

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Tadeu Morato Maciel

Controle e participação nas novas políticas sociais: o caso
Pró-Social

Mestrado em Ciências Sociais
(Relações Internacionais)

SÃO PAULO
2011

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Tadeu Morato Maciel

Controle e participação nas novas políticas sociais: o caso
Pró-Social

Mestrado em Ciências Sociais
(Relações Internacionais)

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Ciências Sociais (Relações Internacionais), sob orientação do Prof. Dr. Paulo-Edgar Almeida Resende.

SÃO PAULO

2011

Resumo

A partir da década de 1980, as políticas sociais brasileiras assumiram novas características que possibilitam o gerenciamento mais eficiente dos programas e seus beneficiários. A sociedade democrática atual institui monitoramentos das políticas sociais e implementa um controle constante, verificando o alcance dos resultados almejados. Dentre os novos elementos que as redefiniram encontram-se a descentralização das ações, focalização do público-alvo, programas de transferência de renda, otimização da gestão por meio da atuação conjunta, apropriação de novas tecnologias de informação e comunicação, integração das informações em bancos de dados e incentivo à participação cidadã.

Esta dissertação analisa os diversos elementos que compõem o Programa Pró-Social, implementado pelo Governo de São Paulo, para avaliação e monitoramento dos programas sociais e seus beneficiários por meio do uso de banco de dados, que favorece a gestão integrada de projetos sociais descentralizados e possibilita a construção de indicadores sociais que meçam a eficiência das ações.

Busca-se assinalar os novos condicionantes das políticas sociais implementadas nos anos recentes e como eles se apresentam no Pró-Social, ativando novos dispositivos de governo da população. Por meio de conceitos como *biopolítica* e *sociedade disciplinar*, de Michel Foucault, e *sociedade de controle*, de Gilles Deleuze, localizamos essas políticas sociais na transição de suas aplicabilidades.

A partir da discussão sobre o Pró-Social, foi possível situar elementos disciplinares e biopolíticos vinculados a dispositivos que permitem um controle mais rápido e efetivo, diante das novas relações em fluxo da sociedade de controle. Além de monitorarem os dados de modo a identificar quem terá ou não o direito a receber os benefícios, esses dispositivos admitem maior participação popular no gerenciamento da vida.

Palavras-chaves: bancos de dados sociais, tecnologias de informação e comunicação, participação cidadã, monitoramento, sociedade de controle.

Abstract

From the 1980s, the Brazilian social policies assumed new features that enable more efficient management of programs and their beneficiaries. The current democratic society establishes monitorings of social policies and implements a constant control, verifying the achievement of desired results. Among the new elements that are redefining it, there are the decentralization of actions, focalisation of target public, income transfer programs, improvement of management through joint action, the appropriation of new information and communication technologies, integration of information in data banks and encouragement of citizen participation.

This dissertation examines the various elements that compose the Pro-Social, implemented by the Government of Sao Paulo, for evaluation and monitoring of social programs and their beneficiaries by the use of the database, which promotes the integrated management of decentralized social projects and allows the construction of social indicators that measure the effectiveness of actions.

It aims to point out the conditioners of new social policies implemented in recent years and how they are inserted in Pro-Social, activating new devices to government of population. Using concepts such as *biopolitics* and *disciplinary society*, by Michel Foucault, and society of control, by Gilles Deleuze, we locate these social policies in the transition of their applicability.

From the discussion of Pro-social, was possible to situate disciplinary and biopolitical elements linked to devices that allow a quick and effective control, forward the new flowing relations in society of control. Besides the data monitoring looking to identify who will or will not be entitled to receive benefits, these devices permit greater popular participation in life management.

Keywords: social databases, information and communication technologies, citizen participation, monitoring, society of control.

Agradecimentos

Agradeço aos meus pais, João e Eunice, e ao meu irmão, Tiago, que permanecem me apoiando em todos os momentos da minha vida como grandes amigos que são, vibrando com as minhas conquistas, pacientes com as minhas insatisfações, e sempre dispostos a preencherem meu dia-a-dia com muito carinho e afeto. Sem eles tenho a plena certeza que não concluiria essa importante etapa da minha vida.

À Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), especialmente ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, pelas plenas condições que me foram fornecidas para que eu desenvolvesse o meu trabalho durante esses quase 2 anos e meio. À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio fundamental por meio da Bolsa CAPES II, oferecida durante praticamente todo o período de investigação.

Às gestoras Gisleide Abreu (Prefeitura de Campinas), Valesca Cristina (Prefeitura de Diadema) e Rosângela (Prefeitura de Ribeirão Pires) pela imensa prestatividade, atenção e paciência em me atender nas entrevistas. Aos gestores da SEDS vinculados ao Pró-Social (entre eles Wilson Lonzar, Milton Nunes, Ana Regina, Priscila de Souza, Márcia Bandeira e André Lima) e, especialmente, ao Sr. Nuno Moreira Pereira de Souza, coordenador do CGE (Coordenadoria de Gestão Estratégica da SEDS), pelo interesse raro em abrirem espaço para a discussão acadêmica sobre o Pró-Social, tornando mais produtivo este trabalho.

Agradeço aos professores da Faculdade Santa Marcelina (FASM), especialmente ao Prof. Dr. Thiago Rodrigues, fonte de inspiração para o meu tema enquanto lecionava naquela instituição. Aos professores do Departamento da Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-SP que me incentivaram e tornaram esta pesquisa tão enriquecedora. À Coordenadora do curso, Profa. Dra. Vera Chaia e à Vice-Coordenadora, Profa. Dra. Lucia Bógus, pelo apoio nas situações mais conturbadas. Ao Prof. Dr. Edson Passetti, que excita inquietação e me instiga intensamente a viver a pesquisa como algo visceral. Agradeço-lhe não apenas pela sua solicitude, mas principalmente pelas descobertas vibrantes que me proporcionou. Ao Prof. Dr. Laymert Garcia dos Santos do Departamento de Sociologia/IFCH da Universidade Estadual de Campinas

(UNICAMP), por ser fonte constante de inspiração e pelas críticas essenciais para a finalização deste trabalho. Um agradecimento mais que especial e sincero ao meu orientador Prof. Dr. Paulo-Edgar Almeida Resende, o qual não apenas me excitou grande interesse pela pesquisa muito antes da realização deste trabalho, como também me agraciou com muitos incômodos enriquecedores, fontes de constantes experimentações. Muito obrigado pelo acolhimento, pela luta constante, por ser fonte de inspiração, por me convulsionar contra os comodismos que permeiam a vida acadêmica – não permitindo que eu o seguisse, mas caminhássemos juntos – pela dedicação e, especialmente, pela sincera amizade, com contribuições, conselhos e agitações que não se limitavam ao meio acadêmico.

