

A SEGURANÇA DAS FAMILIAS NOS PROGRAMAS SOCIAIS BRASILEIROS E O SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE GESTÃO SOCIAL- SIGS

Ana Rojas Acosta

Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)

A SEGURANÇA DAS FAMILIAS NOS PROGRAMAS SOCIAIS BRASILEIROS E O SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE GESTÃO SOCIAL- SIGS

Resumo: É indiscutível o avanço das políticas sociais brasileiras a partir da Constituição Federal de 1988, quando da aprovação da política de seguridade social, como uma das políticas sociais que objetiva proporcionar segurança à sociedade, através do tripé (previdência, saúde e assistência social). Este artigo ressalta que os programas sociais implantados após esta Constituição tomaram diversos rumos, e precisam ser avaliados quanto à sua eficiência, eficácia e efetividade. Nesse sentido, enfatiza que o monitoramento e avaliação desses programas são essenciais e que o sistema de informação de gestão social se propõe a contribuir com a Política Nacional de Assistência Social, como um instrumento de gestão social.

Palavras chave: Sistemas de informação, seguranças sociais, programas sociais, assistência social.

SECURITY OF FAMILIES IN BRAZILIAN SOCIAL PROGRAMS AND THE INFORMATION SYSTEM FOR SOCIAL MANAGEMENT- SIGS

Abstract: It is indisputable progress in the Brazilian social policies from the 1988 Federal Constitution upon the approval of social security policy as a social policy that aims to provide security to the society through the tripod (pension, health and social care). The social programs implemented after this Constitution took different directions and need to be evaluated for their effectiveness, efficiency and effectiveness. In this sense, monitoring and evaluation of these programs are essential and the information system of social management proposes to contribute to the National Social Policy as an instrument of social management.

Key words: Information systems, social security, social programs, social assistance.

Recebido em: 11.11.210. Aprovado em: 16.06.2011.

1 INTRODUÇÃO

A partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88) verifica-se uma forte mudança no paradigma das políticas sociais no Brasil, que passaram a ser estruturadas sobre o patamar das políticas públicas, de caráter continuado e permanente, na perspectiva de construção das bases materiais de um Estado de Bem-Estar Social, no entendimento de um Estado a serviço do interesse público¹. A CF/88 alargou o espectro dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes quanto ao desenho das políticas, seleção de beneficiários e benefícios.

Em concordância com Regules (2005), pode-se afirmar que

A assistência social é constitucionalmente um direito à seguridade social. Nesse sentido, não é uma benesse, um ato de bondade do Estado, é uma relação jurídica onde há um sujeito ativo e um sujeito passivo, um credor e um devedor. Os direitos relativos à assistência social integram o campo dos direitos sociais.

Portanto, a assistência social, política pública não contributiva, é dever do Estado e direito de todo cidadão que dela necessitar, e a questão central é quais direitos e serviços se pode usufruir na atual política de assistência social brasileira.

Entre os principais pilares da assistência social estão a Constituição Federal de 1988 que dá as diretrizes para a gestão das políticas públicas, e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, que estabelece os objetivos, princípios e diretrizes das ações.

O Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS) afirma que o atual modelo da política de gestão da assistência social brasileira enfatiza a descentralização e a participação da sociedade. Confirma, desta forma, os termos previstos na LOAS, que determina que a assistência social seja organizada em um sistema descentralizado e participativo, composto pelo poder público e pela sociedade civil. Nesta perspectiva, ganham importância no processo de gestão e implementação das políticas de seguridade social a preocupação com o monitoramento e a avaliação dos programas e ações executadas, tendo em vista mensurar o alcance social do investimento público na articulação direta com as necessidades sociais identificadas.

Nesta direção, o presente artigo busca refletir sobre o processo de implementação das ações sociais destinadas a garantir proteção social e segurança às famílias eleitas como matriz fundamental de atendimento, ao tempo em que procura sintetizar a contribuição dos sistemas de monitoramento e avaliação enquanto instrumentos de aperfeiçoamento da gestão pública.

2 A SEGURANÇA DAS FAMÍLIAS NOS PROGRAMAS SOCIAIS BRASILEIROS

A IV Conferência Nacional de Assistência Social deliberou, em 2006, sobre a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), motivo pelo qual o referido Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) implantou o SUAS, que passou a articular meios, esforços e recursos para a execução dos programas, serviços e benefícios socioassistenciais. Nesse sentido, o SUAS é que organiza a oferta da assistência social, promovendo bemestar e proteção social a famílias, crianças, adolescentes e jovens, pessoas com deficiência, idosos enfim, a todos que dela necessitarem.

