



**UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA**

---

**LIZ CLARA DE CAMPOS JONAS**

**CADASTRO ÚNICO:  
UMA VISÃO DE SUA ADEQUAÇÃO À POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL NO MUNICÍPIO DE LONDRINA**

---

Londrina  
2006

**LIZ CLARA DE CAMPOS JONAS**

**CADASTRO ÚNICO:  
UMA VISÃO DE SUA ADEQUAÇÃO À POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL NO MUNICÍPIO DE LONDRINA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Evaristo Emigdio Colmán Duarte

Londrina  
2006

**LIZ CLARA DE CAMPOS JONAS**

**CADASTRO ÚNICO:  
UMA VISÃO DE SUA ADEQUAÇÃO À POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL NO MUNICÍPIO DE LONDRINA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Evaristo Emigdio Colmán Duarte  
Universidade Estadual de Londrina

---

Profa. Dra. Maria Carmelita Yazbeck  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

---

Profa. Dra. Sandra Regina de Abreu Pires  
Universidade Estadual de Londrina

Londrina, 07 de junho de 2006.

## **AGRADECIMENTOS**

A elaboração deste trabalho só foi possível graças à participação de pessoas que, hoje, fazem parte desta conquista. Algumas participaram diretamente, com as quais se compartilhou o amadurecimento das idéias; outras, indiretamente, mas que também foram muito importantes.

Ao meu orientador, de princípios inabaláveis, pela confiança e paciência dedicadas e pelo grande apoio nos momentos de dificuldade,

Às professoras Sandra Pires e Maria Ângela, pela contribuição e valiosas observações na banca de qualificação,

À Mariana, pela paciência de saber esperar. Minha filha, seu riso e seu carinho foram motivações constantes. Ao Jonas, marido, companheiro, amigo, pela compreensão dos momentos em que se teve que adiar planos para que eu completasse mais esta etapa,

À minha família, que sempre me fez olhar para frente e não desistir,

Aos profissionais entrevistados, que cederam seu tempo para compartilhar informações importantes para a pesquisa,

Às amigas Lucimar, Cirlene, Catarina e Regina, pelo apoio constante e, hoje, fazem parte dessa construção.

Por isso, quero muito mais que agradecer, quero expressar e dividir o fruto que aos poucos foi amadurecendo nesta caminhada de estudos, de conhecimentos e também de muitos obstáculos.

***“Meu nome não foi  
aceito no computador”***

(Explicação de uma usuária da Assistência Social que teve sua inclusão indeferida nos benefícios pelo sistema da Assistência Social)

JONAS, Liz Clara de Campos. **Cadastro Único**: uma visão de sua adequação à Política de Assistência Social no município de Londrina. 2006. 95f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Políticas Sociais) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2006.

## RESUMO

Este trabalho compreende um estudo documental acerca do Cadastro Único, banco de dados criado no governo FHC para facilitar a implementação das políticas sociais. Nele, pretende-se refletir acerca do cadastro, não como um fim em si mesmo, mas como meio utilizado para a implementação da Política de Assistência Social. O objeto do estudo é a análise da adequação do Cadastro Único à Política de Assistência Social no município de Londrina desde sua implantação. No trabalho também se analisa a relação entre a política de assistência social e a reforma do Estado, visto que esta reforma, ocorrida no Brasil nos anos 90, interferiu na condução desta política. Finalmente, outro aspecto importante da pesquisa é a análise do Cadastro do ponto de vista da sua lógica de operação: centralização, acesso, transparência. O que se pode concluir até o momento de finalização deste estudo é que o 'cadunico' ainda não se constitui em um instrumento útil na implementação da Política de Assistência Social.

**Palavras-chave:** Cadastro único. Assistência social. Reforma do Estado.

JONAS, Liz Clara de Campos. **Cadastro Único**: a view about its suitability to the Social Assistance Politics in Londrina. 2006. 95f. Dissertation (Master`s Degree in Social Work and Social Policy) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2006.

### **ABSTRACT**

This research consists in a documentary study about Cadastro Único, a database created during the FHC government in order to facilitate the social politics implementation. It intends to cause a reflection about the database as a resource used for the Social Assistance Politics implementation. This study objective is the analysis of the database suitability to the Social Assistance Politics in Londrina-PR since its application. This study also analyses the relation between the Social Assistance Politics and the State Reformulation, considering that this reformulation, which occurred in Brazil during the decade of 1990, interfered in the Politics conduction. Finally, another important aspect of the research is the analysis of Cadastro Único operation guidelines: centralization, access and transparency. The conclusion up to the moment this study is performed is that the 'cadúnico' has not yet become an useful instrument for the Social Assistance Politics implementation.

**Keywords:** Cadastro único. Social assistance. State reformulation.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> – Organograma da Secretaria de Ação Social do Município de Londrina .....	28
<b>Figura 2</b> – Organograma da Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina (2005) .....	33
<b>Figura 3</b> – Fluxo do Cadastro Único .....	75

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Comparativo de investimento nos anos 2002-2003 (Termos de Cooperação Técnica e Financeira em R\$) .....	30
<b>Tabela 2</b> – Demonstrativo dos Programas em execução (ano 2003-2004, anterior à implantação do SUAS) .....	32
<b>Tabela 3</b> – Investimentos na Rede Sócio Assistencial Não Governamental de Londrina (2004) .....	34
<b>Tabela 4</b> – Demonstrativo dos Programas Executados nos Níveis Federal e Municipal, ano 2005) .....	35
<b>Tabela 5</b> – Investimentos na Rede Sócio Assistencial Não Governamental de Londrina, 2005 (em R\$).....	36
<b>Tabela 6</b> – Setores do Estado, Formas de Propriedade e de Administração .....	49
<b>Tabela 7</b> – Resumo dos Programas de Transferência de Renda do Governo Federal em 2003 .....	66
<b>Tabela 8</b> – Bolsa Família: Demonstrativo do valor do benefício / situação famílias .....	71
<b>Tabela 9</b> – Orçamentos realizados junto a empresas prestadoras de serviço para operacionalização do Cadastro Único.....	77
<b>Tabela 10</b> – Famílias cadastradas X participação das secretarias .....	78

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>CAP's</b>	Caixas de Aposentadoria e Pensão
<b>CEME</b>	Central de Medicamentos
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CMAS</b>	Conselho Municipal de Assistência Social
<b>FUNABEM</b>	Fundação Nacional de Bem Estar
<b>FHC</b>	Fernando Henrique Cardoso
<b>IAP's</b>	Institutos de Aposentadoria e Pensão
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>INAMPS</b>	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
<b>INSS</b>	Instituto Nacional de Seguro Social
<b>LBA</b>	Legião Brasileira de Assistência Social
<b>LDO</b>	Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>LOAS</b>	Lei Orgânica de Assistência Social
<b>MAPS</b>	Ministério de Assistência Social e Promoção Social
<b>MARE</b>	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
<b>NOB</b>	Norma Operacional Básica
<b>OG</b>	Organizações Governamentais
<b>PPA</b>	Plano Pluri Anual
<b>PETI</b>	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
<b>PDRE</b>	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
<b>SINPAS</b>	Sistema Nacional de Previdência Social e Saúde
<b>SMAS</b>	Secretaria Municipal de Assistência Social
<b>SUAS</b>	Sistema Único de Assistência Social
<b>TCTF</b>	Termo de Cooperação Técnica e Financeira
<b>TI's</b>	Tecnologias de Informação

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....	17
2.1 VISÃO GERAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	17
2.2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM LONDRINA-PR.....	26
<b>3 A REFORMA DO ESTADO E O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL – A ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....	38
3.1 A REFORMA DO ESTADO NO GOVERNO FHC (1994-2002).....	39
3.1.1 A Reforma do Estado e a Administração Gerencial .....	46
3.1.2 As Tecnologias de Informação na Administração Gerencial .....	51
3.2 A REFORMA DO ESTADO NO GOVERNO LULA .....	55
<b>4 CADASTRO ÚNICO: INSTRUMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....	60
4.1 CADASTRO ÚNICO: HISTÓRICO DE IMPLANTAÇÃO .....	60
4.2 CADASTRO ÚNICO: O PROCESSO DE TRANSIÇÃO NO GOVERNO LULA .....	66
4.3 CADASTRO ÚNICO: OPERACIONALIZAÇÃO.....	73
4.4 OPERACIONALIZAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO EM LONDRINA-PR .....	76
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	83
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	89

## 1 INTRODUÇÃO

O Cadastro Único é um banco de dados gerenciado pela Caixa Econômica Federal desde 2001, ano de sua criação. Neste banco de dados encontram-se armazenadas informações sobre as pessoas que são atendidas por todos os municípios do país, quando procuram o atendimento da Assistência Social em busca de diversos benefícios federais. Ao longo destes anos, ocorreram várias transformações referentes à abrangência dos benefícios que o Cadastro Único registra, conforme as mudanças dos benefícios assistenciais. Assim, apresenta-se, hoje, como uma ferramenta auxiliar da Política de Assistência Social.

Este trabalho busca refletir sobre o Cadastro Único não como um fim em si mesmo, mas como um meio utilizado para a implementação da Política de Assistência Social. Para tanto, será necessário localizar o surgimento desta ferramenta no processo de estruturação de uma política que teve seu início na década de 1930, sob o governo de Getúlio Vargas. Naquele momento, o Estado Nacional foi posto a serviço de um projeto de desenvolvimento destinado a modernizar o país e superar o predomínio de relações pré-capitalistas.

[...] o que caracteriza os anos posteriores à Revolução de 30 é o fato de que ela cria condições para o desenvolvimento do *Estado burguês*, como um sistema que engloba instituições políticas e econômicas, bem como padrões e valores sociais e culturais de tipo propriamente burguês (IANNI, 1979, p. 13).

Dentre as instituições políticas e econômicas, destacam-se aquelas que compuseram o sistema de proteção social e que se desenvolveram a partir das Caixas de Aposentadorias e Pensões. As coberturas previdenciária, médica e assistencial gerenciadas pelo Estado, junto com as outras políticas sociais, eram auxiliares da política nacional desenvolvimentista, que se manteve com altos e baixos até o final dos governos militares. A Constituição Federal de 1988 (CF), no capítulo da ordem social, consagrou os avanços conquistados até então e propiciou um ordenamento jurídico em que era possível imaginar a ampliação dos direitos.

Porém, esse processo de consolidação de direitos no Brasil foi afetado de forma brutal nos anos de 1994 a 2002, período em que o país foi

governado por Fernando Henrique Cardoso. Sob este governo, o Estado ficou a mercê da política ditada pelo grande capital internacional, que impôs, como uma das suas principais medidas, a *Reforma do Estado*.

O Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE) atacou direitos consolidados nas legislações trabalhistas e sociais e na própria CF, utilizando como pretexto o discurso de modernização. A elaboração deste plano foi cuidadosamente conduzida pelo grande arquiteto da reforma, o então ministro do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser Pereira.

A Reforma previa um desmonte do aparelho do Estado, preservando como estatais algumas atividades consideradas exclusivas e descartando da sua responsabilidade outras. Elaine Behring (2003, p. 250), citando Soares, caracteriza este como um período em que “[...] o país foi pego a meio caminho na sua tentativa tardia de montagem de um Estado de bem estar social”, um processo que foi atropelado pelo ajuste neoliberal.

Nesse contexto de reformas, os princípios e a garantia de direitos incorporados ao ordenamento jurídico – construído desde a década de 1930 – começaram a ser desmontados, sendo a Assistência Social duramente afetada. Ao invés de se ampliar a oferta de serviços públicos, privilegiou-se abertamente a política de convênios do governo com entidades civis, objetivando retirar a responsabilidade do Estado na prestação de serviços assistenciais. Para isso, desenvolveu-se uma campanha para convencer a população de que a prestação de serviços por particulares seria mais eficaz. Nessa época, a sociedade foi bombardeada pelo discurso da “solidariedade” e das “parcerias”, acobertando uma prática essencialmente assistencialista e clientelista. O exemplo mais emblemático foi o programa Comunidade Solidária, pessoalmente, dirigido pela primeira dama, Senhora Ruth Cardoso.

Contudo, no plano das intenções e das grandes resoluções das conferências nacionais, estaduais e municipais, a política continuava sendo definida de acordo com a Lei Orgânica da Assistência (LOAS) e com os princípios e diretrizes da Constituição de 1988. Na prática, porém, a assistência foi condicionada, pela Reforma do Estado, a incorporar as orientações gerenciais preconizadas por esta nova orientação.

Nesse período o governo promoveu, através do Ministério de Ciências e Tecnologia, o acesso aos meios eletrônicos de informação disseminados

e o uso crescente dos mesmos, como ferramentas fundamentais, para operar uma administração eficiente e transparente em todos os níveis. No ano de 2001 foi criado pelo Governo Federal o Cadastro Único, um banco de dados para gerenciamento das políticas sociais. O objetivo inicial era a identificação das famílias com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo. O Cadastro passou, então, a ser utilizado em todas as esferas governamentais, com o objetivo de cadastrar os potenciais beneficiários dos programas sociais do Governo Federal.

O município de Londrina-PR, que na época já era governado pelo Partido dos Trabalhadores, passou a utilizar também este Cadastro na gestão da Política de Assistência Social. Contudo, no plano nacional, verificaram-se duas atitudes contraditórias com relação ao Cadastro Único por parte dos técnicos e dirigentes vinculados ao Partido dos Trabalhadores (PT). Num primeiro momento, foi rechaçado e criticado.

Conforme o Diário do Senado (abril de 2005), a Ministra Benedita da Silva e o Ministro Patrus Ananias “desqualificaram e denegriram a importância do Cadastro Único. Perderam dois anos criticando-o”. O presidente Lula também fez algumas críticas, referindo-se ao Cadastro como “[...] um monte de endereços” e dizendo que eles (governo) não sabiam se aquela pessoa precisava ou não receber o benefício.

Depois de quase dois anos no ataque, desqualificando este instrumento, não apresentando alternativas para substituí-lo, o governo repentinamente mudou de postura. Neste momento se enquadra a colocação de Lúcia Modesto, Diretora do Departamento de Cadastro Único, publicada no Diário do Senado (abril de 2005), segundo a qual: “o Cadastro deve ser reaproveitado. Ele tem problemas, mas a dimensão dada era maior [...]”. Esclareceu nesta fase de transição que haviam sido realizadas projeções para um recadastramento, mas o custo seria inviável, com “números estratosféricos”.

A partir de 2004, o Cadastro Único ganhou uma importância crescente como ferramenta na execução da Política de Assistência Social. É a centralidade cada vez maior deste instrumento na gestão da política que justifica a necessidade de se investigar a adequação do Cadastro Único às finalidades da Assistência Social, para avaliar qual é a sua utilidade, a que, de fato, serve.

O presente estudo tem como objeto uma análise da adequação do Cadastro Único à Política de Assistência Social no município de Londrina, desde sua implantação. Pretende-se com este trabalho:

- a) Examinar a relação entre a Política de Assistência Social e a Reforma do Estado;
- b) Avaliar, no município de Londrina, se o Cadastro Único é um instrumento mais útil para a Política de Assistência ou para a consecução da Reforma do Estado;
- c) Analisar o instrumento Cadastro Único do ponto de vista da sua lógica de operação: centralização, acesso, transparência.

Para a análise pretendida foi necessário cruzar a operação e o desempenho do Cadastro Único com os objetivos, princípios e diretrizes da Política de Assistência Social do município de Londrina. Compreende-se por operação do Cadastro a maneira como ele se encontra estruturado, o seu funcionamento físico e administrativo no município. O desempenho diz respeito ao tempo gasto nos diferentes procedimentos necessários, desde o preenchimento do formulário na base, o envio das informações, a análise e o retorno destas para o município e para o usuário.

A elaboração deste estudo ocorreu entre 2004 e 2005, e refere-se ao período de 2001 a 2005, período este que compreende a fase inicial de criação do Cadastro Único, sua transição no governo Lula e sua operacionalização nos anos seguintes. Para tal, foi necessário recorrer aos documentos que registram, mesmo que de maneira limitada e incompleta, os percalços do CADÚNICO. Não foi possível localizar nenhum estudo abrangente sobre este recurso, de modo que as fontes principais para apresentar e avaliar a trajetória de sua estruturação foram relatórios, planos, leis, portarias e decretos nos diversos níveis de gestão do Cadastro Único. Durante a coleta de documentos, coletaram-se depoimentos de diversos protagonistas envolvidos na construção do CADUNICO.

Primeiramente, realizou-se via *internet* uma coletânea de notícias de jornais *on-line* referentes ao Cadastro Único. Juntamente com estas informações foi sendo realizada a pesquisa de documentos, leis e demais normativas relacionadas

ao tema, documentos estes que se encontram disponíveis na *internet*. Este procedimento possibilitou a sistematização de todo o processo de implementação do Cadastro.

Na medida em que a pesquisa avançava, tornou-se necessário levantar detalhes junto às pessoas que participaram da criação do Cadastro Único, o que foi obtido mediante depoimentos coletados, realizados em junho de 2005 em Brasília-DF, com: Ana Lobato, economista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) a qual participou do processo de criação e implementação do CADUNICO; Ellen Sampaio, que atuou como Coordenadora do CADUNICO na gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC); e Letícia Bartholo, Coordenadora Nacional do Cadastro Único, que no momento substituía Lúcia Modesto, atual Diretora do Cadastro Único. Os demais depoimentos, realizados no segundo semestre de 2005, foram de profissionais da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) que participaram diretamente da gestão do Cadastro desde sua fase inicial até o momento final da pesquisa, dezembro de 2005<sup>1</sup>, a Diretora de Planejamento e Avaliação da época de implantação do cadastro e atual Gestora Municipal do Programa de Transferência de Renda do Município de Londrina/PR. A delimitação do município de Londrina deu-se por dois motivos: pelo fato de o município constituir-se uma referência nacional na gestão da Política de Assistência Social, e por ser um dos poucos municípios a atingir o nível de Gestão Plena<sup>2</sup>. A pesquisa em nível municipal se deu nos moldes da realizada em nível nacional. Foi realizado um levantamento, junto à SMAS, das leis, planos, normas, relatórios e outros documentos referentes à política municipal, desde sua criação até o momento atual, abstraindo deste conjunto os aspectos que se mostraram mais relevantes.

O trabalho encontra-se organizado em três capítulos. No primeiro, descreve-se a Política de Assistência Social, do ponto de vista da sua formulação, na Constituição Federal e na LOAS, assim como através das demais normatizações e nas deliberações de Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais. Apresenta-se também nesse capítulo a Política de Assistência do município de Londrina, ou

---

<sup>1</sup> Convém destacar que a autora também participou e acompanhou este processo de implantação do Cadastro Único como profissional nos bairros periféricos de Londrina e também como parte da gerência da SMAS entre os anos 2002 e 2003.

<sup>2</sup> Conforme a NOB/SUAS (2005): Gestão Plena é o nível em que o município tem a gestão total das ações de Assistência Social. Para atingir esse nível é necessário que o município cumpra alguns requisitos em termos de estrutura e gestão da assistência.

seja: objetivos, princípios, diretrizes e, também, alguns valores orçamentários, que serão posteriormente utilizados como critérios para confrontar com o desempenho do Cadastro Único.

No segundo capítulo investiga-se a Reforma do Estado, com ênfase na Administração Gerencial enquanto uma das diretrizes desta reforma, que interfere diretamente no processo de implementação das políticas sociais, especificamente, na Política de Assistência Social. Ainda neste capítulo aborda-se a questão das Tecnologias de Informação (TI's), que passam a ser incorporadas pelo governo e desempenham um papel de extrema importância na medida em que possibilitam maior controle e gerenciamento das ações. Enfocam-se, também nesse ponto, a continuidade da Reforma no governo Lula.

No capítulo terceiro analisa-se o Cadastro Único, instrumento que incorpora as modernas tecnologias de informação para facilitar a implementação das políticas sociais. Nesse capítulo, reconstróem-se o processo de implantação deste cadastro no nível nacional, seus mecanismos de funcionamento e o processo de transição do mesmo no governo Lula. Aborda-se ainda a operacionalização deste cadastro em Londrina-PR.

Ao final, com base nos dados da pesquisa e no suporte teórico apresentados, analisa-se o Cadastro para verificar sua utilidade em face da política de Assistência Social executada no período de 2001 a 2005.

## 2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

### 2.1 VISÃO GERAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Assistência Social no Brasil, desde o período colonial, sempre teve caráter assistencialista e clientelista. A ação assistencial focalizava-se na ajuda aos indivíduos carentes que não conseguiam inserir-se no mercado de trabalho e não tinham condições de satisfazer, por conta própria, suas necessidades sociais básicas. Assim, através de um modelo paternalista, as intervenções eram fundamentadas na solidariedade na caridade e na troca de favor político.

O Estado interferia sempre reforçando esse modelo. A partir da década de 1930, no entanto, essa orientação sofreu uma mudança importante. Sob comando de Getúlio Vargas<sup>3</sup>, o Estado nacional foi posto a serviço de um projeto de desenvolvimento econômico que priorizava a criação de bases para uma indústria nacional e a consolidação de relações capitalistas. Coerentemente com isso, desenvolveram-se políticas e instituições que antes não existiam, o que inclui a criação de serviços destinados à reprodução da força de trabalho.

Nesse sentido, o governo Vargas foi o responsável pela estruturação das bases de um sistema de proteção social. Boris Fausto (1995, p. 337) sintetiza assim uma caracterização do governo Vargas:

Um novo tipo de Estado nasceu após 1930, distinguindo-se do Estado Oligárquico não apenas pela centralização e pelo maior grau de autonomia como também por outros elementos 1 - a atuação econômica, voltada gradativamente para os objetivos de promover a industrialização 2 - atuação social, tendente a dar algum tipo de proteção aos trabalhadores urbanos, incorporando-os, a seguir, a uma aliança de classes promovida pelo poder estatal; 3 - o papel central atribuído às Forças Armadas – em especial o Exército – como suporte da criação de uma indústria de base e sobretudo como fator de garantia da ordem interna.