Agradeço aos meus grandes amigos, sejam como companheiros de faculdade, vizinhos, familiares ou antigos colegas, todos têm sido muito importantes na minha vida e foram decisivos para minhas escolhas acadêmicas, mesmo aqueles que não participaram de forma direta. Não posso deixar de mencionar nomes de alguns que estiveram mais próximos da construção deste trabalho, como Maximilian Albano, João Paulo Gusmão, Marcelo Haydu, Cecília Oliveira, Diogo Lima, Bruno Correia, entre outros. Agradeço aos colegas de trabalho pela compreensão e apoio durante todos os momentos desta pesquisa. Por fim, ressalto os companheiros de rua, todos pessoas raras, amigos inseparáveis, com os quais vivo intensamente e partilho confiança, risadas, compreensão e apoio, criando laços que não são facilmente desatados. Não posso me furtar em destacar o inesquecível Neilor Lucas, mais que um amigo, um irmão, o qual sempre estará presente em meus pensamentos e ações, permanecendo como fruto de experiências caudalosas.

Agradeço de forma especial à minha companheira Renata, pessoa *única*, com quem tenho compartilhado diversas experiências, não apenas acadêmicas. Além de permanecer horas a fio revisando meus textos, essa pessoa magnífica proporciona-me idéias e *insights*, desperta-me curiosidades e me suscita coragem. No dia-a-dia me encantei não apenas com sua disposição, mas com sua busca por inovar a cada dia, procurando novas experiências que proporcionem um hoje cada vez mais surpreendente. Agradeço-lhe pela cumplicidade, pela sua disponibilidade em me auxiliar, em dar suporte aos meus devaneios. Muito obrigado por ser uma amiga-companheira inesquecível, incomparável, bela, intensa, alegre e amorosa.

Lista de Tabelas:

Tabela 1 – Projeto BID: Avaliação e Aprimoramento da Política Social no Estado de São Paulo (Custo e Financiamento)	15
Tabela 2 – Classificação do Índice de Vulnerabilidade Social Familiar – IVSF	29
Tabela 3 – Cobertura e custo de 8 programas de transferências condicionadas na América Latina e Caribe	90
Tabela 4 – América Latina: Custo e efeito na pobreza de outorgar pensões focalizadas e universais (Índice de pobreza em idosos)	91
Tabela 5 - Custo das pensões focalizadas e universais (em porcentagens do PIB)	92

Lista de Figuras:

Figura 1 – Módulo de usuários do Pró-Social – Tela em que o gestor autoriza que o usuário da instituição associe famílias/ pessoas aos programas	18
Figura 2 – Tela Principal do Programa Pró-Social	19
Figura 3 – Módulo de Consultas – Consulta de Programas	23
Figura 4 – Módulo de Convênios – Consulta de Convênios – Resultado da Pesquisa ..	25
Figura 5 – Módulo de Famílias/ Beneficiários – Pesquisa de Famílias no Cadastro	27
Figura 6 – Módulo de Famílias/ Beneficiários – Tela para vincular uma família/ pessoa a um programa	28
Figura 7 - Módulo de Consulta e Georreferenciamento – Esboço das informações a serem disponibilizadas	32
Figura 8 – Esquema de Funcionamento do Pró-Social	33
Figura 9 – Números de registros nos módulos do Pró-Social em 2006	34
Figura 10 - Distribuição Relativa do Valor das Operações do BID para o Brasil (%) ...	73
Figura 11 - Distribuição de operações do BID no Brasil em 2009 por estado	79

Lista de Gráficos:

Gráfico 1 – Setores Priorizados pelo BID no Brasil entre 1980 e 2006	71
Gráfico 2 – Carteira de Operações do BID no Brasil em 2009	78

Anexos:

Anexo 1 – Questões distribuídas aos gestores estaduais e municipais	167
Anexo 2 – Cadastro Pró-Social: Identificação da Pessoa, Domicílio e Família	168

Índice

Introdução	11
Capítulo 1 - Descrição do Programa Pró-Social: Avaliação e Monitoramento como elementos basilares para a inversão social	
1.1. O Projeto Pró-Social	14
Capítulo 2 – Políticas Sociais pós-regime militar: descentralização e focalização	38
Capítulo 3 – Condições determinantes do Programa Pró-Social	
3.1. Contexto atual das políticas sociais no estado de São Paulo	
3.1.1. O que é a SEDS?	50
3.1.2. Atenção para o social: os recentes projetos implementados em São Paulo	52
3.2. O BID e o Programa Pró-Social	
3.2.1. Neoregulamentação do Estado e reformulação da agenda para políticas sociais: em nome do bom governo	66
3.2.2. Por que o BID financia o Pró-Social?	74
3.3. O Programa Pró-Social como projeto modernizador das estratégias de políticas sociais	81
3.4. Tendência regional nas políticas sociais	86
3.5. A importância dos Indicadores Sociais	96
3.6. Entrevistas sobre o Pró-Social	102
Capítulo 4 – Ordem, controle e participação nas políticas sociais	117
4.1. O controle da população e as políticas sociais	117
4.1.1. Capitalismo e controle da população: estabelecimento da ordem e do progresso	119
4.1.2. As cidades industriais: cenário para as primeiras políticas sociais	122
4.1.3. Disseminação maciça de políticas sociais no Brasil: potencialização da ordem e do bem-comum	125
4.1.4. Mais consenso e menos postura crítica diante da realidade social	129

4.1.5. Políticas sociais na democracia: todos são convocados a participar em nome da ordem	130
4.2. Sociedade de controle, novas tecnologias e participação popular nas novas políticas sociais	132
4.2.1. O binômio participação/ controle e o Pró-Social: Como o controle se efetiva	138
4.2.2. Os avanços técnico-científicos a serviço de controles e resistências	143
Considerações Finais	156
Referências bibliográficas	160
Anexos	167

Introdução

A partir da Constituição de 1988, gradativamente, diversas demandas sociais foram assimiladas pelo Estado e transformadas em direitos da população. As políticas sociais assumiram novas características, compostas por alguns dos pilares centrais que determinam a ordem social que ascendeu após o fim do governo ditatorial em 1985, como maior descentralização, busca da eficiência, transferências diretas de renda focalizadas na população pobre, otimização da gestão e aumento do monitoramento, ampliação das parcerias público-privadas e participação popular. Tais elementos foram potencializados pela disseminação e apropriação das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), as quais permitem não apenas uma gestão estatal mais eficiente, como também garantem maior controle e participação popular no processo governamental. Para verificar como se desenvolveram essas novas características das políticas sociais, decidimos utilizar como foco de análise o Programa Pró-Social do estado de São Paulo, que visa a cadastrar as famílias em condições sociais vulneráveis e os diversos programas de instituições públicas ou privadas que atendem a essa população.

