos de Proteção Social Básica referem-se à parte dos serviços de ação continuada oferecidos pela rede pública e privada nos antigos programas voltados a crianças, idosos e portadores de deficiência. São aqui contemplados os financiamentos à rede de serviços que atendem esses grupos num contexto de promoção da convivência, protagonismo, ações de socialização, serviços socioeducativos e de capacitação. A ação referente à Concessão de Bolsa para Jovens de 15 a 17 anos refere-se ao antigo Programa Agente Jovem. A ação de Estruturação da Rede de Serviços reúne as antigas ações de Construção, Ampliação e Modernização de centros de atendimento no tocante a ações de proteção básica. Os pagamentos dos BPC e da RMV mantêm-se como ações específicas, separados por público, de modo a permitir seu melhor acompanhamento.

A proteção social especial divide-se, como foi visto aqui, em três ações finalísticas. A ação de Serviços de Proteção Social Especial a Indivíduos e Famílias em situações de risco se refere ao financiamento dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social, além do financiamento aos serviços de plantão social, abordagem de rua, cuidado a domicílio, entre outros. Os Serviços Específicos de Proteção Social Especial têm em foco, por sua vez, aqueles serviços de proteção integral direcionados às necessidades de afastamento do núcleo familiar.

O Peti e o Programa Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, em que pese serem intervenções que podem ser classificadas como do campo da proteção social especial por destinarem-se a atender crianças e adolescentes cujos direitos estão sendo violados, mantêm-se como programas específicos. Esta opção se justifica, segundo o MDS, pelo fato de ser necessário incentivar o cumprimento de metas específicas, relacionadas a pactos nacionalmente definidos e assumidos pelo governo brasileiro.

Foi a partir desta nova programação que o MDS elaborou sua proposta de orçamento para 2006, a ser enviada ao Congresso Nacional. Contudo, ainda no ano de 2005, a SNAS estará trabalhando com a antiga programação, cuja elaboração remonta a 2004.

Por fim, cabe registrar, na execução físico-orçamentária dos programas federais, as dificuldades existentes para a realização de uma avaliação dessa natureza ao final do primeiro semestre do ano. Tais dificuldades se devem às restrições orçamentárias em vigor, à morosidade decorrente das condições legais para a realização daquelas transferências de recursos baseadas em instrumentos como convênios e termos de cooperação entre esferas de governo, e à concentração no tempo de certas características de despesas. No entanto, os programas de transferência de renda não se encontram sujeitos àquelas variáveis, na medida em que apresentam uma execução física e financeira homogênea ao longo do ano.

Examinando-se os programas de transferência de renda, observa-se, na tabela 1, que continua a ocorrer a transferência dos beneficiários dos demais programas para o Bolsa-Família. Entretanto, a redução dos beneficiários dos programas remanescentes foi ainda lenta. A preocupação maior do MDS tem sido o processo de unificação do Bolsa-Escola com o Bolsa-Família. Nesse sentido, o Ministério deu prazo até 30 de setembro para que os municípios concluam a migração das famílias do cadastro do Bolsa-Escola para o cadastro único, possibilitando assim a unificação dos dois programas. Após essa data, todos os benefícios do Bolsa-Escola serão cancelados. Visando a incentivar tal ação, foram alocados recursos para unificação destes cadastros.

Quanto ao pagamento do BPC e da RMV, nota-se pela tabela 2 uma continuidade de crescimento dos BPC, assim como da queda do número de beneficiários da RMV, seguindo a tendência histórica destes programas e superado o impacto decorrente das mudanças instituídas pelo Estatuto do Idoso.<sup>20</sup>

---

20. Sobre as mudanças sofridas pelos BPC, em decorrência da aprovação do Estatuto do Idoso, ver o nº 10 do boletim Políticas Sociais – acompanhamento e análise.

TABELA 1

**Demonstrativo dos programas federais de transferência de renda por número de beneficiários em julho de 2004 e junho de 2005**

	Famílias beneficiárias em julho de 2004	Famílias beneficiárias em dezembro de 2004	Famílias beneficiárias em junho de 2005
Bolsa-família	4.249.758	6.571.842	7.031.672
Bolsa-escola	3.549.892	3.042.794	2.311.567
Bolsa-alimentação	292.861	53.507	36.985
Cartão-alimentação	346.290	107.907	99.155
Auxílio-gás	6.416.155	4.220.953	4.172.448

Fonte: "Demonstrativo dos programas de transferência de renda" – site do MDS.

TABELA 2

**Benefícios do BPC e da RMV emitidos em janeiro e junho de 2005**

	Benefícios emitidos em janeiro de 2005	Benefícios emitidos em junho de 2005	Varição no ano (%)
BPC idoso	943.162	1.002.840	6,33
RMV idoso	178.911	169.384	-5,32
BPC portador de deficiência	1.133.627	1.166.682	2,92
RMV invalidez	367.512	355.515	-3,26

Fonte: MDS.

### 3 Conclusão

O primeiro semestre de 2005 foi marcado por importantes mudanças em todas as políticas sob responsabilidade do MDS. A SNAS continua avançando nas regulamentações, objetivando instituir uma política pública descentralizada de assistência social. A Política de Segurança Alimentar e Nutricional também avança nos esforços de regulamentar a área, amadurecendo a proposta de uma Lei Orgânica e padronizando a sistemática de financiamento de projetos locais com a aplicação de indicadores socioeconômicos relevantes – prática também adotada pela política de assistência social. A Política de Transferência de Renda dá continuidade aos esforços de unificação dos programas remanescentes quando da instituição do Bolsa Família, prometendo avanços expressivos nesse sentido para o segundo semestre. A regulamentação institucional é, assim, o grande campo onde vêm sendo processados os avanços na área. Os avanços na cobertura dos programas têm sido, contudo, bastante desiguais, podendo-se falar numa perspectiva de universalização apenas para a Política de Transferência de Renda.