---

<sup>3</sup> Getúlio Vargas assumiu o poder após o golpe de Estado em 1930. Até este período, o Estado republicano era governado por um sistema oligárquico, marcado pela alternância no comando do Estado pelas oligarquias paulistas e mineiras.

Foi neste governo que ocorreu a criação de um ministério de saúde e outro de educação e cultura; organizou-se uma reforma da educação e normatizou-se o Ensino Superior. Fausto (1995, p. 394) ilustra com alguns dados o incremento da atenção pública nesta área:

Estima-se que na época o índice de escolarização de meninos e meninas entre cinco a dezenove anos que freqüentavam a escola primária ou média, era de cerca de 9%. Em 1940 o índice chegou a mais de 21%. No ensino superior, houve um incremento de 60% do número total de alunos entre 1929 e 1939.

Houve também, nos primeiros anos de seu governo, o estímulo à expansão das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP's), a sua posterior transformação em Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) e também a criação da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA). Esta última foi instituída com o objetivo de atender primeiramente às famílias dos pracinhas que foram para a guerra e depois o atendimento à população pobre com programas especificamente na área materno-infantil (COUTO, 2004).

Os governos posteriores foram aprimorando, montando e desmontando programas, criando e estruturando instituições para dar suporte às ações na área social.

Nessa trajetória ocorre, em 1974, a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e, em 1979, sua modificação, sendo instituído então o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), que congregou o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), a Fundação Nacional de Bem Estar (Funabem), a LBA e a Central de Medicamentos (Ceme). Essa unificação de instituições que prestavam serviços diretos à população já vinha sendo idealizada desde 1960, com o objetivo de racionalizar as ações e torná-las mais transparentes, possibilitando um maior controle tanto dos serviços ofertados como da própria população.

O governo do General João Batista Figueiredo foi o da transição democrática. No cenário de crise do regime militar houve a retomada dos movimentos sociais (sindical, saúde, educação, creches, favelas, e outros). O impulso destes movimentos foi um importante fator para a democratização, a ponto

de algumas das reivindicações dos mesmos serem incorporadas na CF de 1988. De acordo com Berenice Rojas Couto (2004, p. 142), as propostas ‘democráticas’ delineadas neste período, no discurso oficial, “[...] buscavam romper com o clientelismo e com a assunção patrimonialista do Estado e propunham mudanças no sistema político e social”. No entanto, foi também durante o período de “transição democrática” que o Estado brasileiro, assim como todos os países da América Latina, começaram a assumir o compromisso de implementar as orientações do consenso de Washington<sup>4</sup>.

A Constituição Federal de 1988 foi promulgada durante o mandato do Presidente Sarney. No texto constitucional, com relação à Assistência Social, houve a inclusão explícita desta área como um dos aspectos da política social, constituindo-se em parte do tripé da seguridade social – Saúde, Previdência e Assistência Social. É importante destacar, no entanto, que o desenvolvimento anterior do sistema de proteção social brasileiro havia já preparado esta “síntese”, como foi citado acima sobre o SINPAS, por exemplo.

Conforme apontado por Couto (2004, p. 131): “Essa medida já pautada no início da década de 1960, teve como objetivo reunir em uma única estrutura as instituições que anteriormente tinham uma relação direta na oferta dos benefícios à população”.

Não é completamente correta, portanto, a interpretação de que teria sido a CF de 1988 que elevou a Assistência à categoria de política. Esta interpretação insiste na idéia de que, só a partir de 1988, a Assistência Social teria alcançado *status* de política, subestimando a importância de tudo que foi feito antes, desde o governo Vargas, passando pelas alterações modernizadoras da ditadura militar. Inversamente, sobrevaloriza o que foi feito após 1988, deixando de ver, por exemplo, o aumento da filantropia, da caridade e do recuo do Estado na prestação dos serviços, quer dizer, todo um movimento oposto ao trato da Assistência como política.

O desejo de alterar a concepção patrimonialista e oligárquica das práticas estatais, que inspirava o texto constitucional, colidia, entretanto, com a

---

<sup>4</sup> Consenso de Washington (1989), termo cunhado pelo Inglês John Williamson, diretor do Institute for International Economics, promotor do encontro. Com inspiração no receituário neoliberal, este encontro definiu regras universais. Entre elas estão: disciplina fiscal, reforma tributária, liberalização financeira, privatização e desregulação (BATISTA, Paulo Nogueira. In: SOBRINHO; CARDOSO, 1995).

subordinação do Estado nacional às orientações decorrentes do Consenso de Washington, tema que será tratado no segundo capítulo.

Examinam-se agora quais são os princípios e diretrizes que balizam a Política de Assistência Social, partindo dos documentos oficiais e das resoluções dos órgãos competentes. Serão abordados alguns temas com relação à concepção da Assistência, formas de gestão e financiamento desta, temas estes que posteriormente serão base de análise com relação ao Cadastro Único.

Primeiramente, reporta-se ao texto constitucional, Lei maior que aponta os rumos desta política e que, no seu artigo 6º, explicita os direitos que devem ser considerados enquanto direitos sociais: a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Introduce-se também o conceito de seguridade social enquanto conceito inovador, que se constitui no tripé: saúde, previdência e assistência social, atribuindo-se à assistência social o *status* de política pública ao lado das demais políticas.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (Constituição Federal de 1988).

A afirmação contida no artigo 203 da Constituição Federal de 1988 define os beneficiários desta política, explicitando que se trata de um direito gratuito, não contributivo, que se fundamenta no atendimento às necessidades sociais básicas de segmentos populacionais excluídos, independente de contribuições prévias. Nesta direção, a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), vem regulamentar os artigos 203 e 204 da Constituição Federal e introduz um novo significado para a Assistência Social, diferenciando-a do assistencialismo praticado anteriormente. No seu artigo 1º, a LOAS define que o Estado tem a responsabilidade na condução desta política, a qual basear-se-á nos mínimos sociais. Isso não significa, porém, que esta política não possa ser co-financiada pelo Estado e pelos particulares. Nem a LOAS nem a Constituição proíbem que se continue sustentando, com recursos públicos, as entidades particulares como sempre se fez. Segundo Alves (2002, p. 329), embora a

Assistência Social tenha ingressado na agenda do Estado, não foi reconhecida propriamente como responsabilidade pública e estatal, mas pelas iniciativas organizadas da sociedade civil no campo chamado “sem fins lucrativos”.

Art. 1º - A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (LOAS, 1993) (grifo nosso).

Estando esta política assim fundamentada, o poder público deverá, de acordo com o texto constitucional contido no artigo 194, em seu parágrafo único, organizar a Política de Seguridade Social, o que inclui a Política de Assistência Social, de acordo com as seguintes diretrizes:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - eqüidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (Constituição Federal de 1988).

Enquanto objetivos, a LOAS prevê: a proteção à família, maternidade, infância, adolescência e à velhice. O amparo às crianças e adolescentes carentes e a promoção da integração ao mercado de trabalho, habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a sua integração à vida comunitária. Garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover sua manutenção ou de tê-la provida por sua família.

De acordo com essa legislação, o artigo 2º, em seu parágrafo único, propõe que a Política de Assistência Social deve ser realizada de forma integrada às

políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza e à garantia dos mínimos sociais.

Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (LOAS, 1993).

Com relação a este aspecto da política, compreende-se que os instrumentos de combate à pobreza devam ser pensados e desenhados de forma conjunta às demais políticas, de forma que possibilite esta articulação proposta.

Incluída no sistema de seguridade social, a Assistência tem o mesmo *status* das demais políticas setoriais, de forma que as ações são organizadas em sistema descentralizado, participativo e com a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política em cada esfera de governo, enfatizando o comando único nas diversas esferas de poder. Este comando deverá ter autonomia e seguir as orientações emanadas dos conselhos de sua esfera: Municipal, Estadual ou Nacional, conforme prevê o artigo 5º da LOAS (1993):

Art. 5º - A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (grifo nosso).

Este sistema, conforme aponta o artigo 6º da LOAS é constituído pelas entidades e organizações de Assistência Social abrangidas por esta lei e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área. Essas entidades e organizações devem articular meios, esforços e recursos, podendo a União, o Estado e o Município celebrar convênios com as mesmas, em conformidade com os Planos aprovados pelos respectivos Conselhos.

Em termos de competência das diferentes esferas de poder, os artigos 12, 13, 14 e 15 da LOAS explicitam esses níveis de gestão, determinando

que compete à União, conforme o artigo 203 da Constituição Federal, responder pela concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada; apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional e atender juntamente com os Municípios, Estado e Distrito Federal, às ações assistenciais de caráter de emergência. Cabe aos municípios destinar recursos financeiros e efetuar o pagamento de auxílios natalidade e funeral, e executar os projetos de enfrentamento à pobreza, incluindo aqui as parcerias com as organizações da sociedade civil.

Conforme a Lei Orgânica de Assistência Social (1993), que define a organização com base nas diretrizes de descentralização e participação, as instâncias deliberativas de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

- I - o Conselho Nacional de Assistência Social;
- II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Em termos de princípios doutrinários, destacam-se principalmente a universalidade de cobertura no campo de proteção social, presente no artigo 4º da LOAS e também a garantia de padrões mínimos de atendimento sem que haja a comprovação vexatória das necessidades.

- Art. 4º - A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:
- I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
  - II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
  - III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
  - IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
  - V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (LOAS, 1993).

No processo de construção e viabilização deste sistema de proteção social, dois instrumentos regulatórios são introduzidos: Política Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB, iniciativas que buscaram dar efetividade aos princípios básicos e diretrizes expressos na legislação (NOB/97, NOB/ 98 e NOB/05)<sup>5</sup>.

A NOB/98 buscou disciplinar os procedimentos operacionais para a implementação da Política Nacional de Assistência Social, mantendo princípios, em consonância com os já elencados nas legislações anteriores: primazia da responsabilidade do Estado em cada esfera de governo e interação construtiva com a sociedade para o enfrentamento da miséria, pobreza e exclusão; centralidade na família para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos; descentralização político-administrativa no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com ênfase na municipalização; comando único na gestão das ações em cada esfera de governo; participação da população na formulação da Política de Assistência Social e no controle das ações, por intermédio de Conselhos, conferências e fóruns em cada esfera de governo (Norma Operacional Básica, 1998).

Na seqüência, a NOB/SUAS, aprovada em julho de 2005, colocou os eixos estruturantes para a realização do pacto a ser realizado entre os três entes federados e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, tendo em vista a implementação e a consolidação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Essa normativa, baseada na Política Nacional de Assistência Social, tem como fundamento as diretrizes contidas na LOAS com destaque para a descentralização, democratização, equidade e a complementaridade entre o poder público e a sociedade, a ser desenvolvida de forma integrada às demais políticas setoriais na busca do enfrentamento da pobreza, através da garantia dos mínimos sociais, não perdendo de vista a universalização dos direitos sociais. Introduce, contudo, a questão das desigualdades sócio-territoriais, enquanto princípio na implementação e organização da Política de Assistência Social.

Um outro ponto de destaque apresentado na NOB/SUAS diz respeito à gestão da informação, monitoramento e avaliação, a qual objetiva oferecer um suporte para as operações de gestão, monitoramento e avaliação do

---

<sup>5</sup> NOB/05, denominada Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS.

Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em consonância com a presente Norma. Para tal, utilizar-se-á de tecnologia de informação e operar-se-á o sistema com vistas à produção, armazenamento, organização, classificação e disseminação de dados.

Esta normativa institui a operacionalização dessa gestão nos termos da REDE-SUAS, contemplando gestores, profissionais, conselheiros, entidades, usuários e a sociedade civil.

No que se refere ao financiamento da Política de Assistência Social, o artigo 204 da Constituição Federal (1988) destaca que: “as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes”.

Não há uma definição precisa quanto à destinação de recursos para a área social, sendo facultado através do artigo acima, parágrafo único, aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programas de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida (Constituição Federal de 1988).

Observa-se que toda referência com relação à gestão financeira é vaga, não havendo uma destinação definida em termos de percentuais, conforme apresenta o parágrafo do artigo 29 desta mesma Lei.

Art.29. Os recursos de responsabilidade da União destinados à assistência social serão automaticamente repassados ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), à medida que se forem realizando as receitas (LOAS, 1993).

O artigo 30 da LOAS aponta como condição para este repasse financeiro para os Estados e Municípios a existência de um Conselho de Assistência Social, composto paritariamente pelo Estado e pela sociedade civil, um Fundo de Assistência Social e o Plano Municipal de Assistência Social. O parágrafo único deste mesmo artigo 30 também enfatiza como condição para o repasse, a partir do exercício de 1999, a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social.

A NOB-SUAS (2005) prevê que haja um detalhamento no processo de planejamento com a utilização do Orçamento plurianual e anual, que realiza

projeção de receitas e autoriza gastos. São definidos como instrumentos de planejamento orçamentário na administração pública: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e Lei Orçamentária Anual (LOA). E dentre seus princípios organizativos, propõe:

Sistema de gestão orçamentária para sustentação da Política de Assistência Social através do Orçamento Público, constituído de forma participativa, com provisão do custeio da rede sócioassistencial para cada esfera de governo, a partir do cálculo dos custos serviços sócioassistenciais por elemento de despesa, necessário para manter metodologia em padrão adequado de qualidade e quantidade; transparência de prestação de contas; mecanismos de transferência direta fundo a fundo; princípio de relação entre entes federativos e clara definição de fontes de financiamento.

Nos documentos mais recentes em que se traduz a estruturação do Sistema Único de Assistência Social mantém-se algumas diretrizes propostas desde a criação desta política, como também, incorporam-se elementos e conceitos como padrão de qualidade e eficiência, que apontam na direção contrária à Política de Assistência.

A seguir, será abordada a Assistência Social no município de Londrina, município que atualmente, e entre poucos, faz parte da gestão plena do Sistema Único de Assistência Social.

## **2.2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM LONDRINA-PR**

Neste item serão apresentados os princípios e diretrizes que norteiam a Assistência Social no município, os quais se refletem nos programas, investimentos e formas de organização e de gestão desta política.

No município de Londrina, as ações na área social tiveram sua trajetória caracterizada pela estreita ligação às entidades sociais, no que diz respeito à execução das ações. Segundo Alves (2002, p. 164-168),

Para combater a miséria e a mendicância que na década de 40 e 50 eram motivo de vergonha para o município [...] ocorre o surgimento das entidades caritativas e filantrópicas, que com base em sentimentos de caridade e solidariedade [...] deram início à construção da rede de serviços assistenciais, destinados a atender as necessidades da população pobre.

A partir deste período verifica-se uma ampliação crescente destes serviços não governamentais.

O poder público municipal destinava recursos a projetos específicos para atendimentos a clientela específicas, realizava campanhas para atender a calamidades públicas e grande parte do orçamento era destinada ao repasse às entidades assistenciais mantidas pela rede filantrópica do município (ALVES, 2002, p. 530).

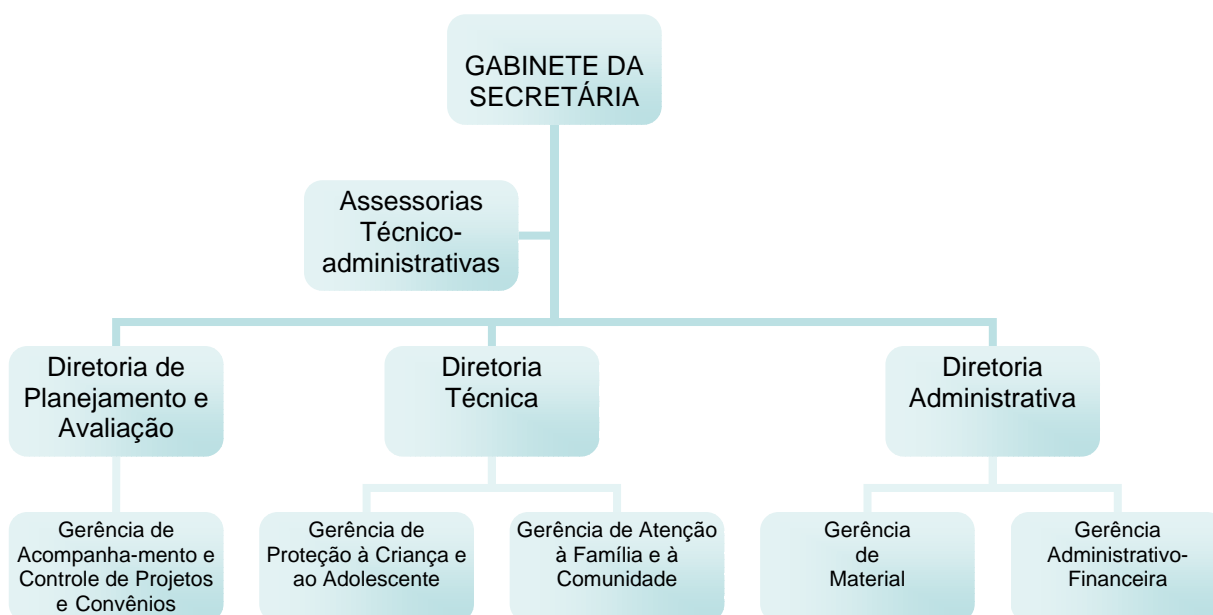
Até o final do ano de 1992, a mesma lógica "da cultura de ajuda" acompanhou as ações de Assistência Social, que continuaram sendo conduzidas, prioritariamente, por entidades sociais e também por um Departamento de Serviço Social, este vinculado à Secretaria Municipal da Saúde e Promoção Social. No órgão gestor da política, não se encontra qualquer documentação detalhando as ações e diretrizes, do referido período.

Em 26 de dezembro de 1991, através da Lei nº 4.910, foi criada a Secretaria Municipal de Ação Social, mas que foi implantada somente em janeiro de 1993 e regulamentada no mês de março do mesmo ano. Sua implantação e regulamentação, coincidentemente, ocorreram no mesmo ano em que foi promulgada a Lei nº 7.432 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), e que aponta a Assistência como política pública, que deve ser prestada a quem dela necessita.

Com relação à sua estrutura e funcionamento, desde sua implantação, em 1993, a Secretaria de Ação Social sofreu algumas alterações. Neste estudo, focalizar-se-ão apenas duas dessas mudanças, as quais alteram a estrutura organizacional desta Secretaria. A primeira ocorreu em 1997 e a outra, de grande importância, ocorreu em 2004.

A primeira das alterações foi decorrente da reforma administrativa municipal implementada pela Lei nº 7.302/97, que introduziu alterações na estrutura

organizacional da Administração Direta e Indireta do Município. Assim, a Secretaria de Ação Social definiu sua estrutura e funcionamento de acordo com as diretrizes desta Lei e elaborou seu organograma<sup>6</sup>, apresentado na Figura 1.



Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social/Diretoria de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social, 2005.

**Figura 1** – Organograma da Secretaria de Ação Social

Enquanto órgão gestor da Política de Assistência Social, sua competência, conforme consta em documentos desta Secretaria, como o Relatório Anual de Atividades da Secretaria de Ação Social (1999), era assim definida:

Promover um conjunto integrado de ações, de iniciativa pública ou privada, voltadas ao enfrentamento à pobreza, atendendo prioritariamente crianças, adolescentes, idosos, pessoas portadoras de deficiência e famílias com dificuldade de sobrevivência, de forma a propiciar sua inserção nas demais políticas sociais.

Naquele tempo, a rede de Assistência Social era formada por serviços mantidos e administrados pela prefeitura e por entidades particulares. Observando-se esta trajetória, verifica-se a continuidade de participação das entidades não governamentais na rede de serviços e sua crescente valorização,

<sup>6</sup> O organograma definido em 1997 manteve-se inalterado, mesmo com a mudança do nome da secretaria em 2002, que passou a denominar-se Secretaria de Assistência Social.

como pode ser comprovado no ano de 1999. Segundo o Relatório Anual da SMAS (1999):

O trabalho realizado pelas entidades assistenciais não governamentais é de fundamental importância para o município, e esta secretaria vem empenhando em dar-lhes respaldo técnico e financeiro através de supervisão e orientação permanentes e do estabelecimento do **Contrato de Gestão**, instrumento que estabelece o valor mensal de recursos financeiros a ser repassado às entidades, o qual é definido previamente pelo Conselho Municipal de Assistência Social (grifo nosso).

As ações desenvolvidas nesse período apresentavam como diretrizes e princípios os já apontados no item anterior deste trabalho, no qual explicitou-se as principais características da Assistência Social, características estas que são traduzidas tanto através dos preceitos legais, principalmente, pela Constituição Federal e pela LOAS, quanto pelas demais leis, regulamentações e deliberações das Conferências.

Assim, nesta trajetória a rede de proteção de Assistência Social no município foi implementada e manteve a ênfase nas parcerias do poder público com as organizações da sociedade civil. Entretanto, percebe-se um desvio na interpretação do que seja participação dos particulares na gestão da política e na prestação de serviços facultada pela CF, LOAS e leis ordinárias. Nos espaços de formulação das políticas, a ênfase não é dada à co-participação das entidades particulares no custeio das políticas, mas à distribuição dos recursos aos particulares. A intenção subjacente ao texto constitucional, ao facultar a participação dos particulares no custeio da assistência, serve como pretexto para a sustentação, com recursos públicos, das entidades particulares conveniadas. De acordo com o Relatório Anual da Secretaria de Ação Social (2000, p. 21):

A Secretaria de Ação Social e os Conselhos a ela afetos têm buscado fortalecer esse trabalho em rede, trabalho imprescindível na viabilização de serviços aos segmentos populacionais que vivem, em diferentes níveis de gravidade, situações de vulnerabilidade e risco social.