No primeiro capítulo, descrevemos o Projeto Pró-Social, a partir de dados obtidos em manuais, revistas, e *sites*, com o objetivo central de compreendermos *como* funciona este projeto.

No segundo capítulo, apresentamos um histórico das políticas sociais no Brasil após 1985, por meio do qual analisamos as mudanças mais gerais e significativas no Estado brasileiro em relação às políticas sociais, o que permite compreender o panorama político e econômico no qual o Pró-Social está inserido. Ressalta-se que esse histórico objetiva o entendimento sucinto do desenvolvimento da política social no Brasil, após o fim da ditadura militar, com atenção especial para os pilares que sustentam o Pró-Social: descentralização, focalização, monitoramento, eficiência e participação popular.

No terceiro capítulo, analisamos, de forma mais pormenorizada, algumas variáveis que permitem o entendimento de outras motivações que determinaram a criação do Pró-Social, além de auxiliarem no entendimento sobre o funcionamento desse programa. Apresentamos, primeiramente, a Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social (SEDS), responsável pelo gerenciamento do Pró-Social, e os principais projetos sociais desenvolvidos pelo estado de São Paulo nos últimos anos.

Em seguida, são analisadas as tendências de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) desde o final da década de 1990 e as motivações que o levaram a financiar um projeto de aprimoramento, avaliação e monitoramento da política social em São Paulo. Mostramos, posteriormente, o aumento da utilização de novas tecnologias de informação, comunicação e gerenciamento de dados nas políticas sociais por meio do Pró-Social, procurando verificar se ações desse gênero fornecem maior legitimidade aos programas sociais. Nesse sentido, averiguamos se o crescimento vertiginoso do acesso à internet promoveu discussões e apelos pelo acesso livre de toda a população a informações governamentais, o que possibilita o crescimento da cidadania a partir do conhecimento das atividades do Estado, permitindo maior eficiência e legitimidade nas ações governamentais. Também analisamos se o Pró-Social faz parte de uma tendência nacional ou até mesmo latino-americana de utilização crescente de bancos de dados sociais para o monitoramento de programas de transferência de renda. Além disso, voltamo-nos para o crescimento da utilização de indicadores sociais e as atuais mudanças na construção desses instrumentos, procurando verificar qual o seu papel no desenvolvimento do Pró-Social. Por fim, apresentamos algumas entrevistas com gestores estaduais e municipais ligados à operacionalização desse banco de dados e com alguns beneficiários de programas sociais de transferência de renda, de forma a verificar esse processo de cadastramento na prática.

No quarto e último capítulo, analisamos se é possível compreender, por meio das políticas sociais, a passagem de uma sociedade caracterizada pelas técnicas disciplinares e pela biopolítica para uma sociedade na qual sobressaem o controle e a participação constantes. Perante o aumento dos projetos sociais que convocam a população a participar do monitoramento e controle constantes dessas ações, discutimos como os programas desenvolvidos no período pós-1985 acionam novas práticas de controle da população. Além disso, verificamos se a complementaridade entre as políticas sociais e as políticas de segurança pública se atualiza na era dos bancos de dados. Tal integração se justifica como necessária em nome da manutenção do bem-estar e da segurança sociais, possibilitando um monitoramento mais eficiente dos elementos que possam colocar em risco a chamada integridade da sociedade. Dessa forma, um sistema que permite identificar quem são, como estão constituídas, onde residem, a quais programas/serviços têm ou não acesso as famílias em situações de vulnerabilidade social é uma ferramenta essencial tanto para a gestão das políticas sociais como para a gestão da segurança pública?

Não se pretende avaliar a produtividade, eficácia ou eficiência das políticas sociais implementadas pelo governo brasileiro, mas entender alguns aspectos que explicitem a multiplicidade de condições que determinam o desenvolvimento de políticas sociais após 1985, em especial os elementos que caracterizam a aplicação do Pró-Social a partir dos anos 2000. Nesse sentido, esta dissertação se propõe a realizar dois movimentos principais e complementares: a identificação das principais características das políticas sociais implementadas nos anos recentes, tendo como base a análise do funcionamento do Projeto Pró-Social, e a discussão da ascensão de novas tecnologias de governo da população via políticas sociais.

Capítulo 1 - Descrição do Programa Pró-Social: Avaliação e Monitoramento como elementos basilares para a inversão social.

1.1. O Projeto Pró-Social¹

A recente estratégia do governo do estado de São Paulo para garantir a inserção social e produtiva de um número cada vez maior de famílias de baixa renda é a de implementação de ações integradas. Nesse sentido, o governo considera essencial um mecanismo que promova a articulação entre os diversos programas e projetos desenvolvidos no estado tanto por entes públicos como privados, evitando a superposição dessas ações. Para alcançar esse objetivo há o *Pró-Social*, que visa a cadastrar as famílias em condições sociais vulneráveis e os diversos programas de instituições públicas ou privadas que atendem a essa população. Baseado em tecnologia web, este sistema permite aos gestores públicos identificar quem são, como estão constituídas, onde moram, a quais programas/serviços estão ou não vinculadas as famílias em situação de vulnerabilidade social e pobreza no estado.

Principal banco de dados da área social do estado de São Paulo, o Pró-Social tem recebido constantes investimentos para o seu crescimento. Até março de 2008 esse banco de dados era alimentado somente com dados de oferta e procura de ações de desenvolvimento social gerenciadas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDS – antiga SEADS)². A partir desse período, as Secretarias e órgãos estaduais trabalham na inclusão de diversos dados no sistema Pró-Social. Quanto às informações geridas, elas são atualizadas em diversas fontes e integradas com outros bancos de dados (como o vínculo com a base da Secretaria de Segurança Pública, como veremos adiante), possibilitando não apenas o compartilhamento de informações sobre instituições, programas e beneficiários das políticas sociais nas áreas de assistência, segurança, saúde, educação e outras, como o planejamento de ações articuladas entre secretarias estaduais, municipais, governo federal e entidades públicas e privadas.

¹ Os dados apresentados nesta seção foram adaptados da apresentação do projeto do site da SEADS (Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social) atual SEDS (Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social) – <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/social/materia.asp?id=301> – seguindo a lógica presente no site. Primeiro acesso em: 01 jun. 2007. Último acesso em: 10 fev. 2011.