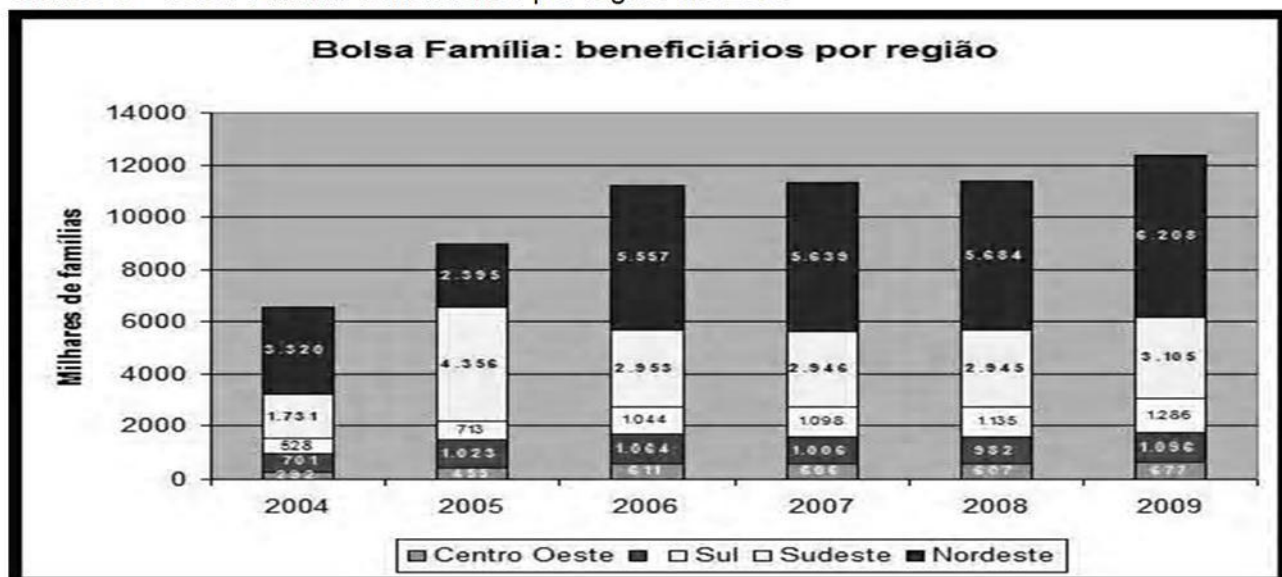
As ações são baseadas nas orientações da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 2004.

As políticas da seguridade social acabam por alcançar um maior contingente populacional que as demais políticas arroladas acima, o que fortalece a importância desta segurança para o cidadão brasileiro.

Nesse sentido verifica-se, por exemplo, que o número de usuários do PBF tem tido incremento considerável nos últimos anos, como observado no gráfico 1, da evolução quantitativa por região, até 2009.

O volume massivo do Programa Bolsa Família², que atualmente atende mais de 12 milhões de famílias em todo território nacional³, não pode ser pensado sem instrumentos e técnicas objetivas e claras, para esse trabalho atingir os direitos massivos à proteção social que a legislação prevê. Esse programa transfere diretamente renda com condicionalidades, beneficiando famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. O PBF integra as ações do Programa Fome Zero que tem como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome.

Gráfico 1 – Bolsa Família: beneficiários por região até 2009



Fonte: Departamento de Operação/SENARC/MDS (2009).

O PBF possui três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Os programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

Na sociedade brasileira, os excluídos vivenciam experiências de vida marcadas pela pobreza e exclusão social, com baixos níveis de educação, de alimentação, de saúde, de renda, entre outras, que configuram espaços sociais de violência cotidiana aos direitos humanos e de negação da cidadania.

Os programas sociais vêm sendo implementados nesta perspectiva de enfrentamento às situações de exclusão, e o grande desafio no campo das políticas sociais públicas é a superação desse caráter compensatório e a criação de políticas sociais públicas que compreendam a dinâmica social imposta pelo capital para que se possa propor a superação do modelo societal em questão.

Na perspectiva de alguns acadêmicos sobre a diminuição da participação do Estado na economia e na intervenção no social, as políticas sociais devem ter um caráter compensatório e, devem ser focalizadas nos pobres dentre os pobres. Essa tendência contrapõe a ideia de democracia e cidadania que parte do pressuposto da universalização dos direitos sociais.

Verifica-se, ainda, que no Brasil os gastos sociais são usados de forma ineficiente. Algumas

vezes, o papel do setor público ou do setor privado na prestação de serviços se confunde.

Em áreas como o da saúde, da habitação, o setor privado tem marcada presença, muitas das vezes encarecendo a prestação de serviços e a sua qualidade.

Os programas sociais têm caráter neoliberal, porque incentivam o consumismo em prol do desenvolvimento, tornando-se o novo fundamentalismo da sociedade contemporânea⁴. Apesar de ser uma forma aviltante dos direitos do cidadão, na sua condição de pobreza, esses programas têm apresentado resultados de diminuição das desigualdades sociais.