Percebe-se que o investimento na terceirização, que sempre foi uma constante no desenvolvimento das atividades de assistência, continua sendo

exaltado e cada vez mais valorizado. Na Tabela 1 pode-se observar, nos valores constantes repassados às entidades, através dos termos de Cooperação Técnica e Financeira, que o poder público não direciona suas ações no sentido de criar serviços diretos, mas ao contrário, busca repassar recursos e responsabilidades. No período de um ano há um incremento de investimento nas entidades particulares de 93,11%.

**Tabela 1** – Comparativo de investimento nos anos 2002-2003 (Termos de Cooperação Técnica e Financeira em R\$)

<b>TERMOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA FINANCEIRA (R\$)</b>		
<b>SEGMENTO</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Enfrentamento à pobreza	94.840,50	169.268,00
Saúde drogas	16.695,00	12.760,00
Idoso	18.582,00	19.540,00
Criança e adolescente	98.347,00	285.720,98
Pessoa portadora de deficiência	50.370,75	53.013,73
<b>Total geral</b>	<b>278.835,25</b>	<b>538.462,73</b>

Fonte: Secretaria de Assistência Social /Diretoria de Gestão da Informação / Planilha de Investimento Atualizada em: 15/07/2003.

No que diz respeito à missão da Secretaria, apontada em diversos documentos pesquisados (planos, relatórios, material de estudo e outros), esta se mantém e se refere a:

Promover um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade civil organizada, para atendimento prioritário a crianças e adolescentes, idosos, pessoas portadoras de necessidades especiais e famílias em situação de pobreza, propiciando sua inserção nas demais políticas sociais, visando sua emancipação. (Secretaria Municipal de Assistência Social, 2005)

As diretrizes da Política de Assistência Social, que sempre estiveram presentes nos diversos momentos desde a criação da Secretaria, são as já apontadas nas Leis que a regulamentam. Estas diretrizes constam em vários

documentos e relatórios desta Secretaria, como se pode observar no material disponibilizado para capacitação de técnicos para a apresentação dos serviços da Secretaria de Assistência Social (2000). Neste documento as diretrizes apontam para:

- a) Garantia da universalização dos direitos sociais;
- b) Descentralização da prestação dos serviços assistenciais;
- c) Garantia da participação da população na formulação da política de assistência social, através de conselhos municipais;
- d) Primazia da responsabilidade do Poder Público Municipal na condução da política, comando único das ações;
- e) Garantia de ações articuladas entre políticas setoriais;
- f) Fortalecimento do processo de publicização da rede de serviços assistenciais.

Assim, com base nestas diretrizes, a Secretaria Municipal de Assistência Social busca implementar seus programas e projetos. A Tabela 2 apresenta os programas implementados no ano 2003/2004 no município de Londrina, nos níveis Federal e Municipal.

**Tabela 2** – Demonstrativo dos programas em execução (ano 2003/2004, anterior à implantação do SUAS)

NÍVEL	PROGRAMAS
FEDERAL	Bolsa Família Bolsa Escola PETI Agente Jovem Auxílio gás Sentinela
MUNICIPAL	Renda mínima (1) Apoio sócio-familiar descentralizado (CRAS)(2) Terapia Comunitária (3) Geração de renda (4) Viva vida Projeto Oficina Pedagógica Assistência ao Kaingang Abrigo (criança/adolescente) Sinal Verde (5)

Fonte: Secretaria de Assistência Social. Plano Municipal de Assistência Social, 2003

Notas:

1- Inclui as diversas modalidades de Bolsas Municipais: Escola, Idoso, Adolescente, PPD, Família Acolhedora e morador de Rua.

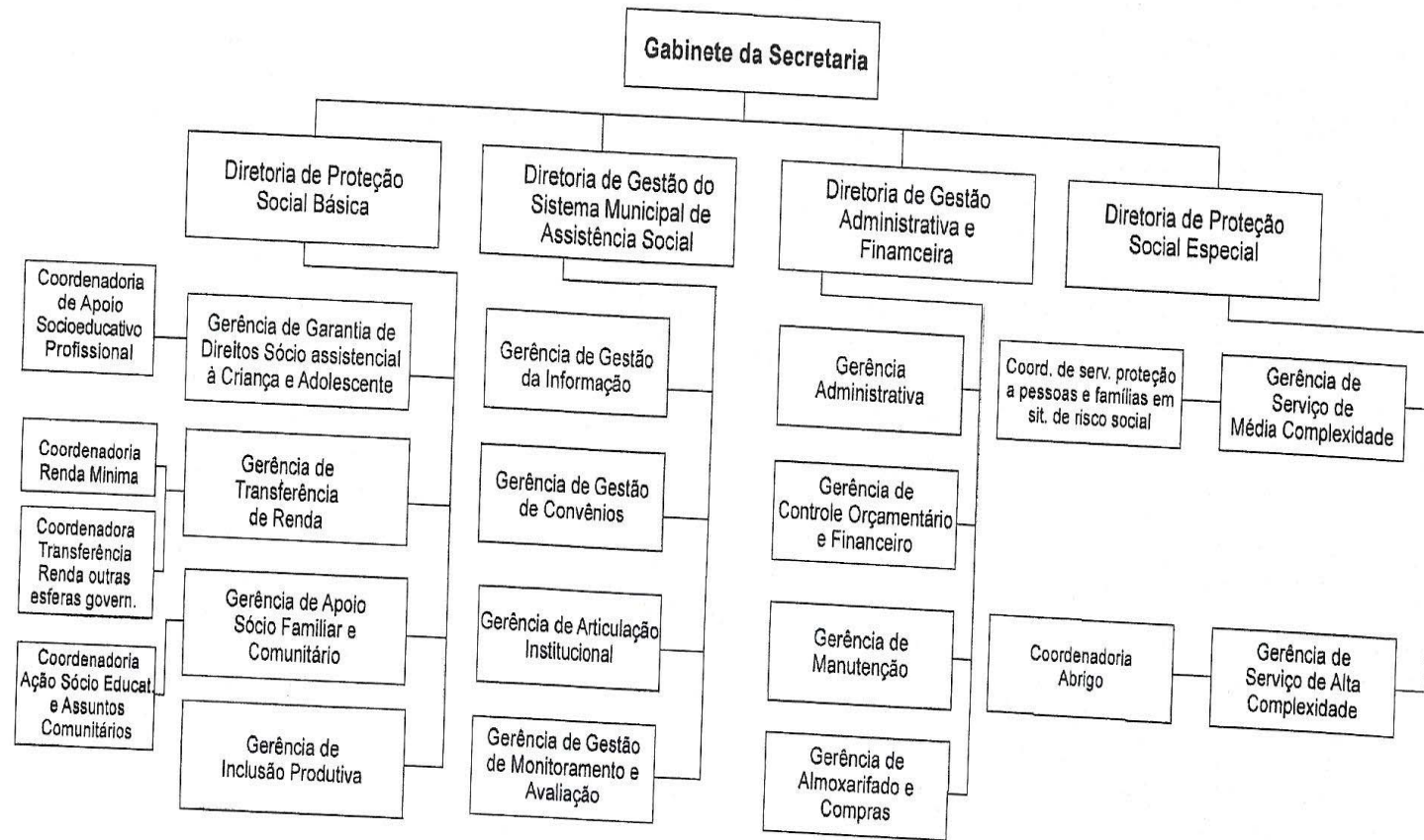
2- Através dos Centros Regionais de Assistência Social (CRAS), eram realizadas as inclusões para os diferentes projetos, assim como a prestação de auxílio direto à população: cesta básica, cupom alimentação, passagens, entre outros.

3- Grupos de apoio terapêutico realizado por assistentes sociais. Funcionavam descentralizados enquanto em contrapartida na inclusão de benefícios.

4- Refere-se ao apoio técnico e financeiro aos grupos de geração de renda.

5- Inclui o atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade social e adultos moradores de rua.

Outra alteração de grande importância pela qual passou a Secretaria de Assistência Social é a que ocorreu com a Lei 9.681, de 22 de dezembro de 2004, decorrente das diretrizes apontadas pela Política Nacional da Assistência Social, na perspectiva de implementar o Sistema Único de Assistência Social. A alteração proposta modifica de forma radical o organograma da SMAS, criando uma grande estrutura, tendo em vista o combate à pobreza. A Figura 2 apresenta esse novo organograma.



Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina/PR,2005.

**Figura 2** – Organograma da Secretaria Municipal de Assistência Social, Londrina/PR

As alterações administrativas, refletidas no organograma da figura 2, foram motivadas pela adequação à proposta do SUAS. Contudo, percebe-se que as diretrizes se mantêm no que diz respeito à descentralização, universalização, democratização e participação popular. A proposta do SUAS introduz uma série de novos conceitos e nomenclaturas, que aponta para a normatização, padronização e modernização desta política. Nesta direção, conforme o Plano Municipal de Assistência Social (2006) impõem-se como objetivos a construção de um sistema de monitoramento e avaliação da Política de Assistência e indicadores de avaliação de processos e resultados dos serviços sócio-assistenciais do município, que possibilitem a definição de padrões de qualidade desses serviços.

A rede de assistência, constituída no ano de 2004, já buscava se enquadrar no novo formato do SUAS, e os investimentos públicos nas instituições particulares passam para valores exorbitantes. A Tabela 3 detalha estes investimentos que, ao serem comparados com os dos anos anteriores, mostram um volumoso aumento, em torno de 1008,14%.

**Tabela 3** – Investimentos na Rede Sócio Assistencial não Governamental de Londrina (2004)

<b>MODALIDADE</b>	<b>VALOR ANUAL EM (R\$)</b>
Apoio Sócio-educativo	3.624.159,24
Abrigo (criança /adolescente)	373.104,00
Educação Profissional (adolescente)	325.524,00
Serviços especializados (criança /adolescente)	243.312,00
Enfrentamento à pobreza	2.366.380,00
Abrigo Adulto	189.600,00
Atendimento à Saúde e drogadição	123.780,00
PPD/defesa geração de renda	20.400,00
PPD/serviço especializado	48.000,00
<b>Total</b>	<b>5.966.956,00</b>

Fonte: Secretaria de Assistência Social/Diretoria de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social/proposta de financiamento, 2004.

A partir de meados de 2004, as ações passaram a ser desenvolvidas sob a perspectiva do Sistema Único de Assistência Social, visando estruturar a rede de serviços sócio-assistenciais. Verificou-se, por conseguinte, que o município de Londrina seguiu a mesma lógica do nível federal, ao ampliar a estrutura organizacional e modificar algumas nomenclaturas, mantendo, contudo,

basicamente os mesmos programas. Este é o caso da Gerência de Transferência de Renda, que unificou os mesmos projetos de bolsas já existentes e do Serviço de Proteção às Famílias em situação de risco, que manteve o Sinal Verde. O diferencial em relação ao Sinal Verde é que ele passou a funcionar de forma terceirizada, através de Entidade Assistencial.

A Tabela 4 apresenta os principais programas que foram sendo implementados no município de Londrina em 2005, de acordo com o novo formato do SUAS. Os dados apresentados foram coletados no site oficial da SMAS e atualizados pela Diretoria de Proteção Básica e Diretoria de Proteção Especial da SMAS.

**Tabela 4** – Demonstrativo dos programas executados nos níveis Federal e Municipal, ano 2005

NÍVEL	PROGRAMAS
FEDERAL	Bolsa Família (1) PETI Agente Jovem Sentinela (2)
MUNICIPAL	<b>PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA</b>  Transferência de Renda (3) Apoio sócio-familiar comunitário (4) Inclusão produtiva (5) Serviço de Apoio Sócio-educativo (6) Projeto Oficina Pedagógica
	Assistência ao Kaingang
	<b>PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL</b>  Abrigo Serviço de Proteção a Famílias em Situação de Risco Social (Sinal Verde) (7) Sentinela (8) Projeto Murialdo (9)

Fonte: Secretaria de Assistência Social / Nível municipal / Projeto Murialdo (2005)<sup>7</sup>.

Notas:

1. Bolsa Família: unificação dos programas que já vinham sendo implementados. Ainda há remanescentes dos programas Bolsa Escola Federal, Auxílio Gás.
2. Co-financiado pelo município.
3. Transferência de Renda: inclui todas as modalidades de Bolsas que já vinham sendo implementadas: Bolsa Escola Municipal, Idoso, PPD, adolescente, Morador de Rua, Família Acolhedora, além da transferência de renda da esfera federal.

<sup>7</sup>Os dados foram repassados pela Diretora de Proteção Básica e Diretora de Proteção Social Especial, que complementaram as informações que estavam disponíveis no site oficial da SMAS.

4. A operacionalização e inclusão são realizadas de forma descentralizada através dos CRAS, incluindo as ações de apoio sócio-educativo, assistência ao Kaingang e a terapia familiar. Esta última chegou a constituir-se numa coordenadoria, mas no decorrer foi descartada.
5. Refere-se ao apoio técnico e financeiro aos grupos de geração de renda, seguindo as diretrizes da economia solidária.
6. Inclui Viva Vida, antigo projeto que já vinha sendo executado, e acrescenta-se o Centro de Formação Cidadã.
7. O serviço passou a atender exclusivamente situação de risco e foi parcialmente terceirizado, através da EPESMEL..
8. Serviço que atende crianças e adolescentes vítimas de abuso sexual. Terceirizado através do Nuselon.
9. Serviço que atende as medidas sócio-educativas, terceirizado através da EPESMEL.

Considerando, portanto, esse 'novo formato da Política', a Secretaria de Assistência Social amplia os convênios com as entidades para o desenvolvimento de ações, como é o caso de alguns serviços que passam a ser executados de forma parcial, ou mesmo, totalmente terceirizados, tais como: Sinal Verde, Sentinela e o Serviço de medidas sócio-educativas. Os recursos municipais continuam sendo repassados às entidades particulares, ocorrendo um aumento da criação de serviços de terceirizados. A tabela 5 é evidência desse crescimento contínuo que, em comparação com o ano anterior, chega a um novo acréscimo de 19,10%.

**Tabela 5** – Investimentos na Rede Sócio-Assistencial não-Governamental de Londrina, 2005 (em R\$)

	MODALIDADE	VALOR ANUAL (R\$)
REDE SÓCIO-ASSISTENCIAL BÁSICA	Apoio sócio-educativo - criança e adolescente/ meio aberto	2.846.234,90
	Educação profissional /adolescentes	437.629,92
	Defesa e geração de renda/PPD	90.000,00
	Enfrentamento à pobreza	2.656.951,50
REDE SÓCIO-ASSISTENCIAL ESPECIALIZADA	Criança adolescente/abrigo	576.560,00
	Criança adolescente/serviços especializados	204.920,04
	Serviço especializado /PPD	90.000,00
	Abrigo adulto	204.360,00
TOTAL		7.106.656,36

Fonte: Secretaria de Assistência Social/Diretoria de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social/proposta de financiamento, 2005.

Nesse sentido, pode-se observar que a Política de Assistência implementada no município de Londrina adequou-se, formalmente, aos princípios e diretrizes preconizados pela Constituição, pela LOAS, pelas Conferências e demais normas de regulamentação. Entretanto, os dados apresentados são extremamente significativos e revelam a real diretriz que vem sendo adotada, pela qual se prioriza o repasse significativo de recursos às entidades particulares.

Observa-se, também, a ampliação do número de gerências e coordenações. Esta especialização, que se reflete na ampliação destes cargos, explica-se pela demanda de maior controle administrativo - uma necessidade decorrente da ampliação dos repasses.

Estes fatos observados previamente serão, posteriormente, retomados na análise, considerando o suporte teórico que se apresentará a seguir: a Reforma do Estado.

### **3 A REFORMA DO ESTADO E O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL – A ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A Reforma do Estado é o nome atribuído ao conjunto de alterações institucionais promovidas pelos governos brasileiros durante toda a década de 1990, como também, na atual. Teve como objetivo alterar substancialmente a orientação nacional desenvolvimentista, sustentada, com altos e baixos, pelos governos brasileiros desde 1930. Trouxe como conseqüência a substituição dos mecanismos de proteção da economia nacional por outros de subordinação incondicional às exigências da ‘internacionalização da economia’, imposta ao país pelas potências dominantes. Não deixa de ser a manifestação dos violentos choques econômicos e políticos que caracterizam a crise da economia mundial<sup>8</sup>, pela qual os países periféricos são arrastados a pagar a conta pelo excesso de liquidez do sistema financeiro que domina todos os mercados.

Iniciada durante o governo Collor de Mello, a Reforma do Estado foi acelerada, principalmente, durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e, ainda, se processa sob o atual governo. Consiste, essencialmente, nos processos de desestatização, desnacionalização da economia, ajuste fiscal para pagamento da dívida externa, reforma tributária alterando o pacto federativo e ataque aos direitos da seguridade social, trabalhistas e sindicais, tendendo à flexibilização completa das relações de trabalho e emprego.

Estas mudanças afetam violentamente o sistema de proteção social que o Estado brasileiro vinha construindo desde 1930 e se chocam com as boas intenções, expressas na Constituição de 1988, quanto ao alargamento de direitos sociais. Neste capítulo será feita uma reflexão sobre alguns aspectos desta reforma que interferem diretamente no sistema de Assistência Social.

---

<sup>8</sup> Conforme análise de José Paulo Netto (1995, p. 66) a crise mundial tem início em 1970 e revela-se “plena embora não exclusivamente na crise do Estado de Bem Estar e na crise do Chamado socialismo real”. Crise esta que se perpetua até hoje.

### 3.1 A REFORMA DO ESTADO NO GOVERNO FHC (1994-2002)

A Reforma do Estado começou antes do governo FHC. De acordo com o artigo de Ceci Vieira Juruá, “Quanto vale ou é a prazo?” (2005):

Do ponto de vista da Economia, a primeira sinalização de início da reforma neoliberal do Estado foi dada pelo anúncio do PND – Programa Nacional de Desestatização, nos primeiros meses de 1990. Cabe destacar que este Programa foi objeto de medida provisória, ratificada em seguida pelo Congresso Nacional. Implantado de forma progressiva e lenta, a execução do PND começou por alguns setores estratégicos – insumos básicos e infra-estruturas de transportes e de energia. Apresentado inicialmente como um programa de privatização de empresas estatais, com a dupla finalidade de ajuste fiscal e de estímulo à concorrência nos mercados afetados, o PND transformou-se aos poucos em um programa de desnacionalização e de oligopolização dos setores dinâmicos da economia brasileira.

Mas foi sob os mandatos de FHC que a Reforma do Estado, de fato, se impôs de maneira brutal. Através de Emendas Constitucionais, implementadas no ano de 1995, objetivou-se não somente abrir as portas ao capital estrangeiro, pois já estavam abertas, mas escancará-las completamente. Desta forma, eliminou-se o conceito de empresa brasileira e retirou-se delas o monopólio em setores considerados economicamente fundamentais para o país. Faleiros (2004, p. 40), em estudo realizado sobre a Reforma do Estado, refere-se a estas Emendas:

No primeiro ano de governo de FHC foi realizada a reordenação estratégica do Estado no marco legal constitucional, abrindo-se espaço para o capital estrangeiro e as empresas privadas nos setores economicamente cruciais das telecomunicações, do petróleo, da navegação e cabotagem, da canalização do gás e da própria definição de empresa brasileira, implicando um fortalecimento do mercado, na preparação do terreno para as privatizações, combinadas com a desnacionalização... Um dos maiores negócios do mundo em matéria de privatizações, no século XX.

Certamente que os governos anteriores também tinham uma postura complacente em face da ingerência dos organismos internacionais de poder.

Rigorosamente falando, nem Getúlio Vargas sustentou uma postura de soberania efetiva e, muito menos, os governos militares. Tampouco se pode afirmar que a moratória decretada durante o governo de José Sarney tenha significado uma ruptura com a heteronômia do Estado Nacional. Mas nenhum governo anterior levou a subordinação ao ponto que FHC a levou. A completa abertura da economia, as privatizações e outras mudanças em favor do grande capital internacional em detrimento da economia nacional, não têm precedentes na história republicana. Um dos argumentos do governo era que as privatizações atrairiam dólares, permitindo o pagamento de parte substancial da dívida do país, tanto a externa como a dívida interna, livrando o Estado de pesados encargos e dívidas que já não podia suportar. Houve também a campanha de desmoralização do serviço público e de seus funcionários, pela qual foi insistentemente repetido o argumento de que elas absorvem dinheiro do tesouro e rendem muito pouco para ele, forjando um consentimento público para as medidas que estavam sendo implementadas.

Além da campanha de desmoralização realizada pela mídia, a política de condução das estatais, através do congelamento de tarifas e da falta de subsídio, não permitia que os serviços fossem prestados com qualidade. E foi o que colaborou para criar o sentimento de que a privatização seria a solução de todos os males.

Para se ter uma idéia da insanidade na condução destas estatais, basta lembrar de um decreto de 1989, citado por Aloysio Biondi (2001, p. 19-20), mediante o qual o Presidente da República proíbe o Banco Oficial BNDE, hoje BNDES, de realizar empréstimos a empresas estatais.

“[...] proibir um banco estatal de financiar empresas estatais, de setores vitais para o país é uma decisão esdrúxula [...] porque esse banco, como o próprio nome Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, foi criado no governo JK, exatamente com o objetivo de fornecer recursos para execução de projetos. [...] é incrível que de uma penada, o governo tenha cancelado o próprio motivo de criação do banco, ao proibir que ele financiasse as estatais, que passaram então a depender de seus próprios lucros – ou de empréstimos internacionais.