² Segundo o decreto nº 56.635, publicado no Diário Oficial de 1º de janeiro de 2011, o governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, alterou o nome da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS) para Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDS). Segundo a SEDS, a modificação ocorreu para melhor adequar a denominação da secretaria à missão da pasta de promover o desenvolvimento humano e a autonomia de pessoas com alta vulnerabilidade ou risco social.

As possibilidades de acessar e utilizar tais informações esperam-se potencializadoras com a conclusão das aquisições de servidores e de programas que permitirão o georreferenciamento (cruzamento de estatísticas sobre mapas), viabilizando a identificação de regiões nas quais os problemas sociais são mais críticos. O sistema passou a ser utilizado para inserção, obtenção e controle dos dados por todos os que geram e executam projetos de política social, sendo facultativa sua utilização apenas pelas instituições sociais do setor privado. Nesse sentido, a gestão de programas sociais em São Paulo passou a ser feita por família e não mais por órgão gestor de tal ação. Tal possibilidade permite uma integração maior das políticas implementadas, além de possibilitar que todos os gestores públicos identifiquem e monitorem continuamente os programas e as famílias pobres dos 645 municípios do estado de São Paulo. O próximo passo será transformar o Pró-Social num portal público que oferecerá à população informações públicas em tempo real sobre todas as ações sociais do governo, o que contribuirá para a promoção da transparência na administração pública e possibilitará a participação popular na elaboração de tais políticas.

Com o financiamento externo do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e o assessoramento do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) – que inclusive administra parte dos recursos do programa – este projeto foi desenvolvido pela Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (PRODESP) desde 2003 e implementado pela SEDS em 2004. O *Cadastro Pró-Social* surge como o elemento base do projeto BID/SEDS de *Avaliação e Aprimoramento da Política Social no Estado de São Paulo*. O custo do projeto entre a SEDS e o BID (nº 1611/OC-BR) foi orçado em US\$ 7,14 milhões (o total implementado até 2009 foi de US\$ 3.841.787,16), conforme distribuição a seguir:

Tabela 1 – Projeto BID: Avaliação e Aprimoramento da Política Social no Estado de São Paulo - Custo e Financiamento - (US\$ 1.000)

Categorias	BID	Local	Total
1. CADASTRO PRO-SOCIAL	1.649,8	797,6	2.447,4
2. APOIO AS ACOES PRA OS MUNICIPIOS	1.009,4	354,0	1.363,5
3. MONITORAMENTO E AVALIACAO	1.345,4	256,8	1.602,2
4. COMUNICACAO SOCIAL	337,9	461,8	799,7
5. AUDITORIA E AVALIACAO	173,3		173,3
6. GERENCIAMENTO DO PROJETO	484,1	262,0	746,1
7. CUSTOS FINANCEIROS		10,7	10,7
Total	5.000	2.143	7.143
Percentagem	70%	30%	100%

Fonte: PNUD. Projeto BRA/05/018 – Avaliação e Aprimoramento da Política Social no Estado de São Paulo.

O projeto foi desenvolvido com a intenção de funcionar com a mesma estrutura do Cadastro Único Federal (CadÚnico), para facilitar o intercâmbio de dados entre os bancos de dados federal e estadual, “uma vez que o princípio era, e continua sendo, o da integração entre as esferas de governo e de seus respectivos programas” (SEADS, 2007: 21). No início de 2004 o sistema foi colocado no ar, sendo acessado pelo endereço *www.prosocial.sp.gov.br*. O Pró-Social foi institucionalizado por meio do Decreto N° 52.803, de 13 de Março de 2008 e assinado pelo governador José Serra. Dentro do escopo geral de tornar mais eficiente a política social em São Paulo, foram desenvolvidos os seguintes objetivos específicos:

- a) coletar, sistematizar e promover o uso da informação sobre beneficiários, projetos e instituições para garantir a **gestão integrada** da rede social, evitando pulverização de ações;
- b) apoiar a efetiva **descentralização e focalização** dos projetos sociais estaduais;
- c) definir e aplicar um sistema de **monitoramento e avaliação** das ações e projetos de desenvolvimento social, reforçando a **transparência e o controle social**;
- d) **divulgar os projetos, ações e resultados** da Política de Assistência Social.

Para que os objetivos do programa de Avaliação e Aprimoramento da Política Social no estado de São Paulo fossem alcançados, estruturou-se um projeto formado por quatro componentes, sendo estes: o Cadastro Pró-Social, o Apoio às Ações Municipais, o Monitoramento e Avaliação, e a Estratégia de Comunicação Social.

O programa *Pró-Social* pode ser definido como um sistema corporativo, que, por meio da informatização, procura centralizar informações de oferta e demanda por políticas sociais em todo o estado de São Paulo. Por se encontrar disponível na Internet, o cadastro possibilita o trânsito de informações de maneira mais rápida, porém, com acesso hierarquizado e protegido por rígidas normas de segurança. O Cadastro Pró-Social foi desenvolvido a partir da integração de três módulos básicos: Instituições, Programas, e Famílias/Beneficiários, além de quatro módulos auxiliares: Convênios, Usuários, Área de Downloads e Consulta de dados e georreferenciamento (Recuperação de Informações - Data Warehouse), que visam ao cadastramento e armazenamento dos

dados. Os módulos de Instituições, Programas e Convênios receberam uma carga inicial com as informações existentes nos bancos de dados da SEDS e do CadÚnico.

O módulo de “Usuários” tem sido disponibilizado aos gestores para que possam fazer o cadastramento de usuários auxiliares de suas unidades, seguindo a regra de hierarquização em relação aos acessos permitidos no cadastro. Como o acesso ao sistema é permitido somente após o reconhecimento por senha, os usuários previstos inicialmente – gestores, administradores e operadores – foram cadastrados previamente. Todos os usuários são identificados em relação ao seu nível, unidade e município no qual estão locados, pois eles possuem permissão para efetuar alterações apenas dentro de sua área de responsabilidade. Como forma de controle das ações efetuadas, todos os acessos ao sistema, assim como as operações efetuadas no banco de dados, devem guardar o registro de “Log”, ou seja, um histórico contendo o dia e a hora da operação, além do nome do usuário.

Há quatro tipos de usuários do sistema, que são os administradores, os gestores, os operadores e os leitores, cada um com determinado nível de autonomia no acesso. Os Administradores do Sistema são usuários da SEDS, indicados pelas coordenadorias dos programas estaduais. Tais usuários dividem-se entre os que são responsáveis pelo desenvolvimento do sistema e os que fazem a manutenção e inclusão de demais usuários. Os administradores são cadastrados pela PRODESP e possuem acesso às funções operativas do Cadastro, contudo, não têm permissão para efetuar alterações nos vários módulos, no que diz respeito às informações cadastrais – exceto quanto ao módulo de usuários.