Segundo Arregui e Wanderley (2009), vivemos ao mesmo tempo o esgotamento de um modelo e o fim de uma forma de inteligibilidade do mundo. A chamada invenção do social, que constituiu a grande virada do séc. XIX, parecia ter se consolidado, neste século, através da construção de sistemas de proteção social. Estes, porém, se encontram abalados pela internacionalização da economia e pela crise do Estado-Providência, representada pela crise da solidariedade e do vínculo social, ampliada pela transformação das relações entre economia e sociedade (a crise do trabalho) e dos modos de constituição das identidades individuais e coletivas (a crise do sujeito).

Nesse sentido, podemos afirmar que há avanço da política brasileira, porém a ausência de serviços públicos nos territórios é perceptível diante das necessidades da assistência social no seu papel preventivo. Para contribuir no desenho de políticas públicas, é importante refletir a respeito da caracterização dos grupos

familiares que são alvo dos programas sociais; entender que famílias são essas, quais as suas principais demandas, quais as trajetórias presentes no seu cotidiano e quais ações permitiriam resgatar as suas potencialidades e fortalezas.

Nesse sentido, entende-se que ainda não se tem levantado quais são os conteúdos e os resultados de uma política social de trabalho com famílias, buscando a condição de proteção social. Se faz necessário, portanto, a busca de elementos que possam dar consistência e densidade à política social e clareza à previsão de impactos a partir das análises das condições, concepções e perspectivas dos agentes institucionais que trabalham com famílias.

No entanto, não está definido como os operadores/agentes desta política devem agir diante de tais situações. Os instrumentais fornecidos pelo Estado têm sido o de cadastramento e acompanhamento do mesmo, no que diz respeito a informações sobre o perfil do usuário/família. Mas não define que estratégias nem com que instrumentos e técnicas esse agente deve interagir junto aos usuários.

Os instrumentos básicos de utilização dos técnicos/agentes gestores e executores desses programas certamente devem passar pelo diagnóstico situacional das famílias, pelo conhecimento dos laços, redes e equipamentos sociais existentes no território, pelo monitoramento e avaliação dos programas para além da renda. A identificação do público alvo dos programas é essencial, com base na identificação do usuário no serviço, ou seja, o serviço indo em busca de melhoria das condições de vida do cidadão, o que requer a utilização adequada de ferramentas de monitoramento e avaliação.

2.1 Sistema de Informação de Gestão Social - Sigs: ferramenta para o trabalho socioeducativo com famílias

O SIGS (*Sistema de Informação e Gestão Social*) iniciou sua especificação e desenvolvimento a partir de problemas e demandas reais enfrentadas por órgãos municipais e estaduais na gestão de programas sociais⁵ com vistas a facilitar o processo de planejamento, monitoramento e avaliação dos programas. O seu foco principal é o Cadastro único de famílias e o seu monitoramento durante a permanência nos programas, desde o perfil do público beneficiário até a gestão dos insumos, passando pela busca de identificação de fragilida-

des e das potencialidades operacionais e, finalmente, pela avaliação dos resultados frente às metas estabelecidas⁶.

Esta ferramenta tem dentre seus objetivos principais⁷:

1) oferecer um modelo de Cadastro Socioeconômico Único formado por doze categorias: Composição Familiar, Documentos Pessoais, Situação ocupacional e Renda Familiar, Escolarização, Participação regular em Atividades, Saúde e Doença das Pessoas, Deficiência, Endereço da família, Domicílio, Recebimento do Benefício, Condições de Vida e Modalidades. Em cada uma destas categorias existem questões obrigatórias que não podem ser modificadas/excluídas, e também questões que podem ser adaptadas/excluídas à realidade do programa. Todas as questões do Cadastro Único do Bolsa Família do Governo Federal estão contidas no cadastro base ou primário do SIGS tudo em uma única base, para manter um padrão de formatação e facilitar a manipulação e manutenção dos dados;

2) auxiliar o diagnóstico, planejamento, gestão e avaliação de políticas e programas sociais, ou seja, uma solução organizacional e administrativa capaz de permitir soluções aos desafios e problemas criados no ambiente político-social. Um instrumento facilitador da comparabilidade de insumos e resultados, pois possibilita flexibilidade de adaptação às necessidades gerenciais de cada realidade;

3) permitir possibilidades de análise e avaliação a partir de indicadores quantitativos e qualitativos do monitoramento das famílias em programas sociais. O desafio é estabelecer indicadores quantitativos associados aos qualitativos e mais, criar formas de medir o intangível, ou seja, os indicadores denominados de qualitativos.