Tudo aconteceu de forma ordenada: primeiro o sucateamento, depois a desmoralização e, depois, a criação de uma falsa esperança de mudança e

as vendas vergonhosas que ocorreram. Biondi (2001) denuncia também as facilidades oferecidas ao capital estrangeiro, que constava de empréstimos a juros praticamente inexistentes, com a utilização de ‘moedas podres’<sup>9</sup> e, outros tantos artifícios que maquiaram as vendas, tornando-as obscuras à população.

Diversos sindicatos e partidos se opuseram, na época, a esta verdadeira ‘farra’ das privatizações, entre eles o Partido dos Trabalhadores, que militava no movimento sindical e desencadeava movimentos de alerta contra as privatizações. Os opositores entendiam que a venda das estatais significava mais submissão e realizaram campanhas de esclarecimento junto à população sobre o significado destas privatizações. No jornal eletrônico ‘Linha Aberta’ (órgão do Partido dos Trabalhadores) foram publicadas muitas reportagens e textos informativos denunciando a condução e os efeitos da política de privatização.

Entre elas, o texto abaixo é de grande relevância por ser revelador do conhecimento que o Partido possuía dos efeitos devastadores da privatização e da vulnerabilidade a que estava exposta a economia brasileira.

Ao lado de juros altos, a privatização foi importante na atração de capitais estrangeiros [...] O efeito agregado dessas políticas tem sido: crise social, desemprego e outras medidas concentradoras de renda, redução dos investimentos públicos, transferência patrimonial (do Estado e/ou de capitalistas privados nacionais para grandes capitalistas, geralmente estrangeiros ou associados) e a vulnerabilidade da economia brasileira diante das crises internacionais (LINHA ABERTA, 2001).

Um outro aspecto desta avalanche de privatizações diz respeito ao entreguismo do patrimônio público, explicitado por Behring (2003, p. 202). Com o processo de privatização, não houve a obrigatoriedade de as empresas privatizadas comprarem insumos no Brasil. Segundo esse autor: “tudo indica que o processo de privatização representou uma profunda desnacionalização do parque industrial de base do país, até a destruição de alguns setores intermediários”.

A íntima ligação desta política com as orientações do Fundo Monetário Internacional não é mera coincidência. Pelo contrário, é consequência dos

---

<sup>9</sup> Moeda Podre: Denominação dada aos títulos da dívida pública aceitos pelo seu valor de face nos processos de privatização, sendo o seu valor de mercado bem inferior àquele, como, por exemplo, aconteceu com os Títulos da Dívida Agrária (TDA) (SANDRONI, 1994).

diversos acordos, na maioria das vezes nada transparentes. Estes acordos também foram combatidos e denunciados pela oposição, como pode se observar em artigo publicado na época pelo Partido dos Trabalhadores no jornal eletrônico 'Linha Aberta' (acesso em 29 de maio 2005):

O FMI é uma das mais poderosas instituições internacionais e ao mesmo tempo uma das menos transparentes [...] O poder político do Fundo é determinado pela força econômica, marginalizando países em desenvolvimento [...] As condições dos empréstimos para privatizações e reformas financeiras amplas se distanciam de questões estritamente monetárias para se aproximar dos interesses dos países mais poderosos no FMI, particularmente dos EUA.

No ano 1995 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 19 que trata da Reforma Administrativa, momento aproveitado pelo presidente FHC para apoiar a 'idéia' de que o Estado se havia desviado de suas funções básicas, o que se refletiria nos serviços públicos de péssima qualidade. Esta Emenda se constituiu no marco legal da Reforma.

Somando-se a esta Emenda, encontra-se a Lei de Responsabilidade Fiscal que é outra peça da reforma. Ela limitou os gastos com o funcionalismo público, de modo a atacar o sindicalismo neste setor, e responsabilizou o gestor público com relação ao equilíbrio orçamentário, com o intuito de dar confiança ao capital internacional, contribuindo para o controle dos gastos públicos, exigência também do Fundo Monetário Internacional.

As orientações do FMI ocorreram no sentido de que o governo passasse a se utilizar do Superávit Primário<sup>10</sup> enquanto meta. Ou seja, o objetivo do governo deveria centrar-se em arrecadar mais do que gastar não considerando o envio de recursos destinados ao pagamento da dívida tanto interna como externa. No momento em que o governo assume esta postura, deixa, sistematicamente, de investir em ações e programas essenciais voltados para o bem-estar da população.

---

<sup>10</sup> Superávit Primário: Instrumento contábil de grande utilidade para o governo, pois, realiza o cálculo entre receitas menos despesas, mas não inclui nas últimas os recursos destinados ao pagamento dos juros da dívida pública, Interna e Externa. Assim, não reflete a situação real das contas do país. Isto é diferente do Superávit Total, que inclui os pagamentos de juros da dívida (Fonte: Fórum Brasil do Orçamento, 2004).

Ter uma meta de superávit primário significa necessariamente que o governo vai tirar da economia privada (na forma de impostos ou tributos, que são a receita do governo) mais do que vai injetar nela (na forma dos gastos do governo) (Fórum Brasil do Orçamento, 2004, p. 7).

Na rota das diretrizes internacionais, a tarefa colocada para o governo FHC foi o combate à crise fiscal e, conseqüentemente, a consolidação da Reforma do Estado. Estado este, que teria se transformado na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico e social, responsável pela elevação das taxas de desemprego e do aumento da inflação.

Essa é a visão disseminada para justificar o reordenamento: o intervencionismo estatal é 'antieconômico e antiprodutivo' e, além disso, segundo Laurell (2002, p. 162), é "ineficaz e ineficiente". O Estado é culpabilizado pelas mazelas do capital e, assim, combater a crise é combater o próprio Estado.

Esta é a visão do responsável pela formulação do Plano Diretor de Reforma do Estado, o então ministro do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado, Bresser Pereira (1997), que aponta quatro aspectos básicos a serem considerados no processo de reconstrução do Estado:

- a) Delimitação do tamanho do Estado: que envolve as idéias de privatização, publicização e terceirização;
- b) Redefinição do papel regulador do Estado: que trata da desregulamentação;
- c) Governança: inclui três aspectos: financeiro (superação da crise fiscal); estratégico (redefinição das formas de intervenção no plano econômico social); e administrativo (superação da forma burocrática de administração do Estado);
- d) Governabilidade: refere-se à legitimidade do governo perante a sociedade e a adequação das instituições políticas para intermediação dos interesses.

Pereira (1995) justificava a Reforma do Estado enquanto uma necessidade fruto de sua própria crise. Essa visão perpassa o discurso

governamental, pois se o Estado já não responde às necessidades impostas pela globalização, ele precisa mudar. A idéia é reconstruir um Estado mais eficiente, diferente do Estado do século XX.

A Reforma do Estado nos anos 90 é uma reforma que pressupõe cidadãos e para eles está voltada. Cidadãos menos protegidos ou tutelados pelo Estado, porém, mais livres na medida em que o Estado que reduz sua face paternalista, torna-se ele próprio competitivo, e, assim requer cidadãos mais maduros politicamente (PEREIRA, 1997a, p. 53).

Na ótica do governo, com relação à esfera administrativa, era preciso a superação do patrimonialismo e do modelo burocrático e a instauração de uma administração gerencial que se orientasse pelo uso de elementos de gestão empresarial, isto é, de eficiência e qualidade dos serviços. Para tal, era necessário, segundo Faleiros (2004, p. 50):

“[...] romper com a administração burocrática anterior e que fosse resposta ao novo papel proveniente da globalização da economia e do desenvolvimento tecnológico, para reduzir custos e melhor atender o cidadão como contribuinte e como cliente”.

Aqui parece se evidenciar a relação entre a política neoliberal, suas diretrizes para o mundo e a implementação do projeto de governo de reformar o Estado.

Não se pode esquecer que o ‘Estado’, referido por Pereira (1995), e por ele combatido, é o Estado de bem-estar social, um Estado que contempla um sistema de direitos sociais e que foi implementado em alguns países desenvolvidos, mas que, no Brasil, ficou limitado a uma intenção tardia.

Aqui se repete e se consolida a lógica neoliberal, já disseminada anteriormente em nível mundial, no combate à ideologia desse mesmo Estado. Desta forma, o combate à burocracia é apenas um pretexto utilizado pelo principal ‘teórico’ da reforma, pois, na realidade, o que se pretende é simplesmente o extermínio dos direitos sociais.

Nessa nova configuração do Estado, algumas atividades consideradas exclusivas do Estado foram valorizadas, entre elas, a fiscalização, a

arrecadação, os setores de polícia, de advocacia e de informação, que passam a ter grande importância, inclusive com aumento de gratificações de desempenho. Aqui se cumpre mais uma vez as orientações do Fundo Monetário Internacional, que previa um Estado eficiente e com funções delimitadas.

Assim, o cidadão, antes sujeito de direitos, conforme ditava a Constituição de 88, passa a ser considerado um contribuinte-cliente. A Constituição é atacada por Pereira (1997, p. 18), que se refere a ela como um “engessamento do aparelho do Estado”. Esta é a nova face do Estado, defendida pelo mentor do Projeto. Para ele, o Estado do Século XXI é o Estado social liberal:

[...] social porque irá continuar a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico, liberal porque fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará os seus serviços sociais e científicos, principalmente por meio de organizações públicas não estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalho mais flexíveis, porque promoverá a capacitação de recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional.

Na prática, porém, a seguridade social passou a ocupar um papel secundário. A Assistência Social foi submetida às diretrizes neoliberais, focalizando cada vez mais seus atendimentos nos mais pobres e facilitando a mercantilização do social. Esta mercantilização, provocada pela privatização, atinge também outros setores da área social, como foi o caso da previdência complementar, da educação superior e dos planos de saúde, direção esta que se afasta dos princípios consagrados pela Constituição de 1988.

Afinal, a política tem um rumo: o rumo da globalização, dos interesses financeiros internacionais e, principalmente, do Fundo Monetário Internacional. Assim, as regras são ditadas e os contratos estabelecidos com o Banco Mundial contêm altos graus de exigência, entre estas regras cita-se a transparência e o controle público, através da descentralização e publicização, prevendo também redes de segurança ou de proteção social para as vítimas do ajuste inevitável, introduzindo inclusive cláusulas sociais nos empréstimos. (BEHRING, 2003)

Nesta direção, a política da Assistência também deveria ganhar a confiança do capital estrangeiro. Com base nessa linha de pensamento, o governo

FHC estrutura uma rede de proteção social, introduzindo uma grande gama de programas focalizados, com critérios fechados, como é o caso do Programa Bolsa Escola Federal e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Configuram-se aí “tentativas de inserir as famílias”, combinando o incentivo à educação, “mas com impacto muito limitado, tanto pelo valor das bolsas quanto pelos critérios de acesso” (BEHRING, 2003, p. 253).

O próximo item tratará do conceito de Administração Gerencial promovido pela Reforma do Estado, pois ele é o que mais afetou a administração dos serviços públicos no âmbito dos quais ocorre a materialização das diretrizes das políticas públicas, entre elas a que mais interessa neste estudo: a Política de Assistência Social.

### **3.1.1 A Reforma do Estado e a Administração Gerencial**

A Reforma do Estado, implementada em todo o mundo, iniciou-se no Brasil durante os anos de 1990 e é decorrente do processo de desenvolvimento e de expansão do capitalismo. Este utiliza diversas estratégias para enfrentar e superar as crises pelas quais tem, necessariamente, que passar. A globalização é uma das estratégias utilizadas, pois, no momento em que o capital rompe fronteiras, passa a interferir de forma mais intensa e a ditar as regras na condução das políticas internas dos países periféricos, reduzindo assim, cada vez mais, a autonomia dos Estados. Pode se dizer, então, que a Reforma do Estado tem estreita ligação com as orientações do grande capital e faz parte delas.

No Brasil, a reforma chega em meio a mais uma crise econômica. Chega no momento em que o comprometimento com o capital internacional, através de acordos com o FMI, se torna cada vez mais freqüente, levando o país a patamares de dependência cada vez mais comprometedores. Assim, o ajuste fiscal, a privatização e a abertura comercial, que já vinham sendo ensaiadas anteriormente, encontram o cenário perfeito para sua consolidação.

A partir do ano de 1995, com a posse de Fernando Henrique Cardoso, a reforma torna-se um tema central no Brasil e, através do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) inicia-se a sua consolidação, a qual

tem como marco legal a Emenda Constitucional nº 19, que trata da Reforma Administrativa implementada em 19 de junho de 1998.

Este redesenho do Estado, apresentado para a sociedade como necessário, de um lado previa o ajuste fiscal e de outro um serviço público eficiente e voltado para atividades que atendessem às necessidades dos cidadãos.

O ajuste fiscal proposto pela reforma previa a exoneração de funcionários públicos, pois o excesso de funcionários era uma das justificativas para o entrave e para os gastos com o aparelho do Estado; também se tornava necessária a definição clara de teto remuneratório e o aumento do tempo mínimo para aposentadoria. Neste período, houve o incentivo aos chamados PDVs, Programas de Demissão Voluntária, pelos quais foram oferecidas 'algumas vantagens' para esses desligamentos.

Estes foram os primeiros passos para substituição do modelo do Estado burocrático, considerado lento, rígido e ineficiente, e para iniciar uma nova era, imprimindo uma administração pública gerencial, voltada para o controle dos resultados e com base na descentralização, visando a qualidade e a produtividade.

Na visão do governo, o momento era propício para se repensar a Reforma do Estado em geral e, em particular, a de seu aparelho e do seu pessoal, que deveriam responder pelo novo papel imposto mundialmente, especialmente aos países periféricos. O Estado brasileiro acatou as orientações dos organismos internacionais, FMI e Banco Mundial e passou a implementar a reforma. O 'novo Estado' deveria apresentar maior abertura ao mercado e descentralizar atividades para o setor público não estatal.

A proposta do Plano Diretor de Reforma do Estado considera a existência de quatro diferentes tipos de atividades dentro do Estado, sendo elas:

- a) Núcleo estratégico do Estado: em que são definidas as leis e as políticas públicas em nível federal. É formado pelo Presidente da República, pelos ministros de Estado e pela a cúpula dos Ministérios, dos Tribunais Federais, do Supremo Tribunal Federal e do Ministério Público.
- b) Atividades exclusivas do Estado: atividades em que o poder de legislar e tributar é exercido pela polícia, forças armadas, órgãos

de fiscalização e regulamentação e órgãos responsáveis pela transferência de recursos (SUS, sistema de auxílio desemprego etc.).

- c) Serviços não exclusivos: aqueles que, embora não envolvendo o poder de Estado, o Estado realiza e/ou subsidia devido à sua relevância para os direitos humanos (hospitais, universidades etc.).
- d) Produção de bens e serviços para o mercado: é a produção de bens para o mercado realizada através da economia mista, em que operam os setores de serviço público e/ou setores considerados estratégicos. O Estado assume apenas porque faltam recursos financeiros ao setor privado.

O Plano Diretor previa maneiras de atuar em cada um desses setores, com formas de propriedade e de administração diferenciadas em cada um deles, conforme explicitado na Tabela 6.

**Tabela 6 – Setores do Estado, Formas de Propriedade e de Administração**

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	ESTATAL	PÚBLICA NÃO ESTATAL	PRIVADA	BUROCRÁTICA	GERENCIAL
<b>NÚCLEO ESTRATÉGICO:</b> Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios	●			●	
<b>ATIVIDADES EXCLUSIVAS:</b> Polícia, Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Seguridade Social Básica	●				●
<b>SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS:</b> Universidades, Hospitais, Centros de pesquisas, Museus.	→	●			●
<b>PRODUÇÃO PARA O MERCADO:</b> Empresas Estatais		→	●		●

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995).

O Estado passou a assumir um papel complementar ao mercado e o cidadão, antes detentor de direitos, passa a ser o cliente, que deve ser tratado e atendido com menor custo e maior grau de satisfação. Tendo em vista a implementação da Administração Pública Gerencial, tornava-se fundamental uma base legal de sustentação. Assim, a Reforma Constitucional foi importante porque ela sustentou as demais, flexibilizando a estabilidade, colocando fim no Regime Jurídico Único e impondo o fim da isonomia como preceito constitucional.

Além da Reforma Constitucional, outros projetos foram importantes para sacramentar a reforma pretendida: um deles foi a descentralização dos serviços sociais através de organizações sociais, expressa no Programa Nacional de Publicização criado através da Medida Provisória nº 1.591, de 09 de outubro de 1997, a qual incluiu a criação de agências executivas e das Organizações Sociais (OS)<sup>11</sup>, medida esta que alterou a condução das políticas sociais. Essa formatação

<sup>11</sup> Organizações Sociais: “pessoas Jurídicas de direito privado, constituídas sob a forma de associações civis sem fins lucrativos, que se habilitam à administração de recursos humanos, instalações e equipamentos pertencentes ao poder público e ao recebimento de recursos

propôs que a implementação das atividades exclusivas do Estado poderia ser executada através dessas agências autônomas, ocasionando o que se poderia chamar de separação da teoria e prática, onde quem pensa e formula as políticas é o Núcleo Estratégico e a execução fica por conta das agências ou organizações sociais.

A intenção do governo era transformar os serviços estatais e equipamentos sociais – universidades, escolas técnicas, hospitais e museus – em organizações sociais. Estas ganhariam certa autonomia de gestão e desempenhariam as mesmas funções de antes, mediante frágeis mecanismos de contratos de gestão e termos de parceria com o poder executivo, com a aprovação do legislativo, e teriam o direito de participar do orçamento municipal.

A autonomia da organização social corresponderá a uma maior responsabilidade de seus gestores. Por outro lado, a idéia implica em um maior controle social e em uma maior parceria com a sociedade, já que o Estado deixa de, diretamente, dirigir a instituição (PEREIRA, 1997, p. 37, cad. 3).

Com relação às atividades consideradas ‘exclusivas’ do Estado, o governo passou a gratificar as funções dos setores de informação, polícia, tributação, fiscalização, auditoria, advocacia, defensoria e procuradoria.

Esta forma de gerenciamento é observada por Faleiros (2004, p. 53), ao analisar o segundo mandato de FHC:

[...] A reforma consistiu numa modernização gerencial com a introdução de contratos de gestão orientados por resultados, a criação do regime de trabalho de emprego público e de funções comissionadas técnicas e do governo eletrônico. Esta modernização do poder Executivo Federal contou com empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, tentando aliar, segundo seus propositores, qualidade e desburocratização.

Dentre as diretrizes desta nova administração gerencial, de acordo com Bresser Pereira (1997), pode-se citar: desburocratização, descentralização, parcerias, transparência, responsabilização, profissionalismo, motivação,

competição, tecnologias de informação, atendimento integrado ao cidadão, contabilidade gerencial e capacitação gerencial. Coincidentemente, estas diretrizes representam as diretrizes neoliberais, as mesmas que já haviam sido propostas pelo FMI. Para o Governo era importante se modernizar, se atualizar para poder competir em pé de igualdade com os demais países desenvolvidos. Houve uma disseminação de idéias que contaminaram a sociedade, a qual passou a aceitar e querer essas mudanças.

Na seqüência, a importância das novas tecnologias de informação – TI's serão tratadas especificamente. Essas tecnologias têm um papel fundamental nesse contexto de implementação da reforma administrativa gerencial. O propósito deste item é, portanto, desmistificar a maneira como as TI's vêm sendo utilizadas pelo governo que, sob um discurso modernizante, busca encobrir que se trata de mais um cumprimento do acordo com o FMI que se relaciona à constituição de um Estado moderno.

### **3.1.2 As Tecnologias de Informação na Administração Gerencial**

Sob o discurso de modernização da função pública e com fundamentos na eficiência e efetividade da máquina administrativa, foi apresentada a Reforma do Estado como única saída, já que o problema era, na visão do governo, um problema da falta de definição dos papéis no interior desta máquina, que travava seu funcionamento. O Estado adentra nesta nova era propondo a descentralização, a implantação de controles gerenciais, mecanismos de transparência social, controle social e democratização da gestão, objetivando ultrapassar a visão burocrática do passado, um dos motivos disseminados que emperravam o Estado.

A recomendação de reformas para o mundo globalizado colocava como prioridade a administração pública, ou a reforma administrativa, através da qual se pretendia atingir o “aumento da eficiência, a descentralização, a melhoria na gestão de recursos, a transparência e a melhoria na governança” (CHAHIN; CUNHA, 2004, p.11).

Nesse período, as modernas Tecnologias de Informação já tinham um papel de destaque e de fundamental importância para o capital no seu processo

de expansão, pois, em um contexto de mundialização do capital, a redução da distância em tempo real significava maiores lucros, confirmando a lógica do capital e constituindo-se num instrumento potenciador da mundialização.

Simone Woolf (1988) explicita o papel social das modernas tecnologias, o qual decorre de sua forma de utilização pelo capital, pois, com sua ampliação no que tange à produção e ao consumo, além das transações financeiras, instaura-se um “ambiente efêmero e competitivo”. Em seu estudo, cita Harvey, que enfoca as exigências provocadas por esta nova configuração econômica, a qual necessita maior conhecimento e rapidez na troca de informações, dando maior segurança ao capital.

As informações precisas e atualizadas são agora uma mercadoria muito valorizada. O acesso à informação, bem como seu controle, aliados a uma forte capacidade de análise instantânea de dados, tornaram-se essenciais à coordenação centralizada de interesses corporativos descentralizados. (HARVEY, 1992, p. 151 *apud* WOOLF, 1988, p. 88)

Desta forma, os interesses do grande capital financeiro e dos grandes oligopólios empresariais ditam os rumos das novas tecnologias, as quais revelam, em sua essência, seu caráter excludente e antidemocrático. A autora afirma que, a informática estaria se configurando numa das principais ferramentas da mundialização, o que tem levado muitos sociólogos do trabalho, tais como o francês Jean Lojkine, a caracterizar a atual revolução tecnológica como revolução informacional.