Os Gestores são os responsáveis pelas atividades sociais nos órgãos públicos ou entidades conveniadas. Até o momento, eles possuem acesso aos módulos de Programas, Famílias/Beneficiários, Instituições e Usuários, estando habilitados para fazerem alterações e/ou incluir novos dados nos referidos módulos, inclusive cadastrar usuários auxiliares no trabalho de manutenção do Cadastro, desde que circunscritos a sua área de abrangência, estadual ou municipal.

Os Operadores são cadastrados pelos gestores e possuem acesso liberado somente ao módulo de Famílias/Beneficiários, para que possam fazer a manutenção dos dados e o cadastramento de famílias/beneficiários, também circunscritos à sua área de abrangência (município, órgão ou entidade executora da ação social). Para que um usuário do Pró-Social possa incluir famílias/ beneficiários em determinados programas e

projetos é necessário que o gestor libere o acesso de tais ações sociais para o usuário, conforme tela abaixo:

Figura 1 – Módulo de usuários do Pró-Social – Tela em que o gestor autoriza que o usuário da instituição associe famílias/ pessoas aos programas³

The screenshot displays the 'Módulo de usuários do Pró-Social' interface. On the left, there is a 'MENU' sidebar with categories: 'Módulos de Cadastro' (Instituições, Programas, Famílias Beneficiárias), 'Módulos Auxiliares' (Comissões, Área de Contratação), 'Consultas' (Famílias por Município, Famílias Benef. por Programa, Famílias Benef. por Comissão, Famílias por Reg. Govern. e Famílias Insuficientes), and 'Relatórios' (Exportação para Excel, Página Inicial do Agente). The main area contains a form for user registration with fields for 'E-mail', 'RG', 'Orgão emissor', 'CPF', 'CEP', 'Endereço', 'Número', 'Complemento', 'Bairro', 'Cidade', 'UF', 'Telefone', 'Celular', 'Login', and 'Status' (radio buttons for 'Ativo' and 'Inativo'). Below the form, a section titled 'Programas que este usuário pode associar Família/Pessoa' contains a table with columns 'Descrição do Programa' and 'Número do Convênio'. The table lists four programs with checkboxes for selection.

Descrição do Programa	Número do Convênio
<input checked="" type="checkbox"/> Ação Jovem	
<input type="checkbox"/> Ação Jovem	AJ GRADS REG 11/2005
<input type="checkbox"/> Renda Cidadã	100/2001
<input type="checkbox"/> Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - Peti	115/05
<input type="checkbox"/> Agência Jovem de Desenvolvimento Social e Humano	117/05

Buttons at the bottom: Cancelar, Excluir, Salvar, Permissões, Alterar Senha.

Fonte: Manual do Pró-Social (SEADS, 2010a).

Além desses 3 tipos de usuários, também há a possibilidade de cadastramento do grupo de Leitores, o qual tem acesso para consulta e emissão de relatórios para fins de pesquisa e levantamento de dados tabulados, sem acesso aos dados individualizados.

Após digitar a senha, o usuário seleciona o módulo que deseja acessar (caso obtenha autorização poderá acessar mais de um módulo), informa o programa ou projeto que está procurando e o tipo de intervenção a ser executada no banco de dados (inclusão, alteração, exclusão e consulta). O sistema apresenta os campos disponíveis, relacionados ao programa ou projeto e à instituição executora.

O módulo "Instituições" é formado por organizações que possuam cadastro na SEDS, sejam elas públicas, privadas ou da sociedade civil, e que desempenhem algum tipo de ação social ou prestem atendimento na área de assistência e desenvolvimento social – inclusive todas as Prefeituras Municipais do Estado de São Paulo. Num

³ Apesar de sucessivas tentativas junto à SEDS, não foi possível obter um acesso de consulta ao Pró-Social. Dessa forma, as telas de acesso do sistema apresentadas neste texto foram retiradas do manual do sistema, no qual elas já se encontravam com baixa qualidade de definição, o que dificulta a leitura dos dados apresentados. Contudo, decidimos apresentar algumas telas como forma de fornecer uma idéia geral da estrutura e funcionamento do sistema.

primeiro momento, o cadastro de Instituições existente na SEDS foi transmitido para o Cadastro Pró-Social e disponibilizado para acesso de usuários e para consultas. No decorrer do ano de 2005, foi desenvolvido um módulo definitivo para o cadastramento de novas instituições, que recebeu algumas atualizações e alterações visando à reformulação das regras existentes para o cadastramento das instituições. Esse módulo foi disponibilizado em caráter experimental no início de 2006, permitindo o acesso dos gestores estaduais das DRADS (Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social), que são as responsáveis pelo cadastramento das instituições de âmbito social no perímetro do estado. A partir de 2007, o sistema permite que novos registros sejam efetuados pelas instituições públicas ou privadas que executam ações na área da Assistência Social (auto-cadastramento), por meio do acesso à página principal do Pró-Social, conforme tela a seguir:

Figura 2 – Tela Principal do Programa Pró-Social



Fonte: Manual do Pró-Social (SEADS, 2010a).

Com a publicação do Decreto nº 52.803, os órgãos da Administração direta e indireta do Estado que executam, direta ou indiretamente, ou financiam ações com fins sociais passaram a inserir no Sistema Pró-Social seus programas, projetos, ações, entidades executoras ou parceiras e as famílias de beneficiários. O prazo máximo para a inclusão desses dados é de 90 (noventa) dias, contados a partir da data da capacitação (por conta da SEDS) de servidores desses órgãos e entidades para a alimentação do Sistema Pró-Social.

A instituição que pretenda se cadastrar como executora de ações sociais deve preencher um formulário disponível no Pró-Social, fornecendo informações como CNPJ, Razão Social, Município, documento de criação, etc., as quais serão conferidas pela SEDS. Caso haja alguma inconsistência a entidade será informada por meio da internet. Da mesma forma, se a entidade for aprovada ela receberá um convite, pela internet, solicitando documentação em papel e, posteriormente, receberá certificado que será útil para futuros convênios com outros órgãos estaduais (Resolução SEADS 29), o qual pode ser dispensado caso a instituição queira apenas ser registrada no Pró-Social.

Sem perder sua interface com o Sistema Pró-Social, o módulo de instituições foi transformando em um *website* (www.instituicoes.sp.gov.br), integrante do Sistema de Convênios da administração estadual. Em 2010, por determinação do governo estadual, o cadastramento neste *website* tornou-se, a única “porta de entrada” para qualquer instituição que deseje firmar algum convênio com o governo paulista. Nele estão registrados, além das informações básicas (endereço, CNPJ, etc.), o nome da pessoa responsável pela instituição, a área de atuação e a identificação do público atendido.