Certamente, o SIGS é uma proposta tecnológico-social inovadora e abrange diversas áreas de conhecimento no seu desenvolvimento, tais como: Ciência da Computação/Tecnologia da Informação, Direito, Psicologia, Sociologia e Serviço Social. A arquitetura do SIGS é composta por duas grandes seções: administração - onde se detém a responsabilidade de cadastrar as instituições que podem utilizar o SIGS, e também do cadastro de dados gerais para o monitoramento das famílias; a segunda seção é institucional, permitindo aos gerentes cadastrar, acompanhar e monitorar programas sociais, técnicos envolvidos, calendário de reuniões socioeducativas, visualizar

relatórios estatísticos, dentre outros recursos próprios do monitoramento e planejamento do programa social.

3 CONCLUSÃO

Na sociedade brasileira há desconhecimento da política de assistência social; desconhecimento da realidade das condições de vida; e, portanto, não temos estabelecido padrão de trabalho com famílias; não há instrumental para análise territorial (referência c/ referência), Se o trabalho social não pode ser voltado para a renda, deve-se trabalhar, portanto, com a família, pois só a entrega do benefício não garante proteção social. Se o SUAS estabelece 3 funções: proteção social, vigilância sociassistencial e defesa social e institucional com seu sistema articulador básico e especial, deve-se trabalhar o fortalecimento e as competências da família com a devida cobertura de proteção social. Instrumentos e técnicas de trabalho com famílias são necessários para potencializar o trabalho dos executores da política social e, nesse contexto, o SIGS é considerado instrumento de fundamental importância para o monitoramento do desempenho dos programas sociais, pois permite fornecer em tempo ágil informações e registros cadastrais necessários para operacionalizar a gestão e o monitoramento próximos de processos e resultados que os programas movimentam.

O SIGS é uma ferramenta de monitoramento que permite o registro objetivo e continuado das informações necessárias à avaliação de acordo com os métodos e técnicas de gestão social definidos pela instituição operante; uma infraestrutura organizacional-administrativa capaz de tornar possível solucionar os desafios e problemas criados no ambiente político-social⁸. Esta ferramenta permite direcionar a instituição a uma política de proteção e de inclusão social de articulação nas esferas local, estadual e federal, para apresentar maior eficiência na aplicação dos recursos públicos e maior efetividade nos resultados esperados dos serviços e programas sociais e, principalmente, maior segurança social aos cidadãos brasileiros.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, A. R. et al. **Integração do judiciário com um Sistema de Informação para Gestão, monitoramento e avaliação de programas sociais (SIGS): um desafio possível.** 2011. Mimeo.

_____. O Programa de Inclusão Social: contextos e avanços. As políticas sociais no Estado do Mato Grosso do Sul. In: _____. **Inclusão social: uma utopia possível.** São Paulo: Ed. Cortez, 2006.

ARREGUI, C. C.; WANDERLEY, M. A vulnerabilidade social é atributo da pobreza. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 97, 2009. BRASIL. Constituição (1988).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Relatório de condicionalidades.** Brasília, 2009.

_____. _____. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação. **Nota técnica: financiamento da assistência social no Brasil.** Brasília, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento.** Brasília: IPEA; SPI, 2010.

REGULES, L. SUAS e os direitos de cidadania da LOAS. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 5., 2008, Brasília, DF. **Anais ...** Brasília, DF: CNAS, 2005.

NOTAS

- 1 Nota Técnica: Financiamento da Assistência Social no Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação, 2010.
- 2 Diversos estudos apontam para a contribuição do Programa na redução das desigualdades sociais e da pobreza. O 4º Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2010) aponta queda da pobreza extrema de 12% em 2003 para 4,8% em 2008. <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>, acessado em 13 de junho de 2011.
- 3 A depender da renda familiar por pessoa (limitada a R\$ 140), do número e da idade dos filhos, o valor do benefício recebido pela família pode variar entre R\$ 32 a R\$ 242 (desde abril de 2011). 4 de Silvio Tendler, 90m, RJ. 2006.
- 5 Em 1999, o Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP em parceria com a Secretaria de Inclusão Social e Habitação da Prefeitura de Santo André, e com apoio da FAPESP, acompanhou a definição

e execução do Programa de Renda Mínima de Santo André visando construir uma metodologia de monitoramento e a avaliação de insumos e resultados de políticas locais de complementação de renda.

⁶ O SIGS foi utilizado pela Prefeitura Municipal de Santo André/MS, Prefeitura Municipal de São Paulo/SP, Governo Estadual de Mato Grosso do Sul/MS, Centro de Recuperação e Educação Nutricional e atualmente no Município de Santos em pesquisa financiada pelo CNPq, sob coordenação da autora.

⁷ Conforme Acosta et al (2011).

⁸ De acordo com Acosta et al (2006).

Ana Rojas Acosta

Assistente Social

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Professora da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)

E-mail: anroac@uol.com.br

Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP

Av. Saldanha da Gama, 89

Ponta da Praia - Santos, SP - Brasil

CEP: 11030-400