Em face deste novo cenário, que tem como fundamento o conhecimento, coloca-se como de fundamental importância o domínio tecnológico, o qual é apresentado enquanto instrumento capaz de influenciar e comprometer a soberania e autonomia dos países, sendo fundamental obter mais conhecimentos para se inserir na denominada “sociedade da informação”.

A partir de 1995, o grupo das potências econômicas do mundo, na busca de melhoria da oferta dos serviços, formulou programas de ação com a utilização dos recursos informáticos. Pouco depois, a união europeia deu início ao Plano-ação Europa, com o propósito de acelerar a implementação destes objetivos.

A iniciativa e-Europe<sup>12</sup> reflete as iniciativas disseminadas no mundo, conhecidas como sociedade da informação e sociedade do conhecimento.

No Brasil, o governo também propagandizou a idéia de que o meio para conquistar o primeiro mundo era o “conhecimento” e que o caminho era dominar e possibilitar cada vez mais o acesso e o uso dos meios eletrônicos. Assim, não é de se estranhar que a gestão pública do Estado incorporasse cada vez mais estes recursos no seu funcionamento, assumindo como prioridade a manutenção de serviços “eqüitativos” e “universais” direcionados ao cidadão.

O governo passa então a promover, através do Ministério de Ciência e Tecnologia, o acesso e uso crescente dos meios eletrônicos de informação. Estes são disseminados como ferramentas fundamentais para gerar uma administração eficiente e transparente em todos os níveis, como se a qualidade do serviço e, principalmente, o aspecto democrático da administração estivessem exclusivamente ligados aos suportes técnicos, deixando de lado o aspecto essencial que é o poder político, determinante das ações.

A partir de 1996, FHC, através do Ministério da Ciência e da Tecnologia, inicia um trabalho com o objetivo de alavancar o desenvolvimento da nova economia no Brasil, acelerando essas novas tecnologias nas empresas brasileiras – o chamado Programa Sociedade da Informação. A finalidade deste grupo era lançar as bases de um projeto nacional que estivesse voltado à utilização e desenvolvimento de serviços avançados de computação, comunicação e informação e de suas aplicações na sociedade. Assim, como resultado da análise e discussão deste processo e sob o discurso de modernização da gestão pública, foi lançado oficialmente pelo presidente da República, em 15 de dezembro de 1999, o ‘Livro Verde’, que continha as diretrizes e as ações necessárias para impulsionar a dita “sociedade da informação”. O e-gov<sup>13</sup> é então implementado, cumprindo a ordem mundial dos monopólios e mascarando a opinião pública do real papel das tecnologias, apontando-as como ‘varinha mágica’ para solucionar os estragos provocados pelo capitalismo.

---

<sup>12</sup> e-Europe: plano criado pela União Européia que visava acelerar a oferta e a utilização dos recursos telemáticos. Constitui-se na visão disseminada no mundo conhecida como sociedade da informação e sociedade do conhecimento.

<sup>13</sup> O E-gov representa as ações do governo brasileiro no sentido de fazer cumprir as orientações mundiais acerca do incentivo e democratização ao uso das tecnologias.

Os recursos da informática passam desta maneira, a constituir-se em um poderoso aliado dos governos no seu processo de reformas, que já vinham sendo implantados e, gradativamente, afetam o campo da Assistência Social. Enfim, é no governo FHC que se inicia a junção do uso das tecnologias de informação e a reforma administrativa; é, aqui que os propósitos do capital internacional encontraram um campo fértil para plantar suas raízes e colocar suas cercas, encurralando cada vez mais este país e submetendo-o aos seus interesses.

É importante lembrar que o governo cumpria suas obrigações para com o FMI, pois era interesse do capital obter o controle e a transparência da aplicação dos recursos investidos no país, dando maior segurança aos investidores.

É nesta lógica que o governo aderiu à nova era e incorporou, cada vez mais, estes recursos no seu funcionamento. Pois, se os sistemas de informação, os *softwares* e programas são produtos das necessidades do capital, é evidente sua utilização enquanto instrumento de controle e de racionalização. As ferramentas, hoje disponíveis no mercado são adequadas ao uso do capital e pensadas a partir da necessidade deste, destinadas ao controle e à racionalização do trabalho.

Neste ponto, enfoca-se um dos instrumentos que representa a utilização das modernas tecnologias, idealizado e criado pelo Governo FHC com a justificativa de promover a eficiência do gasto público na implementação das políticas sociais. Este instrumento veio afetar diretamente a prática cotidiana do assistente social: o Cadastro Único.

O Cadastro Único é um programa de computador, idealizado e criado no governo FHC, com o objetivo de identificar com maior facilidade a população mais pobre do país e possíveis usuários de programas sociais. As informações para abastecer o banco de dados são coletadas nos municípios, através de formulários próprios, e enviadas, através deste programa, para Brasília, onde se realiza a seleção das famílias para inclusão nos programas sociais.

A finalidade proposta pelo Cadastro Único, segundo o governo FHC, era compor um grande banco de dados para facilitar a gestão das políticas sociais. Alguns países europeus, também, já vêm se utilizando cada vez mais dos bancos de dados. Em face dessa realidade, tão dinâmica, obter dados com grande agilidade, informações precisas sobre os usuários dos serviços e sobre os próprios serviços, seria impossível sem lançar mão das tecnologias de informação.

Há que se considerar, no entanto, que antes da avalanche de reformas neoliberais as políticas sociais não eram tratadas como simples mercadorias. A sua existência vinculava-se, mesmo em sociedades capitalistas, a valores progressistas que, partindo da necessidade de enfrentar a deterioração das condições de vida das massas provocadas pelas relações capitalistas de produção, afirmavam o princípio de que o bem-estar dos membros de sociedade era um problema de toda sociedade e não apenas dos indivíduos. Em decorrência disto, os Estados e municípios estruturaram sistemas de proteção social, cuja lógica não estava atrelada à lucratividade e nem à racionalidade produtiva da fábrica ou escritório comercial.

Entretanto, uma situação nova se coloca quando se cruzam operativamente as TI's com as políticas sociais, pois, as premissas políticas e metodológicas de ambas são, em princípio, divergentes. Era natural supor que, ao aplicar as novas tecnologias à gestão das políticas sociais, ocorressem tensões e fossem provocadas dificuldades no equacionamento das aplicações. Pode-se, assim, colocar a questão da possibilidade real de compatibilizá-las.

No item a seguir, este estudo enfocará o processo de transição do governo FHC para o governo LULA. Este governo, ao assumir o poder, pareceu esquecer sua plataforma de campanha e mergulhou em um mar de 'reformas', cujo resultado efetivo foi a retirada de direitos em continuidade à política neoliberal já adotada em governos anteriores.

### **3.2 A REFORMA DO ESTADO NO GOVERNO LULA**

Após os desmontes feitos nos governos anteriores, e com muita ênfase no governo FHC, a Reforma do Estado pautada no ideário neoliberal vem se consolidando paulatinamente. Em 2003, Lula, do Partido dos Trabalhadores, assume o poder e sinaliza com a continuidade da política do governo anterior. Este fato é explicitado claramente no Plano de Gestão do governo Lula (2003), que traduz os rumos de que a nova administração terá que lançar mão, no sentido de alcançar mais 'eficiência, transparência, participação e um alto nível ético'.

Dentre os princípios do discurso de modernização institucional do governo Lula está o cidadão como beneficiário principal. Assim como Bresser Pereira, ele também apresentou seu Plano Diretor de Reforma do Estado. Incluiu também a integração do Plano às demais políticas de governo, enquanto instrumento de geração de resultados e flexível para permitir soluções específicas.

Segundo o Plano do Governo, para sua implementação, há necessidade de proporcionar alguns meios para que as organizações públicas tenham como foco os resultados e isto requer:

- O ajuste das estratégias, mediante a redefinição de suas missões, de seus objetivos e de suas metas;
- O desenvolvimento de sistemas contínuos de monitoramento e avaliação de políticas, programas, projetos e desempenho institucional;
- Adequação das estruturas e modelos institucionais para agilizar o processo decisório e de ação, otimizar a comunicação, permitir o alcance de resultados etc;
- Otimização dos processos de trabalho, adotando novos parâmetros de desempenho, regras mais flexíveis e incorporando inovações tecnológicas e gerenciais que permitam redimensionar, quantitativa e qualitativamente, os recursos humanos, orçamentários, financeiros, e logísticos;
- O aprimoramento do atendimento ao cidadão, mediante simplificação de processos, eliminação de exigências e controles desnecessários e facilitação do acesso aos serviços públicos;
- Adequação dos quadros funcionais, reestruturando carreiras e quadros de cargos, remunerando-os em níveis compatíveis com as responsabilidades e competências exigidas;
- Uma conduta ética e participativa pautada em elevados padrões de transparência e responsabilização;
- Aprimoramento de sistemas de informações que contribuam com a melhoria da qualidade dos serviços e da agilidade decisória.(Plano de Gestão do Governo Lula, 2003)

No seu primeiro ano de mandato, Lula assume seu papel de defensor dos investimentos capitalistas e assina novo acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Segundo Faleiros (2004, p. 65), este acordo foi responsável por um aumento no superávit primário, que passou de 3,75% para 4,25%, o que corresponde, necessariamente, a cortes nos gastos públicos, incluindo cortes na área social. O continuísmo de se dobrar as reformas propostas por organismos internacionais em troca da estagnação econômica, da miséria e do sofrimento de milhões de pessoas, evidencia o caráter neoliberal deste governo.

Emendas constitucionais passaram a ser rotineiras na política brasileira, desviando e alterando os objetivos propostos pela Constituição Federal de 1988.

Seguindo orientações do Banco Mundial, a Reforma da Previdência Social, que desde 1995 vinha sendo implementada, se acelera neste governo com muito destaque. A construção da idéia de uma previdência social quebrada, sendo urgente e necessário reformá-la, foi bastante disseminada no governo FHC, o qual chamou os aposentados de “vagabundos”, conforme matéria publicada na Folha de São Paulo em 12 de maio de 1998, e que gerou grande polêmica na época.

A postura do governo Lula não foi muito diferente. Já no início de seu mandato o discurso de FHC é retomado, agora com muito mais vigor. Uma reforma verdadeira, que viesse combater a falta de proteção social dos milhões de trabalhadores ou mesmo elevar o teto das aposentadorias dos milhões que vivem com apenas um salário mínimo, era necessária e urgente. Mas o dinheiro economizado à custa de cortes de redução de direitos e protelamento de aposentadorias é o dinheiro enviado para o pagamento dos juros da dívida externa.

Esta reforma sofre críticas mesmo dentro do Partido dos Trabalhadores, como é o caso do deputado Ivan Valente que se manifesta sobre o impacto que ela causou na vida de milhões de brasileiros e de suas famílias.

Mais que isso, nosso governo não pode aceitar as pressões do capital financeiro e do FMI por mais ajuste fiscal cortando direitos dos servidores e pela criação de fundos de pensão para os futuros servidores que representarão na prática aumento de transferência de recursos do Estado e dos servidores para o mercado financeiro, sem nenhuma garantia que a especulação financeira não devorará a aposentadoria dos futuros servidores públicos (VALENTE, 2003).

A reforma universitária é outra proposta que evidencia a subordinação aos ditames do Banco Mundial. Sobre o assunto, o professor Roberto Leher, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), aponta que as políticas de ajuste estrutural vêm contribuindo para inviabilizar a educação e que, no caso da América Latina, levaram os governos a deixar as universidades num segundo plano. “[...] contrapondo o direito aos conhecimentos científico, tecnológico e artístico à alfabetização” (LEHER, s.d.). A valorização das primeiras letras são tidas como ações focalizadas para aqueles que foram eleitos os mais pobres.

De fato o abandono da responsabilidade do estado no fomento à produção de conhecimentos estratégicos agrava a condição capitalista dependente dos países periféricos. A reforma proposta é encoberta pelo discurso de modernização e é uma contraposição às políticas públicas e ao modelo universitário proposto na carta de 1988 (LEHER, Roberto acesso em 24 out. 2005).

Assim, no governo Lula, as reformas neoliberais iniciadas na década de 1990 caminham a passos largos. Em 2003, Host Köhler, diretor gerente do FMI, afirmou haver um “monte” de problemas para serem resolvidos: “o país [Brasil] ainda não conseguiu sair do meio da floresta”. Cobrou uma “nova rodada de reformas” (Folha de São Paulo, 30 de abril de 2003) e defendeu a focalização dos gastos sociais. Após um ano das orientações, o país tem sido motivo de elogios do FMI.

Em 2004, a diretora-gerente adjunta do FMI, Anne Krueger, afirmou que o “crescimento brasileiro demorou, mas que agora está se acelerando rapidamente”. O fundo também aconselhou que as reformas propostas fossem efetuadas: “o Brasil tem feito um bom trabalho para melhorar o quadro macroeconômico, e o governo tem uma agenda importante de reformas”. Apontou o “atual momento” como ideal para realizar tais reformas (Folha de São Paulo, 01 de outubro de 2004).

Este rol de reformas atingiu todas as áreas. A Assistência Social se transformou num palco de ensaios, demonstrando que ainda predomina, na gestão das políticas sociais, o empirismo.

No primeiro ano foram criados dois novos ministérios: o da Segurança Alimentar, responsável pelo Fome Zero, e o da Assistência Social. Menos de um ano depois, em face do pífio desempenho das políticas, os dois Ministérios foram unificados e criou-se o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O partido do Governo Lula, na oposição, realizava severas críticas ao Programa *Comunidade Solidária*, comandado por Ruth Cardoso, conceituando-o de assistencialista/clientelista, criado para barganhas políticas. No governo, entretanto, criou o Programa *Fome Zero*, cujo perfil assistencialista e eleitoreiro se confirma a cada semana. Este programa foi muito criticado e, mesmo dentro do partido, apresentou divergências na forma de condução, gerando até mesmo substituições na equipe de governo.

Com o mesmo empirismo foi criado no ano de 2004 o Programa Bolsa Família, através da Lei nº 10.836, e regulamentado no final deste mesmo ano. Foi o outro trunfo do governo na tentativa de responder ao desgaste e às tentativas fracassadas no combate à pobreza. Mas o que o Governo fez, na verdade, foi uma unificação dos Programas já criados no Governo anterior. Reportagem publicada na revista Primeira Leitura em 18 de abril de 2004 (ed. 1280) mostra que “o governo está interessado em expandir o programa, mas não sabe a quem realmente entrega os benefícios”. É ainda mais grave a situação de famílias realmente pobres que não recebem seus cartões, pois estes “[...] dormem nas gavetas das agências da Caixa Econômica Federal”. Sobre o assunto, o Ministro de Desenvolvimento Social, Patrus Ananias, pronunciou que “começará um trabalho de checagem dos cadastros”.

O Banco Mundial analisa cinco componentes<sup>14</sup> do programa Bolsa Família, aprovando um financiamento de U\$572,2 milhões em 2004. Dentre os componentes estava a melhora do sistema de identificação da população a ser beneficiada pelo Programa. Assim, o Cadastro Único, herança do governo FHC, começou a ser incorporado nas ações do Governo Lula enquanto instrumento de racionalização e de controle das ações gerenciais (Banco Mundial, 2004).

Esse controle deveria permitir transparência e combate à corrupção, pois, as denúncias de fraudes eram muitas. Pode-se dizer que, apesar de todo esforço empreendido e dos imensos recursos públicos gastos, até hoje o cadastro está com os mesmos problemas. Matéria publicada no jornal ‘O Liberal’, de Belém do Pará, denuncia novas fraudes no Bolsa Família, mostrando as fragilidades deste cadastro. As fraudes foram identificadas na Prefeitura de Óbidos (AM), um dos maiores bolsões de pobreza do país, na região do Baixo Amazonas. “As fraudes são gigantescas [...] das seis mil pessoas cadastradas, três mil haviam sido cadastradas de forma irregular” (O Liberal, 2005).

No próximo capítulo será focado o Cadastro Único, um instrumento criado no Governo FHC e mantido no Governo Lula com o objetivo de facilitar a formulação, acompanhamento e avaliação das diversas políticas públicas, especificamente as de combate à pobreza.

---

<sup>14</sup> Componentes: 1) transferências condicionais de dinheiro; 2) fortalecimento do sistema de identificação da população alvo; 3) monitoramento e avaliação; 4) fortalecimento institucional; 5) gerenciamento do projeto ([www.bancomundial.org.br](http://www.bancomundial.org.br)).

## 4 CADASTRO ÚNICO: INSTRUMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

### 4.1 CADASTRO ÚNICO: HISTÓRICO DE IMPLANTAÇÃO

Parte deste capítulo foi construído a partir dos depoimentos de técnicos que participaram da montagem e operacionalização do CADÚNICO em nível federal (Ana Lobato, Ellen Sampaio e Letícia Bartholo) e dos técnicos da Secretaria de Assistência Social de Londrina, que foram incumbidos pela gestão do mesmo.

É importante, porém, antes de se falar sobre este cadastro, contextualizar o que suscitou sua origem.

Segundo Ana Lobato, economista do IPEA, cedida à Casa Civil no Governo FHC e que participou do processo de criação do Cadastro, a idéia de criação de um cadastro para identificação de beneficiários não era novidade. Pois, já havia sido iniciado em 1997, momento em que o IPEA e o Ministério de Educação e Cultura (MEC) elaboraram um cadastro para localizar as famílias potenciais a serem beneficiadas pelo Programa Renda Mínima, um programa de transferência de renda vinculado à educação. Na época foi criado um cadastro que sintetizava informações de todos os integrantes da família (do responsável e de todos os filhos).

Em abril de 2001, através da Lei nº 10.219, foi criado o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação – o Bolsa Escola –, um programa de garantia de renda mínima associado a ações sócio-educativas. Este Programa ficava a cargo do Ministério da Educação, o qual deveria contar no seu processo de implementação, com a colaboração técnica de outros órgãos da Administração Pública Federal.

O objetivo do Programa era atender crianças em idade escolar de 6 até 15 anos e o critério de inserção era ter uma renda familiar *per capita* de até R\$ 90,00. Para a inclusão, foi criado e preenchido um novo cadastro denominado CADBES, no qual constavam basicamente dados do responsável que era, prioritariamente, a mãe e, também, dados das crianças. O valor do benefício era de R\$ 15,00 por criança, até o máximo de 03 crianças por família. Assim, uma mãe, independentemente, do número de filhos, mas que estivesse dentro dos critérios,

poderia receber até no máximo R\$ 45,00 mensais. O saque era realizado através de um cartão magnético nas agências da Caixa Econômica Federal.

A meta para inclusão foi definida pelo Governo Federal, mas o processo de identificação e cadastramento das crianças ficou sob a responsabilidade exclusiva dos municípios. A seleção, porém, ocorreu em nível federal, não tendo o município nenhuma participação neste processo.

Outros programas federais tais como o PETI e o Agente Jovem, cada qual com seus cadastros específicos, foram também implementados nos municípios.

Na seqüência da criação de programas federais, o Ministério da Saúde, no segundo semestre de 2001, também lançou o Bolsa-alimentação, um programa voltado à complementação da renda familiar, com recursos da União, para a melhoria da alimentação e das condições de saúde e nutrição. Este programa foi criado para beneficiar mães gestantes ou que estivessem amamentando, e crianças de 06 meses a 06 anos e onze meses de idade em risco nutricional, pertencentes a famílias sem renda ou que apresentassem uma renda de até R\$ 90,00 *per capita*. O pagamento era feito diretamente à mãe ou ao responsável legal, mensalmente, através de um cartão magnético específico. As famílias foram identificadas e cadastradas pelos municípios, através de um formulário mais amplo que o CADBES, (utilizado no Bolsa Escola) e foi iniciado um banco de dados denominado CADSUS.

Os municípios qualificados no Programa e que já recebiam recursos do Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais (ICCN), após o primeiro pagamento de benefícios diretos às famílias cadastradas, deixaram de receber este recurso. E as famílias cadastradas passaram a receber até 3 bolsas, no valor de R\$ 15,00 por criança, totalizando no máximo R\$ 45,00 mensais.

Os beneficiários do Bolsa-Alimentação passaram a ser atendidos por uma equipe do Programa Saúde da Família (PSF), pelos Agentes Comunitários de Saúde ou pelas Unidades Básicas de Saúde, assumindo algumas contrapartidas como: as gestantes teriam que fazer consultas de pré-natal e participar de atividades educativas realizadas pela unidade; os pais ou responsáveis deveriam apresentar registro de nascimento da criança, manter a amamentação da criança (no caso de nutriz) e pesá-la periodicamente; deveriam também manter a vacinação em dia e participar de atividades educativas realizadas pela unidade.

Na versão da equipe de governo, havia uma grande “preocupação” por parte do Presidente com relação à diversidade dos cadastros utilizados e dos diferentes programas destinados, na maioria das vezes, ao mesmo público, iniciando, assim, a discussão sobre a necessidade da criação de um cadastro único para coibir a sobreposição de benefícios. Pois, segundo Ana Lobato, algumas famílias chegavam a receber até três benefícios, enquanto outra, na mesma situação de pobreza, não era beneficiada.

Neste período de criação do CADUNICO havia sido cogitada a idéia de utilizar o CADSUS como cadastro único. Inclusive, segundo Ana Lobato, ocorreram muitas discussões nesse sentido, mas a coordenação da saúde não aceitou a proposta. A alegação era que o CADSUS estava em fase experimental de pré-teste e que não dava tempo, pois a exigência do Presidente era imediata, e eles não queriam assumir o ônus de possíveis erros.