O módulo de “Programas” permite o cadastramento das ações sociais implementadas no estado de São Paulo, não somente pela SEDS, mas também pelos governos municipal e federal, pela Rede Social São Paulo (que envolve outras secretarias e será descrita no terceiro capítulo), por organizações empresariais ou da sociedade civil. Realizado o cadastramento da instituição, o usuário poderá incluir os programas por meio do link “Usuário do Sistema Pró-Social”.

Quando o usuário iniciar a inclusão de um novo programa será aberta uma ficha cadastral. Nela, o campo “Tipo” apresentará as seguintes opções: Programas, Projeto, Ação, Segmento de uma ação e os Programas relacionados à área de Assistência: Programas de Proteção Básica, Programa de Proteção Especial Média Complexidade, Programa de Proteção Especial Alta Complexidade e Programas de Transferência de Renda. Segue a definição básica de cada tipo segundo a SEDS (SEADS, 2010b: 26-27):

- Programa: compreende ações integradas e complementares, com objetivos, tempo e área de abrangência programada para obtenção de resultados de médio e longo prazo. Tem como objetivo interferir em uma determinada situação, estabelecendo e disciplinando regras.

- Projeto: compreende objetivos e metas definidos em torno de um problema ou uma necessidade específica, para obtenção de resultados de curto e médio prazo. Tem como objetivo modificar regras estabelecidas para que os resultados aconteçam.
- Ação: constitui parte de um programa ou de um projeto, para cumprimento de metas específicas de curto prazo.
- Segmento de uma ação: representa um recorte específico e necessário no interior de uma determinada ação (recorte de população, de tempo, de meta).

Caso o programa ou projeto esteja vinculado à SEDS conterà as definições a seguir:

- Programa de Proteção Básica: prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos - relacionais.
- Programa de Proteção Especial (dividido em Programas de Proteção Especial de Média Complexidade e Alta Complexidade):
 1. Média Complexidade: serviços voltados ao Combate do Abuso e da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, bem como a rede voltada ao atendimento das ocorrências de violação de direitos, sem rompimento de vínculos familiares e comunitários, como, por exemplo, o atendimento às situações de violência, emergências, abuso, exploração do trabalho e sexual, negligência e omissão, conforme definições da Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004.

2. Alta Complexidade: serviços destinados a usuários em situação de exposição à violência, elevado grau de dependência, apresentando, conseqüentemente, particularidades que exijam ofertas específicas e altamente qualificadas. Garantem proteção integral às famílias, acolhendo seus membros, que se encontram sem referência familiar ou comunitária ou que necessitem ser afastados temporariamente de seu núcleo familiar ou comunitário, conforme definições da Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004. Representam, por exemplo, ações voltadas para indivíduos em situação de rua, idosos dependentes, adolescentes sob ameaça.

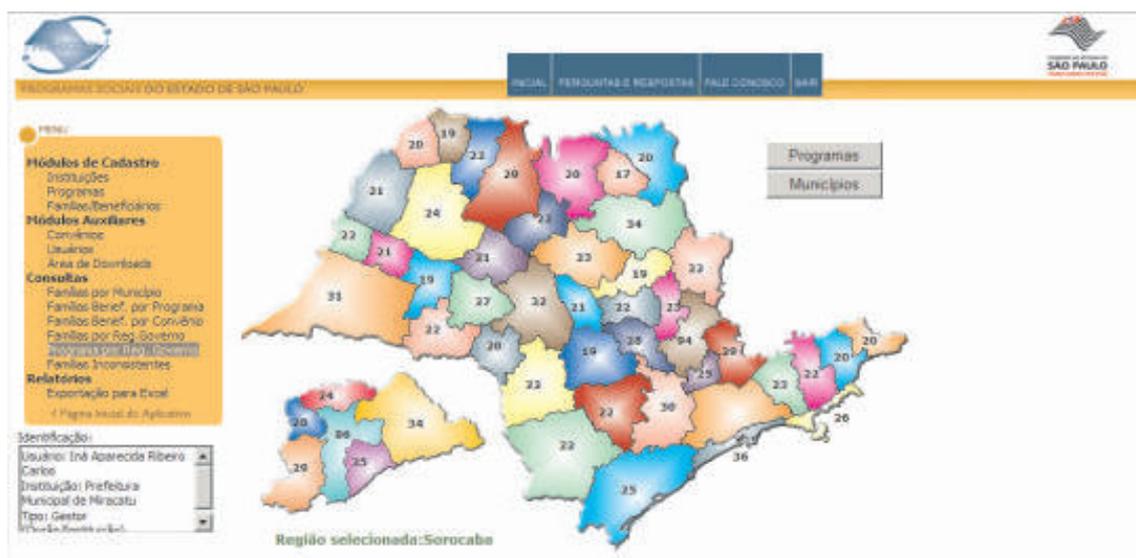
- Programa de Transferência de Renda: o objetivo é o repasse direto de recursos dos fundos de Assistência Social aos beneficiários, como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local.

No processo de inclusão dos programas há diversos dados a serem inseridos, entre eles: código do programa/projeto/ação, nome do programa, projeto/serviço, data de início, forma de execução, o tipo de parceiro, faixa etária, tempo de permanência no programa/projeto, a categoria do beneficiário, tipo de beneficiado, meta prevista, período, a unidade de medida, orçamento anual, número de atendidos, os objetivos do programa/projeto/serviço, entre outras informações. No entanto, destacamos aqui as definições dos programas de forma a demonstrar o escopo das ações do Estado, o quanto cada ação pretende intervir na vida dos beneficiários.

Nesse módulo, os municípios, por exemplo, podem cadastrar seus programas e acompanhar os resultados, utilizando o Pró-Social como instrumento de gestão da sua política social. Dentre as informações que devem constar no banco de dados estão o número de beneficiários, o orçamento e a fonte de recursos, o público-alvo, as metas de atendimento para cada programa ou projeto e a instância responsável por desenvolvê-lo. Antes de registrar um programa ou projeto a instituição deve estar registrada no Cadastro Único de Entidades. Desta forma, as informações disponíveis no sistema permitem verificar possíveis sobreposições, duplicidades e redundâncias entre as ações das três esferas de governo.

O usuário poderá verificar com facilidade os programas referentes ao seu órgão ou instituição através de uma opção de consulta. Ele também poderá visualizar os programas cadastrados por região de governo. O sistema apresentará o mapa do estado de São Paulo, no qual o usuário deverá escolher a região que deseja consultar, conforme a seguir:

Figura 3 – Módulo de Consultas – Consulta de Programas



Fonte: Manual do Pró-Social (SEADS, 2010a).

Segundo a SEDS, cerca de 1 milhão de famílias de baixa renda foram registradas, gerando uma média de 5 milhões de cadastros, incluindo pessoas que não se encontravam inscritas em nenhum programa, mas que podem ser selecionadas pelas prefeituras a qualquer momento. Os principais programas assistidos pelo Cadastro até o momento são o Programa Bolsa-Família (de âmbito federal e que atende cerca de 750 mil famílias no estado), o programa Renda Cidadã (de âmbito estadual e que assiste cerca de 750 mil famílias) e o programa Ação Jovem (de âmbito estadual e que auxilia cerca de 90 mil jovens). Dois outros programas federais foram, posteriormente, incluídos para o cadastramento de famílias/beneficiários por parte das prefeituras municipais: o Agente Jovem e o PETI (programa que visa à erradicação do trabalho infantil). No decorrer de 2006, havia a expectativa de inclusão de novos programas de nível federal, estadual e municipal na base de dados, aguardando apenas a implantação da tecnologia adequada. O objetivo é o de permitir que todos os programas que forem

cadastrados possam ser consultados em relação ao seu escopo, metas e volume orçamentário.⁴

O cadastro recebeu, inicialmente, um número aproximado de oitenta programas relacionados à política social implementada no estado de São Paulo, e em 2007 havia cerca de 200 programas cadastrados das três esferas de governo e seus parceiros. Os primeiros programas liberados para cadastramento de famílias/beneficiários foram: Renda Cidadã e Ação Jovem, ambos estaduais, além da inclusão dos dados dos beneficiários do Programa Bolsa Família⁵, pois o Renda Cidadã também complementa os benefícios pagos por este programa federal.

Segundo a SEDS, o Programa Renda Cidadã objetiva atender famílias com renda mensal até R\$ 100,00 *per capita*, relacionando apoio financeiro a atividades que proporcionem qualidade de vida. Tem como escopo as famílias de todos os municípios de São Paulo em locais de vulnerabilidade social: favelas, habitações populares, cortiços e assentamentos. Ademais, como mencionado acima, o Renda Cidadã também pode complementar os benefícios das famílias atendidas pelo Bolsa Família, com bolsas que vão de R\$ 10,00 a R\$ 45,00 por família (em outubro de 2010, havia cerca de 135 mil famílias inscritas no Renda Cidadã). Para ingressar no programa, a família deve possuir uma renda *per capita* mensal de até meio salário mínimo nacional e participar de atividades complementares. Além disso, filhos de 6 a 15 anos devem freqüentar a escola e as crianças menores de 7 anos possuir carteira de vacinação em dia.

O Projeto Ação Jovem tem como desígnio atender os jovens de baixa renda entre 15 e 24 anos que estão em situação de vulnerabilidade social, especialmente os que se encontram nas regiões metropolitanas do estado, oferecendo uma bolsa de R\$ 80,00 (por meio de cartão magnético). Objetiva-se o retorno de jovens à escola (ensino fundamental e médio) e motivação a continuar aos que estão estudando. Além disso, são oferecidos diversos cursos de capacitação para inseri-los no mercado de trabalho. A condição exigida é a freqüência mínima de 75% e aprovação escolar. O jovem deve participar, também, de atividades socioeducativas, em período alternado ao escolar. Segundo a SEDS, esse incentivo visa a ampliar as chances de “desenvolvimento

⁴ No capítulo 3, verificaremos se essa perspectiva de cadastramento de programas de diversas instâncias corresponde à prática das prefeituras.

⁵ O cadastramento do Bolsa Família é executado pelas prefeituras e gerenciado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), com base no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). As informações sobre os beneficiários do Bolsa Família registradas no CadÚnico são enviadas periodicamente pelo Ministério à SEDS.

humano” por meio da conclusão dos estudos e posterior inserção no mercado de trabalho (SEADS, 2010b).⁶

O módulo de “Convênios” é formado pelas instituições públicas e privadas que possuem alguma ligação com a SEDS concernente à execução das ações sociais no estado. Faz parte, também, de um projeto maior que envolve todas as secretarias do governo estadual. O módulo de convênios é utilizado para autorizar uma instituição a cadastrar famílias/beneficiários em programas de outras instituições. Por exemplo, a tela abaixo apresenta dois convênios cadastrados (Programas Ação Jovem e Renda Cidadã da SEDS), possibilitando que a Prefeitura de Miracatu possa associar famílias/beneficiários a essas ações:

Figura 4 – Módulo de Convênios – Consulta de Convênios – Resultado da Pesquisa

Programa	Instituição	Data Início	Meta	Objeto	Número do Convênio
Ação Jovem	Prefeitura Municipal de Miracatu	11/10/2008	100	AT DADE ASO	11/2008
Renda Cidadã	Prefeitura Municipal de Miracatu	27/09/2001	338	100/3001	
Programa de Incentivo ao Trabalho Infantil - PII	Prefeitura Municipal de Miracatu	10/11/2008			11/08
Ação Jovem de Desenvolvimento Social e Urbano	Prefeitura Municipal de Miracatu	23/11/2008	75	11/08	

Fonte: Manual do Pró-Social (SEADS, 2010a).

A importância deste módulo está no fato dos gestores das instituições conveniadas serem os responsáveis pela inserção dos dados dos beneficiários no cadastro, apontando para a importância do passo anterior de cadastramento das instituições conveniadas. A intenção é que todos os convênios firmados pelo governo estadual sejam registrados na internet, com as informações necessárias para seu

⁶ Para 2011, o Renda Cidadã e o Ação Jovem têm como meta atender 388 mil jovens e famílias.

monitoramento e controle, e que os documentos solicitados para formalização do convênio sejam apresentados pelas entidades uma única vez, mesmo que os convênios posteriores sejam com outros órgãos estaduais. Além da economia de tempo, recursos e procedimentos de controles morosos proporcionada por esse módulo, a SEDS destaca que “o mais importante é que também permitirá um monitoramento mais ágil e eficaz de todos os convênios firmados no Estado” (SEADS, 2007: 39). Com base na estrutura dos módulos, a SEDS apresenta a seguinte lógica de cadastramento no sistema:

A Instituição é cadastrada → seu Gestor é cadastrado → recebe uma senha → o Gestor cadastra o Programa → cadastra o Convênio → cadastra o Administrador → que recebe senha → o Administrador cadastra as famílias e pode cadastrar operadores que auxiliarão na tarefa de cadastramento/digitação.