A eventual utilização do CADSUS foi considerada positiva por vários integrantes da equipe de governo. Dentre eles, a própria Ana Lobato, que admite que “o CADSUS é e teria sido o melhor cadastro, não precisaria outro” (Ana Lobato, informação verbal). Segundo ela, havia sido criado de forma correta, com tempo suficiente para a execução de pré-testes mediante os quais se identificaram problemas e suas possíveis soluções, ou seja: “o que eles pretendiam era ter a vida da saúde neste cartão, de modo que todos os procedimentos dos usuários fossem registrados em qualquer lugar do país”.

Desta forma, o presidente FHC que, segundo sua equipe, manifestava a ‘preocupação’ quanto à diversidade de cadastros e de programas sociais, determinou à equipe responsável a elaboração de outro instrumento para substituir todos os cadastros já iniciados e que viesse atender a todos os programas existentes.

Ana Lobato explica que o Cadastro foi criado para “pôr ordem na bagunça instalada”. Isto é, buscou-se criar um instrumento de política pública social partindo-se do foco imediato, Programas de Transferência de Renda, mas com a idéia subjacente de criar um instrumento amplo de política social. Um instrumento que pudesse fornecer informações nas diferentes áreas: educação, saneamento, saúde, agricultura etc., mas, não perdendo de vista que este instrumento deveria atender específica e prioritariamente, aos programas sociais de transferência de renda dos diversos ministérios.

Assim, no segundo semestre de 2001, apressadamente, foi instituído pelo decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, o Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal – CADUNICO. A partir daí a orientação foi de que este Cadastro fosse utilizado por todos os órgãos públicos federais para a concessão de programas focalizados do Governo Federal de caráter permanente, exceto aqueles administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV).

Para sua operacionalização foi formado um grupo de trabalho interministerial e, em dezembro, firmado o contrato com a Caixa Econômica Federal para desenvolver e operacionalizar este novo sistema para constituição do banco de dados.

Em janeiro de 2002 ocorre a regulamentação de outra medida provisória, que se referia ao Programa Auxílio-Gás, o qual se constituiu em um programa de auxílio-financeiro lançado pelo Ministério de Minas e Energia para compra de gás de cozinha. Este programa emergiu para atender as famílias com renda de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, devido ao fim do subsídio do combustível decorrente da abertura do mercado. O valor deste benefício correspondia a uma parcela de R\$ 7,50, a qual era paga bimestralmente às famílias através de parcelas de R\$15,00.

Os beneficiários dos outros programas sociais que se enquadravam nos critérios, automaticamente passaram a receber o referido benefício, juntamente com o mesmo cartão de que dispunham. Até o momento, portanto, já existiam 4 modelos de cartões magnéticos, diferenciados cada qual com *design* do respectivo Ministério. Segundo depoimento de Sampaio (informação verbal) manifestou-se uma verdadeira “*fogueira das vaidades*, cada ministro queria ter seu próprio cartão”.

Em junho de 2002, final do governo, foi lançado o Cartão Cidadão, que seria o primeiro passo do governo na busca da unificação dos programas sociais, e que beneficiaria cerca de 12,6 milhões de pessoas carentes. Conforme estudo da Consultoria Legislativa do Senado Federal, cinco programas da Rede de Proteção Social passaram, na época, a fazer parte do cartão cidadão: Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, PETI e Agente Jovem. “O que significaria que uma família cadastrada em mais de um Programa poderia sacar, em agências da Caixa, casas lotéricas ou órgãos autorizados, os créditos das diferentes fontes, utilizando apenas um cartão magnético” (Consultoria Legislativa, 2003).

Neste novo cadastro foram utilizados praticamente todos os campos do cadastro da Bolsa Alimentação e elaborado novo formulário para ser utilizado como instrumento do cadastramento único.

Segundo Sampaio (informação verbal), a Caixa Econômica Federal já possuía vários cadastros na área social. Na época, quando elaborou o cadastro do Bolsa-Escola Federal, ela já fez isso utilizando-se do Cadastro Nacional de Informações Nacionais (CNIS), um cadastro do Ministério do Trabalho que dava um número a cada trabalhador, o número do PIS. A partir deste cadastro “ela fez algumas pequenas alterações” e, em quatro meses, ocorreu a criação do sistema, o cadastramento e o primeiro pagamento para as mães do Bolsa-Escola, um tempo recorde, segundo Sampaio.

No processo de construção do Cadastro Único, a Caixa fez exatamente como vinha procedendo, muito bem sintetizado na fala de Sampaio: “pegou aquela estrutura ‘capenga’ do Bolsa-Escola, foi ajeitando e colocando coisinhas e produziu o Cadastro Único” (SAMPAIO, informação verbal). Assumiu o compromisso de que faria um sistema que possibilitasse às prefeituras o acesso a todas as informações, e que os gestores na época teriam relatórios relativamente adequados das informações acumuladas.

A partir daí inicia-se a obrigatoriedade dos órgãos públicos federais de utilizarem este novo Cadastro.

Os dados coletados e as informações seriam processados pela Caixa Econômica Federal, a qual procederia a identificação dos beneficiários e atribuiria um Número de Identificação Social (NIS), de forma a garantir a unicidade e a integração do Cadastro no âmbito de todos os programas de transferência de renda e a racionalização do processo de cadastramento pelos diversos órgãos, conforme consta no Decreto nº 3.877, de 24 de julho 2004.

A escolha da Caixa Econômica Federal como o agente operador deste programa é um fato, no mínimo, curioso, já que se constitui em agência dotada de filosofia empresarial. Dentre as funções exercidas, mediante remuneração pelos serviços executados, inclui-se o fornecimento da infra-estrutura necessária à organização e manutenção do cadastro nacional de beneficiários e o desenvolvimento dos sistemas de processamento de dados, assim como a organização e operação da logística de pagamento dos benefícios. A Caixa cobrou pelos serviços uma taxa de 7,68% sobre os bilhões colocados à disposição pelo

governo. Em 2002, chegou a R\$ 183,2 milhões, conforme reportagem da Folha *online*, em 02 de junho de 2003.

Assim, o Cadastro Único, que objetivava a formação de um banco de dados, foi centralizado nesta instituição financeira que passou a armazenar informações sobre as famílias com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo. Ou seja, partiu-se da constatação de que o Cadastro Único constituía-se num instrumento eficaz para a identificação adequada daqueles que realmente necessitavam da Rede de Proteção Social. A idéia inicial era a de localizar as pessoas mais pobres, num país tão imenso e tão complexo.

Em agosto de 2002, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), através da resolução nº 485, de agosto 2002, regulamentou o decreto nº 4.336, que estabelece as diretrizes e define critérios para que as famílias que apresentassem um consumo mensal entre 80 e 220 kW/h pudessem receber o benefício da subvenção econômica. Esta resolução definiu que o responsável pela unidade consumidora estivesse inscrito no Cadastro Único do Governo Federal se enquadrasse nas condições que o habilitassem a ser beneficiário de um dos seguintes programas: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão Alimentação.

A Tabela 7 apresenta uma síntese dos programas de transferência de renda do Governo implementados no ano 2003:

**Tabela 7 – Resumo dos Programas de Transferência de Renda do Governo Federal em 2003**

<b>PROGRAMAS FEDERAIS</b>	<b>CRITÉRIOS DE INCLUSÃO</b>	<b>VALORES PAGOS</b>
<b>BOLSA ESCOLA FEDERAL</b>	Crianças de 6 a 15 anos	R\$ 15,00 por criança, até o número máximo de 3 crianças
<b>PNAA</b>	Gestantes Nutrizes Crianças	R\$ 15,00 por criança, até no máximo 3 crianças
<b>BOLSA ALIMENTAÇÃO</b>	Gestantes Nutrizes Crianças	R\$ 15,00 por criança, até no máximo 3 crianças
<b>AUXÍLIO GÁS</b>	Famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo	R\$ 15,00 pagos bimestralmente
<b>PETI</b>	Crianças de 07 a 15 anos, situação de trabalho ou exploração infantil/família com renda per capita de ½ salário mínimo.	R\$ 25,00 zona rural R\$ 40,00 zona urbana
<b>AGENTE JOVEM</b>	Jovens de 15 a 17 anos, família com renda per capita de ½ salário mínimo.	R\$ 65,00 mensais

Fonte: material coletado no curso de Expansão do Bolsa Família, capacitação das secretarias estaduais (Educação, Promoção Social e Saúde), realizado em Curitiba-PR de 18 a 21 de outubro de 2004.

Estes programas sociais foram os que deram origem à criação do Cadastro Único no governo FHC e que, no Governo Lula, continuaram sendo executados. No item seguinte será abordado o processo de transição deste instrumento no Governo Lula.

#### **4.2 CADASTRO ÚNICO: O PROCESSO DE TRANSIÇÃO NO GOVERNO LULA**

No período de transição 2002/2003, segundo a fala de Lobato (informação verbal), foram realizadas várias reuniões com Antonio Palocci Filho, que era coordenador da equipe de transição do então eleito presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Nestas reuniões foram tratados assuntos de todas as áreas, sendo o

Cadastro Único um deles. Nesta oportunidade foram repassadas informações, inclusive um documento entregue em mãos para Antonio Palocci sobre o Cadastro Único, principalmente, em relação às dificuldades encontradas com o agente operador, a Caixa Econômica Federal, que não havia cumprido o contrato firmado.

Em janeiro de 2003, ao assumir o governo, Lula recebeu este Cadastro Único, um dos principais legados da era FHC, o qual até essa época, já havia custado aos cofres públicos R\$ 100 milhões, segundo artigo publicado na Folha de São Paulo em 05 de março de 2003.

Nesse período, a então Ministra Benedita da Silva (Assistência e Promoção Social), de posse do cadastro da Secretaria de Assistência Social, informou nesta mesma entrevista à Folha de São Paulo que “o mesmo passaria por um processo de avaliação...”. Críticas foram feitas pela Ministra ao cadastro e à política “assistencialista e clientelista” do governo anterior.

Já o novo diretor do Departamento de Informação e Avaliação do Ministério, Cláudio Roquette, disse que não havia intenção do governo em terminar o trabalho.

De acordo com Lobato (informação verbal), a equipe do governo Lula ignorou as discussões efetivadas no processo de transição e recolocou críticas já feitas anteriormente, principalmente, sobre o tempo que os dados da Caixa e a decisão sobre a concessão ou não dos benefícios demoravam para retornar aos municípios.

Contra o Cadastro Único foram levantadas muitas críticas, entre elas: o fato de pessoas pobres que terem sido “encontradas fora do cadastro” e de pessoas que foram cadastradas indevidamente, principalmente em Guaribas e Acauã. Foram também somadas às suspeitas, dados de um município de Pernambuco, onde 95% da população cadastrada teriam o mesmo endereço da Prefeitura (Folha de São Paulo, 05 de março de 2003).

Estas falhas foram confirmadas pelo Relatório do Tribunal de Contas da União (Tribunal de Contas da União, 2003), que apurou a qualidade e a confiabilidade dos dados, os quais apontaram o que havia sido constatado pelos técnicos: que o cadastro incluiu pessoas que não deveriam estar lá e também omitia usuários que teriam direito.

A economista Ana Lobato, em declaração à Folha de São Paulo em 05 de março de 2003, explicou que havia motivos políticos para a implosão do

cadastro. Por trás das críticas haveria um ataque à tentativa de unificação dos programas sociais, iniciada por FHC, e uma grande disputa entre os ministérios que estavam relacionados diretamente à área social no governo Lula. “Acho uma loucura acabar com o cadastro, que custou racionalidade e recursos públicos” (Folha de São Paulo, 05 de março de 2003).

Devido às denúncias de inclusão incorreta no Cadastro, o governo, no seu novo programa de combate à fome (o Programa Fome Zero), tentou priorizar pessoas que não estivessem incluídas no Cadastro.

Através da implantação deste programa, a idéia do governo era de que ele se constituísse numa ampla política de inclusão social envolvendo toda a sociedade. Segundo a versão do próprio governo, o desafio era eliminar de vez a fome. Neste sentido, o programa apresentava como preceitos básicos: criação de condições de educação e de saúde, estabelecimento de políticas de geração de emprego e renda, estímulo aos programas de desenvolvimento, sustentado no campo e nas cidades, e oferta de alternativas para que todos participassem deste grande mutirão contra a exclusão social.

No processo de implementação deste programa, o Cadastro Único voltou a ser duramente questionado pela nova equipe de governo.

O Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar, José Graziano, no Encontro Nacional de Vereadores e Deputados do PT, realizado em junho de 2003, afirmou que o cadastro era “vergonhoso” e fez críticas ao Bolsa Renda: “um programa eleitoreiro do governo passado”. Dois meses depois, voltou a questionar e atribuiu ao cadastro a culpa da lentidão do Fome Zero, dizendo que “o cadastro apresenta média de erros de 25%, sendo ruim e eleitoreiro” (Revista Primeira Leitura, ed. 927, 25 de agosto de 2003).

Um dos eixos do Fome Zero consistia no Cartão Alimentação, através do qual se repassava aos beneficiários do programa o valor de R\$ 50,00, o qual as famílias tinham que gastar necessariamente com a compra de alimentos.

Em abril de 2003 o governo propôs a unificação dos programas de transferência de renda aos pobres, idéia já ventilada no governo anterior. Assim, as famílias poderiam decidir onde e como gastar o dinheiro recebido, diferentemente do cartão alimentação, mas os beneficiários seriam condicionados a uma contrapartida também já pensada pelo governo anterior. As famílias com filhos em idade escolar teriam que mantê-los na escola, gestantes teriam que fazer os exames de rotina,

crianças menores de seis anos teriam que freqüentar os postos de saúde e adultos analfabetos teriam que voltar a estudar.

Esta nova proposta enfrentou oposição dentro do próprio governo. O então Ministro José Graziano defendeu a vinculação do benefício à compra de alimentação e dispensa das contrapartidas exigidas pelo programa. No entanto, as modificações contaram com a aprovação dos ministros Antonio Palocci Filho (Fazenda) e José Dirceu (Casa Civil) e foram implementadas.

Em janeiro de 2004 foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A secretária executiva desta pasta, Ana Fonseca, que assumiu o cargo com a missão de efetivar a unificação das ações desenvolvidas na área de política social, afirmou em artigo publicado no Boletim Informativo do MDS que a fragmentação das iniciativas e projetos era nociva porque dissipava esforços e recursos: “com atuação e visão fragmentada, perdemos em custos, em administração da máquina e em eficiência do gasto social” (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome, abril de 2004). Segundo ela, a unificação possibilitaria maiores condições do Ministério cumprir seu papel, que é de reduzir a pobreza e gradativamente eliminar a dependência dos programas de transferência de renda do Governo Federal.

Este formato da política, através da unificação, exigia uma coordenação única, acima dos cinco ministérios que trabalhavam com programas de transferência de renda aos pobres (Educação, Saúde, Assistência Social, Segurança Alimentar e Minas e Energia).

Os programas de transferência de renda vêm sendo formatados com base inspirada no programa mexicano *Oportunidades*. Conforme reportagem publicada no Correio Brasiliense em 02 de maio de 2002, este programa mexicano visa diminuir a exclusão social, principalmente, entre as mulheres. O *Oportunidades* ampliou no México o número de bolsas oferecidas às famílias carentes. Agora, além da ajuda de custo para crianças do Ensino Fundamental e Médio (bolsa-educação), há recursos nas áreas de saúde, alimentação e programas de alfabetização de adultos, e crédito para reformas residenciais. O valor da bolsa está entre U\$ 9,00 e U\$ 36,00 mensais *per capita* e o montante varia conforme o sexo e série do aluno.

Seguindo este caminho de combate à pobreza, em janeiro de 2004, através do decreto 10.836, ocorre a criação do Programa Bolsa Família:

O programa nasce para enfrentar o maior desafio da sociedade brasileira, que é combater a fome e a pobreza e promover a emancipação das famílias mais pobres de nosso país. É um programa de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza, com renda per capita até R\$ 100,00 mensais, que associa à transferência do benefício financeiro o acesso aos direitos sociais básicos - saúde, alimentação, educação e assistência social.

O BOLSA FAMÍLIA, além de aumentar os valores dos benefícios, aumenta também o compromisso das famílias atendidas com os objetivos do programa, através do cumprimento de condicionalidades.

O BOLSA FAMÍLIA é fruto da unificação dos programas de transferência de renda do governo federal. O objetivo dessa união é aumentar a qualidade dos gastos públicos a partir de uma gestão coordenada e integrada, de forma intersetorial, mas é mais que isso. O BOLSA FAMÍLIA prevê programas complementares, de modo a criar reais possibilidades de autonomia e independização (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, acesso em 11 de fevereiro de 2004).

O valor do benefício do Programa Bolsa Família pode ser verificado na Tabela 8.

**Tabela 8 – Bolsa Família: demonstrativo do valor do benefício /situação das famílias**

<b>SITUAÇÃO DAS FAMÍLIAS</b>	<b>RENDA MENSAL PER CAPITA</b>	<b>OCORRÊNCIA DE FILHOS 0-15 ANOS, GESTANTE E NUTRIZ.</b>	<b>VALORES DA BOLSA</b>	<b>TOTAL DA BOLSA INTEGRAL</b>
<b>EXTREMA POBREZA</b>	Até R\$ 50,00	Sem ocorrência <sup>(1)</sup>	R\$ 50,00	R\$ 50,00
		01 membro	R\$ 50,00 + R\$ 15,00	R\$ 65,00
		02 membros	R\$ 50,00 + R\$ 30,00	R\$ 80,00
		03 ou + membros	R\$ 50,00 + R\$ 45,00	R\$ 95,00
<b>POBREZA</b>	R\$ 50,01 a R\$ 100,00	01 membro	R\$ 15,00	R\$ 15,00
		02 membros	R\$ 30,00	R\$ 30,00
		03 ou + membros	R\$ 45,00	R\$ 45,00
	R\$ 100,01 a ½ salário mínimo		Isenção da taxa de energia elétrica	

Fonte: material coletado no curso de Expansão do Bolsa Família, capacitação das secretarias estaduais (Educação, Promoção Social e Saúde), realizado em Curitiba-PR, de 18 a 21 de outubro de 2004. 1- Sem ocorrência: que não tem filhos na idade de 0-15, e não está na condição de nutriz.

Este Programa tem como finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e de execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação (Bolsa Escola), Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde (Bolsa Alimentação), Programa Auxílio Gás e do Cadastramento Único do Governo Federal.

Através do referido decreto, ficou também criado o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, com a finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do programa Bolsa Família, assim como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do programa nas esferas federal, estadual, do

Distrito Federal e municipal, tendo as competências e funcionamentos estabelecidos em ato do poder executivo.

Este Conselho conta com uma secretaria executiva que tem a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do programa, compreendendo aqui o cadastramento único enquanto um instrumento para operacionalizar a unificação pretendida.

A idéia de centralizar decorreu da necessidade de otimizar os recursos disponíveis, pois havia famílias que estavam incluídas em vários projetos, enquanto outras, igualmente pobres, ficavam de fora. Informações mais seguras sobre o número de famílias que recebiam mais de um benefício eram impossíveis de se obter por falhas de operação dos cadastros únicos dos programas sociais, os quais, segundo o governo atual, haviam sido deixados incompletos pelo governo anterior.

Assim, cada vez mais o governo defrontava-se com a necessidade de um banco de dados com informações das famílias pobres, informações estas necessárias para verificar se as políticas sociais eram eficazes e estavam realmente dirigidas aos mais pobres.

Neste 'novo' programa ampliado, o Cadastro Único, que foi alvo de críticas no início do governo Lula, voltou à cena com muito mais *status* e importância no gerenciamento e controle dos programas sociais.

Administrativamente, o Cadastro Único está hoje sob responsabilidade direta do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ligado diretamente à Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, no Departamento do Cadastro Único.

A concessão dos benefícios previstos no Bolsa Família depende do cumprimento das contrapartidas exigidas pelo programa, as quais são definidas pelo decreto de criação do Programa, decreto nº 10.836 de 10 de janeiro de 2004, no seu artigo 3º:

Art 3º. A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular, sem outras previstas em regulamento.

O artigo 7º, parágrafo 3º, do referido decreto prevê, com relação às despesas de execução e gestão do Programa Bolsa Família, que estas devem decorrer dos programas federais de transferência de renda e do cadastramento único. Devem ser, ainda, descentralizadas para o órgão responsável pela execução do Programa Bolsa Família.

Com relação à execução e à gestão do Programa, o artigo 8º do mesmo Decreto prevê:

Art. 8º. A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

A valorização do Cadastro Único está estreitamente ligada ao desenvolvimento de programas sociais e, no momento, encontra-se em relação direta com o programa Bolsa Família. Segundo Barthollo (informação verbal), Coordenadora Nacional do Cadastro Único: “o Bolsa Família é o maior usuário do Cadastro Único”. Fica explícito que o Cadastro existe em função de uma política. No item posterior, far-se-á uma breve análise deste instrumento do ponto de vista de sua operacionalidade.

#### **4.3 CADASTRO ÚNICO: OPERACIONALIZAÇÃO**

Hoje estão incluídos no Cadastro, automaticamente, os beneficiários do Bolsa Alimentação. As famílias participantes do Bolsa Escola e do Vale Gás estão em processo de migração, isto é, os dados básicos constam, mas devem ser complementados novamente pelos municípios (recadastramento), caso contrário, os dados sobre a família não migram para o Cadastro Único.

Para a inclusão das famílias no Cadastro Único é necessário, primeiramente, que o município queira realizá-lo. Segundo dados do MDS, 91% dos municípios já aderiram à proposta. O segundo passo é que disponham de um computador com acesso à internet com as seguintes configurações mínimas:

Pentium III 800, 256 mb, 1gb de espaço em disco. Após a aceitação, e de posse das condições mínimas, deve-se iniciar o Cadastro Único.

O processo de coleta de dados do Cadastro é realizado através de um formulário que o município pode acessar via *internet*, disponível no *site* da Caixa Econômica Federal (<http://www.caixa.gov.br/acaixa/>), ou solicitado diretamente à este banco, o qual operacionaliza o sistema. De posse do formulário, cabe ao município identificar as famílias pobres e cadastrá-las. A metodologia de trabalho da coleta é também de responsabilidade dos municípios, que deverão buscar a forma mais apropriada para realizar o preenchimento dos formulários. O importante aqui é que os dados sejam preenchidos o mais corretamente possível para evitar problemas em seu envio. Os municípios, por menores que sejam, deverão dispor de uma equipe mínima de funcionários que tenham conhecimento de informática para poder gerenciar os dados coletados. Os municípios de maior porte, além de uma equipe de gerenciamento, devem ter uma equipe reforçada para a coleta das informações (atualmente, tem se utilizado de estagiários de diferentes áreas para a realização destes cadastros).

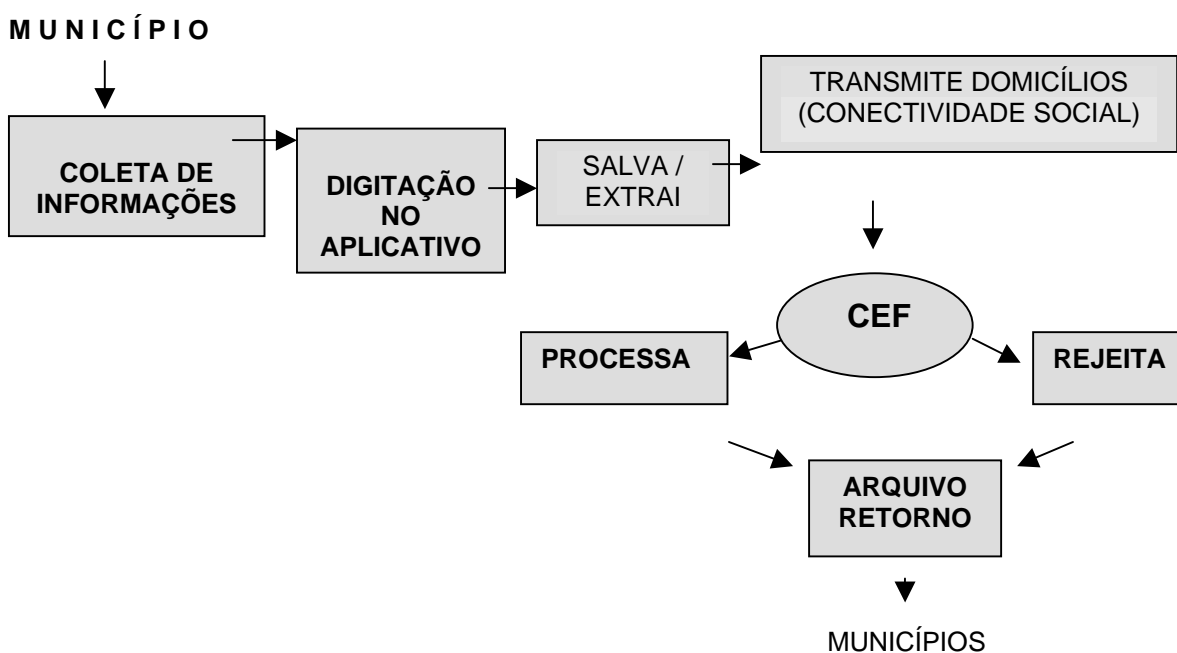
O segundo passo é digitar os dados coletados na base cadastral do programa. Neste momento, a atenção e a responsabilidade de quem digita são fundamentais, pois, um erro pode inviabilizar a concessão do recurso ou concedê-lo a quem não se enquadra no critério definido. Geralmente, os municípios determinam um responsável pelo acesso ao sistema, sendo assinado um termo de responsabilidade. Quem manuseia o sistema tem uma senha, a qual é de inteira responsabilidade do usuário do sistema nos municípios. Após a digitação, os formulários devem ser arquivados pelo prazo de 05 anos no município, pois podem ser objeto de fiscalização ou de auditoria.

Depois de realizada a digitação, é necessário salvar/extrair relatório. Este procedimento é importante, pois os dados serão salvos na máquina e se poderá também extrair relatórios. Após os dados digitados, estes deverão ser transmitidos. Este é o próximo passo: transmissão dos dados à Caixa Econômica Federal. Neste momento, a Caixa recebe os dados, atribui um número de inscrição social (NIS) e trata-os de duas formas:

- 1) quando os dados foram digitados corretamente, não apresentando nenhum erro, a Caixa os processa.

- 2) caso haja erro no processo de digitação ou algum outro problema o cadastro é rejeitado.

Em ambos os casos: processados ou rejeitados os dados, as informações são devolvidas aos municípios, através de um arquivo denominado 'arquivo retorno'. Este arquivo, segundo informações de técnicos da Caixa Econômica, tem um prazo de devolução aos municípios de 48 horas. Assim, no momento da devolução dos dados, os municípios devem consultar as informações desse arquivo e informar às famílias, no caso de inclusão, em algum benefício. Esta inclusão é realizada pelo MDS e, conforme depoimento de Letícia Bartollo (informação verbal), "roda no sistema e nem mesmo nós (técnicos) sabemos quem será beneficiado". Caso o cadastro seja rejeitado, isto significa que houve problema de digitação ou, por exemplo, falta de dados ou duplicidade de informações. O arquivo, então, elencará os problemas detectados para serem retificados pelo município. A Figura 3 mostra como ocorre o fluxo deste cadastro.



Fonte: Adaptado do Curso de capacitação das secretarias estaduais (Educação, Promoção Social e Saúde): Dados e informações do Programa Bolsa Família (mimeo), Curitiba, 2004.

**Figura 3** – Fluxo do Cadastro Único

No item posterior será tratado o processo de operacionalização deste instrumento no Município de Londrina.

#### **4.4 OPERACIONALIZAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO EM LONDRINA-PR**

O Cadastro Único do Governo Federal foi criado para identificar as pessoas pobres do país. Constituiu-se na visão do governo, da época de sua criação, num instrumento fundamental para implementação das políticas sociais.

Em Londrina-PR, o processo de implantação iniciou-se em julho de 2002, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento. Inicialmente, seguindo orientações de âmbito nacional e estadual, foi formada uma comissão intersecretarias, através do Ofício Circular 003/2002/DG/SECR, de 14 de abril de 2002, com o objetivo de ampliar a discussão e fazer cumprir a finalidade proposta: que o Cadastro viesse a revelar as condições sociais da população londrinense, o que representaria um grande passo, rumo a possíveis melhorias no processo de implantação das diferentes políticas, especificamente da Assistência Social, a que deu origem ao cadastro, já explicitado no item anterior.

A comissão foi instituída sob a coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento. Participaram desta comissão, servidores das Secretarias de Educação, de Assistência, de Planejamento, de Saúde, de Agricultura e de Abastecimento, com a função de definir o processo e as estratégias de cadastramento no município.

Após a definição da metodologia de trabalho, a comissão iniciou uma pesquisa em outros municípios que já haviam iniciado o cadastramento, surgindo, então, a idéia de terceirizar este trabalho. Chegaram a ser feitos orçamentos junto a empresas prestadoras de serviços, conforme pode ser verificado na Tabela 9.

**Tabela 9** – Orçamentos realizados junto a empresas prestadoras de serviço para operacionalização do cadastro único

<b>ORÇAMENTOS DAS PRESTADORAS DE SERVIÇO PARA EXECUÇÃO DO CADASTRO ÚNICO</b>		
PROPOSTA	RESPONSÁVEL	CUSTOS R\$
REALIZAÇÃO DE CADASTRO SÓ POR SERVIDORES, SEM A CONTRATAÇÃO DE ESTAGIÁRIOS	Diretoria de Administração Funcional da Secretaria de gestão Pública.	274.139,28
PREENCHIMENTO DOS CADASTROS SEM DIGITAÇÃO	INBRAPE	235.000,00
(SEM DADOS)	IBAM	250.000,00
PESQUISA EM 15.000 DOMICÍLIOS	Fundação Brasil	118.623,20

Fonte: Relatório da 1ª Etapa do Cadastramento Único. Vol. 01/ Secretaria do Planejamento

As preocupações da comissão foram levadas ao Secretário de Planejamento e, por decisão do mesmo, optou-se pela realização direta pela Prefeitura. Levaram-se em conta, principalmente, os altos valores pedidos pelas empresas e o grau de confiabilidade que seria conseguido com a comissão gerenciando este trabalho. A desistência da terceirização deveu-se ao critério de economia e eficiência, optando-se pela contratação de estagiários. Contrataram-se, então, 50 estagiários de diferentes áreas do Ensino Superior, selecionados através de um único critério: disponibilidade de tempo.

Para funcionamento dos postos de cadastramento foram definidas três escolas em diferentes regiões, iniciando-se os trabalhos em 15 de julho de 2002. Após este teste, que apontou pequenas alterações na metodologia, iniciou-se o trabalho no município. A comissão decidiu realizar uma ampla divulgação junto à população dos bairros que fizessem parte da área de cada posto de cadastramento. Assim, foram realizadas reuniões na comunidade e com representantes da mesma com associações de moradores, com agentes de saúde, com representantes de escolas municipais e estaduais e outros representantes.

Todos os processos de instalação, manutenção e atualização do *software* foram realizados, conforme consta em relatórios da primeira fase dos trabalhos do Cadastro Único, gerenciados por um coordenador de equipe, cuja

função era centralizar os dados para futura conferência e transmissão dos mesmos, controlar os arquivos retorno e proceder a correção em caso de rejeição pela CEF.

Foi instalado no equipamento central o *software* Cadastramento Único e o Conectividade, responsável pela transmissão e controle de arquivos retorno. A versão inicial era 3.0, mas pouco depois houve modificação, passando para a versão 4.7.

No início do processo de digitação surgiram algumas dificuldades e o resultado não foi satisfatório. Uma das dificuldades verificadas foi a lentidão decorrente do número reduzido de equipamentos e de estagiários, assim como, cadastros digitados e transmitidos pela Autarquia Municipal de Saúde, que foram rejeitados por constar neles o CNPJ da Autarquia e não do Município.

Na Tabela 10 é possível verificar o total de famílias que foram cadastradas na primeira etapa, o que revela o nível de participação e o envolvimento das secretarias participantes deste processo.

**Tabela 10** – Famílias cadastradas X participação das secretarias

#### FAMÍLIAS CADASTRADAS X PARTICIPAÇÃO DAS SECRETARIAS

SECRETARIAS	AÇÃO SOCIAL	EDUCAÇÃO	SAÚDE	PLANEJAMENTO	TOTAL
Nº DE FAMÍLIAS CADASTRADAS	298	7.800	4.162	12.568	24.828

Fonte: Relatório da 1ª etapa do cadastramento único. Vol. 01/Secretaria do Planejamento.

Após este período inicial, o cadastro continuou sendo executado pela Secretaria de Planejamento e foi incorporado na rotina de trabalho da mesma até julho de 2004, período em que foi repassado para a Secretaria de Assistência Social.

Este repasse ocorreu, segundo informações dos técnicos da SMAS, devido ao grande volume de revisão dos beneficiários do Bolsa Escola Federal, e também da discussão sobre a implantação do Bolsa Família que o novo Governo propunha. A migração do cadastro da Secretaria de Planejamento para a de

Assistência Social ocorreu sem planejamento ou preparo da equipe, segundo informou a Diretora de Planejamento e Avaliação da época. Conforme explicou, “toda a estrutura foi transferida para a Secretaria de Assistência Social, sem nenhuma discussão. Na época nós não tínhamos computador, não havia pessoal, não havia estrutura para receber essa equipe”.

A princípio, o Cadastro ficou dividido. Uma parte ficou sob a responsabilidade da Diretoria Técnica, mais especificamente sob a coordenação da Gerência de Atenção à Família e à Comunidade, por conta da descentralização do atendimento que estava sendo implementada. Outra parte, referente aos procedimentos de digitação e de envio de informações, ficaram sob a responsabilidade da Diretoria de Planejamento e Avaliação. A equipe de trabalho que operacionalizava o Cadastro era formada quase que exclusivamente por estagiários, os quais já atuavam na Secretaria de Planejamento. Este fato ocasionou sérios problemas, pois informações de importância fundamental não estavam sob o controle dos técnicos, mas dos estagiários que eram os únicos que conheciam todos os procedimentos, desde o preenchimento do formulário, sistematização e envio de dados para o MDS/Brasília -DF. Já os diretores, gerentes e técnicos desconheciam o processo, fato este que levou a Diretoria de Planejamento a solicitar a designação de um funcionário estatutário para acompanhar o cadastro, considerando que “era um serviço extremamente importante e de alta responsabilidade”, solicitação que, veio a ser atendida posteriormente.

O preenchimento dos formulários continuou sendo realizado pelos estagiários de forma descentralizada, nos Centros Regionais de Assistência Social (CRAS). Após o preenchimento, o formulário retornava ao Setor de Cadastro Único para revisão e, quando aprovado, transmitiam-se os dados para o MDS.

O envio das informações era realizado inicialmente através de um arquivo com lotes de cem cadastros. Porém, ao ser identificado um problema de inconsistência<sup>15</sup> em um dos cadastros, o lote inteiro retornava para correção, sem a identificação do campo a ser corrigido. Devido a isso, houve a decisão de reduzir os lotes e o envio passou a ser feito em arquivos de trinta cadastros. Assim, se retornassem, seria mais fácil a correção. Este foi mais um dos problemas apresentados, que dificultava, atrasava ou impedia a inclusão de famílias nos

---

<sup>15</sup> Inconsistência: preenchimento incorreto ou falta de preenchimento de algum campo do formulário do Cadastro Único.

Programas Sociais. É importante destacar neste ponto que os municípios não têm qualquer controle sobre o desenho do *software* e nem participam das decisões sobre os critérios operativos e fluxos das informações, ficando completamente a mercê da Caixa Econômica e dos técnicos em informática desta empresa.

Outra dificuldade levantada pela Diretora que coordenou o Cadastro Único, neste período, diz respeito à facilidade com que as pessoas poderiam ser cadastradas: “Bastava a pessoa chegar na frente do estagiário e dizer estou numa situação de dificuldade, preciso me cadastrar” (informação verbal), não era necessário comprovante de residência ou renda. Além disso, a população ainda encontrava-se desinformada com relação à sua inclusão no cadastro e à possibilidade de receber algum tipo de benefício. Não era possível controlar, pois a cada mês mudavam de endereço e preenchiam novo cadastro com outro documento, em outro local, gerando a multiplicidade de cadastro, fator determinante de bloqueios e cancelamentos.

No que diz respeito aos problemas, o cadastro apresentava um imenso rol. O desconhecimento de todo o processo por parte dos técnicos, principalmente acerca dos critérios de inclusão, deixava-os numa situação constrangedora frente aos usuários. Após o preenchimento dos formulários, os técnicos não tinham como saber quais seriam os incluídos nos programas, o que levou alguns técnicos e estagiários a considerar ironicamente o cadastro como uma “loteria social” e nas explicações aos usuários, muitas vezes, se limitavam a dizer “são os computadores de Brasília que vão escolher quem deve ou não entrar para o programa, nós não temos nada com isso”.

Este procedimento fragmentado acabou por limitar a ação do município, pois, sendo impedido de incluir famílias e tendo as correções dificultadas, este se situou apenas como uma força operacional para execução dos Programas do Governo Federal. Segundo a fala da diretora responsável pelo Cadastro neste período, talvez a intenção fosse boa, mas impôs dificuldades para o município, pois retirou dele a autonomia: “é o município quem deveria indicar as famílias mais vulneráveis. Penso que o recurso deveria ser repassado, fundo a fundo, como preconiza a lei” (informação verbal), idéia esta compartilhada pela atual gestora municipal do Bolsa Família.

O Cadastro Único permaneceu na Diretoria de Planejamento e Avaliação até março de 2005. Não há relatório referente a este período, de forma

que as informações foram coletadas através de entrevistas com técnicos, estagiários e demais pessoas envolvidas na operacionalização.

Nesse mesmo mês ocorreu uma nova alteração nos rumos do cadastro, provocando mudanças na sua organização e funcionamento. A partir deste momento, o cadastro foi centralizado no Centro de Assistência e coordenado por uma Gestora Municipal do Programa Bolsa Família.

A Gestora se refere às diversas mudanças de orientação pelas quais passou o Cadastro Único e afirmou que herdou as conseqüências destas orientações, ou seja, um Cadastro que passou por diversas mãos. Ao assumir a gestão também desconhecia a operacionalização do cadastro e de todo o processo, mas o apoio do Prefeito em termos de infra-estrutura (apoio financeiro e técnico) foi fundamental nesse momento. Este apoio, segundo a gestora, ocorreu devido ao grande número de denúncias de fraudes nos programas de transferência de renda ocorridas neste período no Paraná. Quanto aos problemas que o cadastro vinha apresentando com relação ao retorno dos arquivos, a Gestora afirmou que estão solucionados, pois o fato decorreu do grande número de inconsistências que eram enviadas. No município chegou a um número de 336 mil, fato este praticamente solucionado, segundo ela.

Quanto ao tempo médio gasto no processo, desde o preenchimento do formulário até o retorno da informação ao usuário, é praticamente impossível de ser medido, já que não há registro e não parece haver interesse<sup>16</sup>. Contudo, informa que há uma grande diversidade de tempo, sendo que existem pessoas que estão há três anos sem respostas de seus cadastros e outras que em poucos dias foram incluídas. Se algum cadastro retorna por inconsistência há um interesse explícito do município em tratá-lo com rapidez, conforme explicitado pela Gestora. “Se o município ficar com o arquivo parado é um prejuízo enorme” (informação verbal). Este fato é bastante interessante, uma vez que, a partir deste ano, o Governo Federal repassa um apoio financeiro de seis reais por cadastro validado<sup>17</sup>. A equipe

---

<sup>16</sup> É interessante observar a displicência com que este fato é tratado pelos gestores, como se fosse um detalhe secundário e fortuito. Não se considera este atraso como algo que afronta o direito que o cidadão tem de ser prontamente atendido. De outro lado, não provoca nenhuma perplexidade a circunstância de que, mesmo utilizando um recurso (a informática) disponibilizado a preço exorbitante para, precisamente, agilizar e acelerar o atendimento pode levar até **três** anos para se dar uma resposta aos usuários da assistência.

<sup>17</sup> Cadastro validado: é o cadastro preenchido corretamente e que foi selecionado em algum dos benefícios federais.

de operacionalização continua sendo composta essencialmente por estagiários, hoje em número de 56, divididos nas diversas atividades.

Os problemas que o cadastro apresentou na fase anterior, e os que ainda apresenta, coincidem com aqueles que vêm sendo discutidos em nível nacional, conforme apresentados no Seminário Nacional sobre o Cadastro Único (Brasília, março 2004). Neste evento, promovido pelo MDS, já se apontavam as correções necessárias e a possibilidade de uma nova versão do Cadastro Único capaz de atender às demandas dos municípios.

A compreensão de quem coordena o Cadastro no nível municipal é de que este é um instrumento, um suporte para gerenciar melhor o grande Programa de Transferência de Renda que é o Bolsa Família.

Mas, quando se trata do assunto referente à utilidade dos dados desde o processo de implantação no município, é consensual entre gestores, diretores e técnicos que até o presente momento os dados não puderam ser utilizados pelas diversas Secretarias Municipais (Saúde, Assistência, Educação, Idoso, Mulher e outras). Pode se dizer que o avanço conquistado até o momento é a listagem de usuários repassada pela Caixa Econômica Federal, a qual facilita a identificação das famílias no município, mas ainda é impossível tratar esses dados ou retirar relatórios consistentes.

## 5 CONCLUSÃO

Com base no suporte teórico e nos dados apresentados, é possível inferir algumas considerações quanto à adequação do Cadastro Único à Política de Assistência Social.

A Política de Assistência Social apresentada nas formulações iniciais, com base na CF de 1988 e demais regulamentações específicas, entre elas a LOAS, conforme se apresentou no capítulo primeiro, fundamenta-se em princípios e diretrizes com base nos direitos sociais: descentralização, universalização, transparência, participação popular.

Porém, em sua trajetória, esta política foi alterando seu rumo, incorporando, de forma crescente, novos conceitos e apontando para uma outra lógica, com base em princípios e diretrizes voltados para a racionalização, o gerenciamento, o controle, o monitoramento e a avaliação, tendo em vista a implementação de uma administração gerencial com base no modelo neoliberal.

Verificou-se assim que a Política de Assistência Social como foi concebida sofreu grandes alterações. A 'nova Política', que hoje se apresenta, a partir do momento em que admite e incorpora estas novas diretrizes, responde a outras necessidades que reforçam o modelo proposto pela Reforma do Estado, e não às de seu público alvo, para o qual foi criada.

Reportando-se ao objeto desta pesquisa, na qual se propôs analisar o Cadastro Único, enquanto instrumento de gestão da Política de Assistência Social do município de Londrina, objetivando verificar qual a real utilidade deste instrumento no processo de implementação desta política, verificou-se que a forma como o cadastro foi criado e vem sendo operacionalizado resulta em pouca utilidade no processo de gestão da Política. Trata-se de um instrumento que até o momento não foi utilizado por nenhuma das políticas envolvidas.

Considerando-se também os objetivos que fundamentaram sua criação, contidos nos documentos e relatos dos técnicos que participaram deste processo, o Cadastro Único, em tese, deveria atender aos princípios das políticas sociais, principalmente aos da Política de Assistência Social. Assim, enquanto instrumento, deveria incorporar os princípios e diretrizes desta política, isto é, sua

formatação e sua operacionalização deveriam necessariamente possibilitar e facilitar o previsto nas linhas gerais da política.

Porém, a Política de Assistência Social, apesar de manter os princípios (descentralização, universalização e transparência) e diretrizes originais nas suas normatizações, incorporou contraditoriamente princípios e diretrizes gerenciais. Isto é, a racionalidade, resolutividade, gerenciamento, controle, monitoramento e avaliação.

A pesquisa mostrou ainda que o cadastro não conseguiu atingir nenhum desses objetivos. Em termos dos princípios e diretrizes da Política de Assistência, observou-se que: com relação à descentralização, o Cadastro Único constitui-se num instrumento criado na contramão desse processo. Não possibilita ao município decidir sobre a inclusão de famílias pobres, na medida em que a esfera Federal é o núcleo que pensa e decide e os municípios operacionalizam este serviço. Neste último estão os agentes operacionalizadores, o que não condiz com o processo de descentralização que, principalmente, se relaciona com o poder de tomar decisões.

O que se verificou no município de Londrina é que esta forma de operacionalizar o cadastro limita o papel dos profissionais a uma função praticamente desnecessária, tanto que o preenchimento é feito por estagiários de qualquer área, mas, além disso, em determinado período da implantação, eram eles os que controlavam todo o processo.

Quanto à transparência, é outra diretriz que não foi incorporada ao cadastro. O que ocorre é o contrário, uma dificuldade de compreensão do processo de operacionalização, principalmente o de seleção. Na fala da maioria dos técnicos que trabalham com a população alvo do Cadastro Único no município de Londrina, constatou-se que desconhecem até hoje como é realizado este processo. Ao se referir ao cadastro como 'loteria social' expressa o total desconhecimento, o que reflete um amadorismo nesta condução.

Técnicos ligados à esfera federal e municipal que assumiram a direção e o controle do cadastro admitem claramente que não possuíam o mínimo de conhecimento para conduzi-lo. Este fato não diz respeito apenas a uma dificuldade dos técnicos, mas sim à maneira como é conduzida a política e a forma como o cadastro foi criado, que dificulta este entendimento.

Especificamente, com relação ao processo de seleção, os técnicos do município admitem que, após o envio dos cadastros, não sabem qual família será contemplada nem tampouco qual família será beneficiada quando processadas pelo sistema. Fato este também admitido pela coordenação Nacional do Cadastro Único, o que demonstra o empirismo no trato do social. Um sistema é criado com altos custos e os técnicos, que deveriam dar o rumo, não conseguem agilizá-lo por desconhecerem os mecanismos de funcionamento. Com relação a este aspecto, um problema apontado é quanto à operacionalização ficar a cargo de um banco que tem uma diretriz empresarial e recebe um razoável recurso pelos serviços prestados.

A dificuldade de compreensão pelos técnicos obriga a concluir que, em termos de participação popular, o distanciamento é ainda maior. É ilusório pensar que a população tenha conhecimento e espaço neste instrumento que não facilita a transparência e tem graves problemas de operacionalização. A participação da população fica reduzida a permanecer nas filas, apresentar documentos e aguardar às vezes até dois ou três anos por uma resposta que não tem noção de onde vem. Uma resposta que muitas vezes internaliza apenas “meu nome não foi aceito no computador”. Não tem como gritar, não tem como brigar, pois uma máquina lá em Brasília definiu que a fome desta família não é emergencial, que seus filhos podem esperar pela próxima vez, quem sabe serão selecionados e poderão então dar ‘graças a Deus’ e ficar agradecidos pela ajuda recebida. Este fato reporta ao assistencialismo praticado secularmente, e que sempre reduziu a população a uma condição de subordinado que aceita favores em troca de apoio político.

Observa-se com relação à universalização, preconizada por esta política, que há um distanciamento muito grande, pois o Cadastro Único tem uma explícita forma de seleção e focalização no mais pobre, embora não se garanta que o mais pobre seja o incluído. Esse problema, que foi apontado em vários estudos, desde sua criação até os dias de hoje, está estampado nos noticiários revelando que muitas famílias que têm necessidade estão fora e outras, que não necessitam, ainda estão recebendo.

Por outro lado, ao se reportar às diretrizes que foram incorporadas à política por conta da perspectiva ‘gerencial’ verificou-se que, com relação à racionalização, isto é, os procedimentos utilizados para economia de tempo e aumento da produtividade, o Cadastro Único, até o momento, tampouco cumpre este papel, pois há grandes entraves operacionais que dificultam e atrapalham esta

racionalidade. Basta pensar no custo imenso deste cadastro para os cofres públicos, na subordinação da gestão de uma política social por uma instituição financeira e na dificuldade dos gestores municipais, estaduais e até do MDS em acessar os dados ou interferir agilmente para acelerar o tempo de resposta entre o cadastramento e a decisão de inclusão ou não no benefício. Em termos de resolutividade, observou-se que, se o cadastro foi criado para facilitar e resolver alguns problemas que emperravam o desempenho da política, até o presente momento também não conseguiu atingir esse objetivo. O que conseguiu foi criar um processo burocrático em torno de si que, pelo contrário, dificulta aos municípios resolverem os problemas mais emergenciais, além de criar outros 'problemas' como a contratação de pessoal operacional e especializado<sup>18</sup>, compra de máquinas adequadas, adequação da estrutura física entre outros.

Em termos de gerenciamento, verificou-se neste estudo que o Cadastro Único também não tem ajudado. Conforme apontado em pesquisas, relatos e noticiários apresentados observou-se que os objetivos iniciais que deram origem à criação deste cadastro no que se referia a um melhor gerenciamento dos programas sociais, facilitando a implementação das políticas sociais, não se concretizaram. Primeiramente, a utilização do Cadastro ficou restrita à Assistência Social e as demais políticas ficaram isoladas do processo. Pode-se concluir, conforme explicitaram alguns técnicos, que o cadastro não teve até o presente momento uma utilidade para a Assistência Social e para nenhuma das políticas setoriais envolvidas. Desta forma, não permite que ocorra monitoramento e avaliação nem mesmo da Política de Assistência, quanto mais de outras. O cadastro não permitiu, até o momento, a extração de relatórios sociais de modo ágil pelo próprio município. A única coisa que foi arduamente conquistada até o momento de realização desta pesquisa é uma listagem das famílias que estão incluídas nos benefícios, por região.

Ao analisar, neste trabalho, o CADUNICO enquanto instrumento de uma política e avaliar as mudanças nessa política provocadas pela Reforma do Estado não se pode deixar de perceber um paradoxo.

---

<sup>18</sup>Que se colocam como "problemas" precisamente porque, devido à Reforma do Estado, os municípios, assim como todas as instâncias do Estado Nacional aplicam uma política de redução de funcionários, enxugamento administrativo e arrocho salarial.

Pela sua arquitetura, operação e gestão, o CADUNICO não atende às diretrizes formulada na LOAS. Ao mesmo tempo, até hoje, o CADUNICO não demonstra ser um instrumento que aumente a eficiência, eficácia e racionalidade das políticas pensadas desde a ótica da Reforma do Estado.

Coloca-se por isso a questão: afinal, para que serve o CADUNICO?

## REFERÊNCIAS

ACORDO com o FMI e a Dívida Externa. *Linha Aberta*: Jornal Eletrônico do PT. Disponível em: <<http://www.pt.org.br>>. Acesso em 29 maio 2005.

ALVES, Jolinda de Moraes. *História da assistência social aos pobres em Londrina: 1940-1980*. Assis, 2002. Tese (Doutorado em História) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Assis.

ATHIAS, Gabriela. *Holofotes sobre a Pobreza*. Disponível em: <[http://www2.uol.com.br/aprendiz/n\\_colunas/g\\_athias/](http://www2.uol.com.br/aprendiz/n_colunas/g_athias/)>. Acesso em: 18 set. 2004.

BANCO MUNDIAL. *Bolsa Família*: First Adjustable Program Loan. Disponível em: <[http://www.obancomundial.org/index.php/content/view\\_projeto/2002.html](http://www.obancomundial.org/index.php/content/view_projeto/2002.html)>. Acesso em 19 set. 2004.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Política Social no Capitalismo Tardio*. 2. ed., São Paulo: Cortez, 1988. 199 p.

\_\_\_\_\_. *Brasil em contra reforma. Desestruturação do estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003. 304 p.

BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. 10. ed., São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. 65 p.

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

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 3.877, de 24 de julho de 2001. Institui o cadastramento único para Programas Sociais do Governo Federal. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em 20 abr. 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, cria o Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em 16 out. 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002. Regulamenta a Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001, relativamente ao Auxílio- Gás.

Disponível em: <[http://www.presidência.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4102.htm](http://www.presidência.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4102.htm)>. Acesso em 16 out. 2005.

\_\_\_\_\_. *Diário do Senado*, abr. 2005. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/web/cegraf/pdf/07042005/08089.pdf>>. Acesso em 20 out. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742, de 01 de janeiro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. In: *Assistente Social: ética e direitos*. Coletânea de leis e resoluções. 2.ed. Rio de Janeiro: CRESS 7ª Região/RJ, out. 2000.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa de Renda Mínima. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/legislacao/Leis04.asp>>. Acesso em 20 abr. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras Providências. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/legislacao/Leis04.asp>>. Acesso em 19 set. 2004.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Cria o Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em 16 set. 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *A reforma do aparelho do estado e as mudanças constitucionais: síntese & respostas a dúvidas mais comuns*. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado: Brasília: MARE, 1997. 23 p. (Cadernos MARE da reforma do estado, c. 6). Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/cadernos\\_mare/cadernos\\_mare.htm](http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/cadernos_mare/cadernos_mare.htm)>. Acesso em 12 maio 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Programa da qualidade e participação na administração pública*. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado: Brasília: MARE, 1997. 59 p. (Cadernos MARE da reforma do estado, c. 4). Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/cadernos\\_mare/cadernos\\_mare.htm](http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/cadernos_mare/cadernos_mare.htm)>. Acesso em 12 maio 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Questões sobre a reforma administrativa: respostas a questões formuladas pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, destinada a proferir parecer à PEC nº 173-A/95, em reunião realizada no dia 7 de dezembro de 1995*. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado: Brasília: MARE, 1997. 23 p. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, c. 10). Disponível em:

<[http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/cadernos\\_mare/cadernos\\_mare.htm](http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/cadernos_mare/cadernos_mare.htm)>. Acesso em 12 maio 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate à Fome. *Boletim Informativo MDS*, nº 01, abr. 2004. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.gov.br/noticias/boletim>>. Acesso em 12 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Renda de Cidadania, Departamento de Desenvolvimento de Informações e Dados Sociais. *Relatório do I Seminário Nacional de Cadastro Social (CADUNICO)*. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/secretarias/I\\_relatorio\\_seminario\\_nacional\\_cadastro\\_social.pdf](http://www.mds.gov.br/secretarias/I_relatorio_seminario_nacional_cadastro_social.pdf)>. Acesso em 15 set. 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Norma operacional 1997* (mimeo). Brasília: MPAS/SEAS, 1998.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Norma operacional 1998: avançando para construção do sistema descentralizado e participativo de assistência social* Brasília: MPAS/SEAS, 1998. 44 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Norma Operacional 2005*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/nob.asp>>. Acesso em 30 set. 2005.

\_\_\_\_\_. *Relatório Nacional de Cadastro Social (CADUNICO)*. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/secretarias/I\\_relatorio\\_seminario\\_nacional\\_cadastro\\_social.pdf](http://www.mds.gov.br/secretarias/I_relatorio_seminario_nacional_cadastro_social.pdf)>. Acesso em 05 nov. 2004.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 485, de 29 de agosto de 2002. Regulamenta o disposto no Decreto nº 4336 de 16 de agosto de 2002, que estabelece as diretrizes para classificação na subclasse Residencial Baixa Renda de Unidade consumidora com consumo mensal entre 80 e 220 KWh e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/res2002485.pdf>>. Acesso em 07 maio 2005.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Promoção Social e Trabalho. *Curso de capacitação das secretarias estaduais (Educação, Promoção Social e Saúde)*: Dados e informações do Programa Bolsa Família (mimeo), Curitiba, 2004.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Consultoria Legislativa*. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/web/comissoes/cas/es/ES\\_ProgTransf.pdf](http://www.senado.gov.br/web/comissoes/cas/es/ES_ProgTransf.pdf)>. Acesso em 20 nov. 2005.

CEF fatura R\$ 183 mil com programas sociais. *Folha online*, 02 jun. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha>>. Acesso em 31 out. 2005.

CHAHIN, Ali; CUNHA, Maria Alexandra et al. *E-Gov.Br: A próxima revolução brasileira. Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Prentice Hall, 2004. 379 p.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da administração*. 3. ed., São Paulo: MacGraw-Hill do Brasil, 1983. p. 617.

COUTO, Berenice Rojas. *O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2004. 198 p.

DEPOIS da ficção do Fome Zero, Governo Lula Transformou Bolsa Família em Programa Sem Rumo Social. *Revista Primeira Leitura*, ed. 1280, 18 out. 2004. Disponível em: <<http://www.primeiraleitura.com.br>>. Acesso em 07 dez. 2005.

EM Óbidos: Três mil Fraudes atingem o Bolsa Família. *Jornal O Liberal*, 04 dez. 2005. Disponível em: <<http://www.oliberal.com.br/oliberal/interna/default.asp?codigo=119417&modulo=247>>. Acesso em 07 dez. 2005.

FALEIROS, Vicente. *A Reforma do Estado no período FHC e as propostas no Governo Lula*. 2004. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/conteudo/publicacoes/livros/ReformadoEstado.pdf>>. Acesso em 20 maio 2005.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil: Fundação do Desenvolvimento da Educação*. 2. ed., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 1995.

FHC diz que aposentado antes dos 50 é “vagabundo”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 maio 1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc12059802.htm>>. Acesso em 07 dez. 2005.

FLOR, Guairá; OLIVEIRA, Marina. Oportunidade Mexicana. *Correio Braziliense*, Brasília, 21 maio 2002. Disponível em: <[http://www2.correioweb.com.br/cw/EDICAO\\_20020521/pri\\_edu\\_210502.htm](http://www2.correioweb.com.br/cw/EDICAO_20020521/pri_edu_210502.htm)> Acesso em 8 maio 2005.

FMI cobra mais reformas do Brasil. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 abr. 2003. Disponível em: <<http://www.brasilnews.com.br/News3.php3?CodReg=7613&edit=Brasil&Codnews=999>>. Acesso em 07 dez. 2005.

FMI elogia país e cobra novas reformas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 01 out. 2004. Disponível em: <[http://www.clippingexpress.com.br/noticias\\_justica.php?id=48812](http://www.clippingexpress.com.br/noticias_justica.php?id=48812)>. Acesso em 16 nov. 2005.

FÓRUM BRASIL DO ORÇAMENTO. *Cadernos de discussão: Superávit Primário*. Brasília: 2004.

IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil. (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. 316 p.

IVAN, Valente. Reforma da previdência: pra que e pra quem? *Revista Espaço Acadêmico*. Ano. III, nº 27. Disponível em: <[www.espacoacademico.com.br](http://www.espacoacademico.com.br)>. Acesso em 24 out. 2004.

JURUÁ, Ceci. *Quanto vale ou é a prazo?* Disponível em: <[http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/Docs/1692005202134\\_Analise\\_Ceci\\_20set\\_05.doc](http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/Docs/1692005202134_Analise_Ceci_20set_05.doc)>. Acesso em 01 nov. 2005.

LAURELL, Ana Cristina (org.). *Estado e Políticas Sociais no liberalismo. Avançando em direção ao passado: a política Social do neoliberalismo*. 3. ed., São Paulo: Cortez, 2002.

LEHER, Roberto. *Reforma Universitária do Governo Lula: Protagonismo do Banco Mundial e das lutas antineoliberais*. s.d. Disponível em: <[http://www.andes.org.br/reforma\\_universitaria\\_brasil\\_banco\\_mundial.pdf](http://www.andes.org.br/reforma_universitaria_brasil_banco_mundial.pdf)>. Acesso em 24 out. 2005.

LOJKINE, Jean. *A revolução informacional*. São Paulo: Cortez, 1995. 316 p.  
LONDRINA. *Assistência social – cidade de Londrina*. Disponível em: <[www.londrina.pr.gov.br/assistenciasocial](http://www.londrina.pr.gov.br/assistenciasocial)>. Acesso em 12 out. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.302/97, de 30 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o sistema Organizacional da Administração Direta e Indireta do Município de Londrina e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.ceaam.net/Ind/Ind/>>. Acesso em 10 out. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.681, de 22 de dezembro de 2004. Introduz alterações na estrutura organizacional dos órgãos da administração direta e indireta do Município de Londrina e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.ceaam.net/Ind/Ind/>>. Acesso em 18 out. 2005.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Assistência Social. *Curso de Capacitação de Técnicos para a Apresentação dos Serviços da Secretaria de Assistência Social*. Londrina: Secretaria Municipal de Assistência Social, 2000.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Assistência Social. *Plano Municipal de Assistência Social 2000*. Londrina: Conselho Municipal de Assistência Social/Secretaria Municipal de Ação Social, 2000.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Assistência Social. *Plano Municipal de Assistência Social 2006*. Londrina: Conselho Municipal de Assistência Social/Secretaria Municipal de Ação Social, 2006.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Assistência Social. *Proposta de Financiamento 2005*. Gerência de Gestão de Convênios: Rede sócio-assistencial não governamental de Londrina. Londrina, 2005.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Assistência Social. *Realidade social de Londrina*. 2002 (mimeo).

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Assistência Social. *Relatório Anual: Rede de Assistência Social do Município de Londrina*. 2000.

MESTRE em Arranjar Desculpas, Graziano afirma que o Fome Zero é lento porque Cadastro de FHC era “eleitoreiro”. *Revista primeira leitura*, ed. 927, 25 ago. 2003. Disponível em: <<http://www.primeiraleitura.com.br/auto/index.php?setcookie=small&edicao=1125>>. Acesso em 06 dez. 2005.

NÃO existe, jamais existiu, não existirá. O modelo do PT caminha para o liberalismo. *Revista primeira leitura*, ed. 949, 19 set. 2003. Disponível em: <<http://www.primeiraleitura.com.br/auto/entenda.php?id=2411>>. Acesso em 06 dez. 2005.

NETTO, José Paulo. *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1996. 165p.

\_\_\_\_\_. *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*. 2. ed., São Paulo: Cortez, 1995. (Coleção Questões de Nossa Época; v. 20)

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997a. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1). Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/cadernos\\_mare/cadernos\\_mare.htm](http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/cadernos_mare/cadernos_mare.htm)>. Acesso em 12 maio 2005.

\_\_\_\_\_. *Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997b. 42 p. (Cadernos MARE da Reforma do Estado; v. 3). Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/cadernos\\_mare/cadernos\\_mare.htm](http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/cadernos_mare/cadernos_mare.htm)>. Acesso em 12 maio 2005.

\_\_\_\_\_. *A Reforma do Aparelho do Estado e as Mudanças Constitucionais*. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997c. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/cadernos\\_mare/cadernos\\_mare.htm](http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/cadernos_mare/cadernos_mare.htm)>. Acesso em 20 maio 2005.

\_\_\_\_\_. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano\\_diretor/portugues.htm](http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano_diretor/portugues.htm)>.

\_\_\_\_\_. *A Nova Política de Recursos Humanos*. Brasília, Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997d. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/seges/publicacoes/cadernos\\_mare/caderno11.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/cadernos_mare/caderno11.pdf)>. Acesso em 12 maio 2005.

\_\_\_\_\_. *Os Avanços da Reforma na Administração Pública: 1995 – 1998*. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1988. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/cadernos\\_mare/cadernos\\_mare.htm](http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/cadernos_mare/cadernos_mare.htm)>. Acesso em 12 maio 2005.

PLANO de Gestão do Governo Lula 2003. *Gestão pública: um Brasil para todos*. (mimeo)

SALOMON, Marta. Lula pode descartar Cadastro Único Social. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 05 mar. 2003. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u46656.shtml>>. Acesso em 18 set. 2004.

SALOMON, Marta. Governo quer trocar cartões magnéticos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 5 mar. 2003. Disponível em: <<http://www.ceaam.net/Ind/Ind/>>. Acesso em 18 set. 2004.

SANDRONI, Paulo (org.). *Dicionário de Economia*. São Paulo: Best Seller, 1994.

SEABRA, Catia Graziano. Cadastro Social de FH era vergonhoso. *O gbo*, 30 jun. 2003. Disponível em:

<[http://www.fomezero.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from\\_info\\_index=2621&inoid=714&sid=4&tpl=printerview](http://www.fomezero.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from_info_index=2621&inoid=714&sid=4&tpl=printerview)>. Acesso em 06 dez. 2005.

SOBRINHO, Barbosa Lima; CARDOSO, Fernando Henrique et al. *Em defesa do Interesse Nacional: Desinformação e Alienação do Patrimônio público*. 3.ed., São Paulo: Paz e terra, 1995

TAKAHASHI, Tadao (org). *Sociedade da informação no Brasil*. Livro Verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

WOLFF, Simone. *Informatização do Trabalho e Reificação: uma análise à luz dos programas e qualidade total*. 1998. Dissertação (Mestrado). UNICAMP, Campinas.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Auditoria Operacional MPAS: Cadastro Único dos programas sociais do Governo Federal, avaliação da qualidade e confiabilidade das informações*. Brasília: Tribunal de Contas da União. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/secretarias/l\\_relatorio\\_seminario\\_nacional\\_cadastro\\_social.pdf](http://www.mds.gov.br/secretarias/l_relatorio_seminario_nacional_cadastro_social.pdf)>. Acesso em 18 nov. 2004.