Ainda sobre o módulo de convênios, vale ressaltar que este foi adaptado e ampliado para receber o cadastramento dos convênios assinados pelas demais secretarias e órgãos estaduais, dando origem ao Sistema Integrado de Convênios do Estado de São Paulo e ao Portal de Convênios, cujo gerenciamento cabe à Secretaria de Gestão Pública. O decreto que instituiu esse Sistema determina que o cadastramento seja obrigatório para qualquer município que deseja estabelecer convênios com o governo estadual. Desta forma, a Secretaria de Economia e Planejamento solicita apenas uma vez a documentação e emite o Certificado de Regularidade do Município para celebrar Convênios (CRMC), o qual habilita o município a estabelecer convênios com qualquer uma das secretarias estaduais. A Secretaria de Economia e Planejamento libera verbas apenas para municípios que têm o CRMC.⁷

O módulo “Famílias/ Beneficiários” possui as mesmas informações exigidas pelo CadÚnico, como forma de facilitar o processo de integração das bases de dados (vide formulário de preenchimento do Pró-Social – ANEXO 1). Isto não impede que outros órgãos públicos e entidades sociais completem essas informações com novos campos em seus próprios sistemas. Tendo como base os dados das famílias/ beneficiários dos programas CadÚnico e Renda Cidadã no início do projeto, o

⁷ Há expectativas que, em 2011, outro decreto estadual ampliará a mesma facilidade para as instituições, como entidades assistenciais, organizações não-governamentais, creches, etc. Para cadastrarem seus convênios elas deverão fazer parte do Cadastro Único de Instituições do Estado de São Paulo (www.instituicoes.sp.gov.br), outro *website* que se desenvolveu a partir de um módulo do Sistema Pró-Social, conforme mencionado anteriormente.

cadastro procurou dar continuidade aos dados já armazenados, verificando, primeiramente, se a família/beneficiário já existe no sistema. A conferência dos dados e a própria busca da família podem ser realizadas por meio do número de identificação social (NIS), do CEP do domicílio, do documento de identidade (RG) ou de pessoa física (CPF), conforme tela a seguir:

Figura 5 – Módulo de Famílias/ Beneficiários – Pesquisa de Beneficiários

The screenshot shows the 'Consulta Famílias/Beneficiários' page. At the top, there is a header with the logo of the 'PROG. SOCIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO' and the text 'INCL. FERRICITÀS E RESPECTAS. FALÉ CONSIDO. SAP'. Below this, a navigation menu on the left lists various modules and reports. The main area contains the following text: 'Para incluir uma nova família clique no botão "Inserir Novo". Para consultar uma família ou para ver se uma pessoa está cadastrada, informe um dos argumentos abaixo e clique no botão "Busca"'. There are four input fields: 'NIS:', 'CEP:', 'RG:' (with 'Sem o dígito' to its right), and 'CPF:' (with 'Com o dígito' to its right). At the bottom right, there are two buttons: 'Inserir Novo' and 'Busca'.

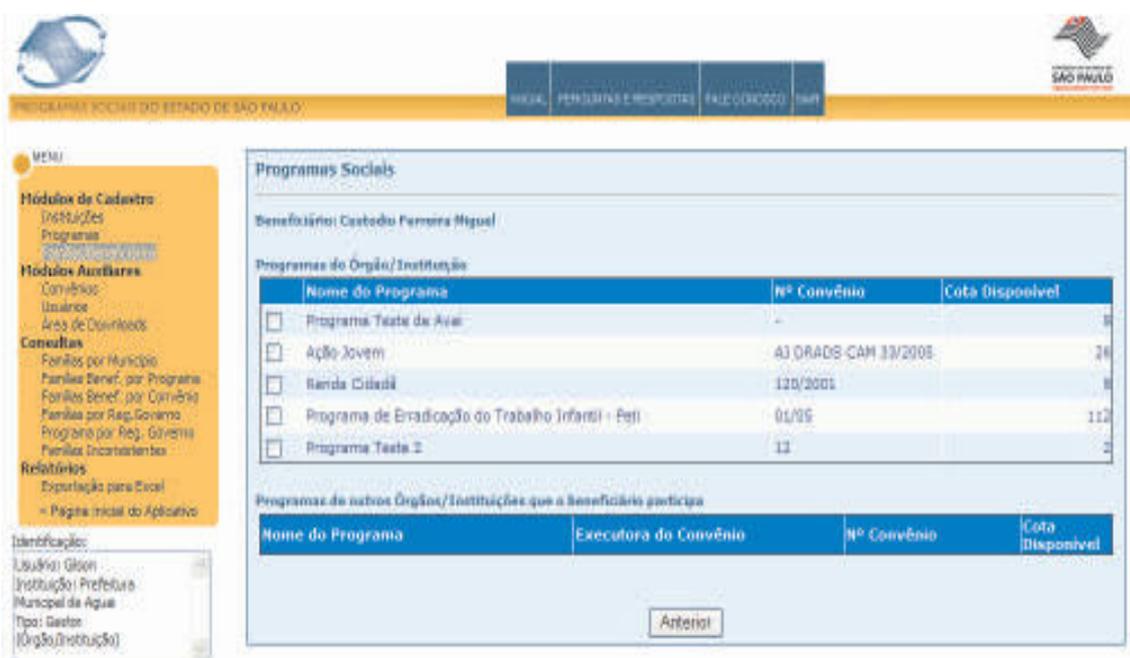
Fonte: Manual do Pró-Social (SEADS, 2010a).

Se a família ou o beneficiário já estiverem cadastrados bastará ao funcionário responsável atualizar as informações. Segundo dados fornecidos pela SEDS sobre o projeto, o gestor inicia o processo de algum beneficiário ou membro da família verificando a existência de homônimos (e se houver ocorrerá a análise da data de nascimento e do nome da mãe do beneficiário, fornecendo uma identificação correta da pessoa a ser cadastrada e evitando duplicidades). Se a procura for realizada por município, o gestor obterá do sistema uma lista de endereços que permitam a identificação das famílias (contendo bairro, CEP e nome). Cada pessoa deve ser cadastrada em somente uma família e o cadastramento de cada família será vinculado ao seu domicílio e a um responsável pela unidade familiar, com idade a partir de 16 anos, preferencialmente do sexo feminino.

O cadastramento das famílias pode ser realizado por meio de conexão on-line via *Web* pelas prefeituras e instituições conveniadas. Ao realizar o cadastramento dos

beneficiários o operador os vinculará a determinado programa ou projeto sociais, assim como a certo órgão público ou entidade, conforme tela a seguir:

Figura 6 – Módulo de Famílias/ Beneficiários – Tela para vincular uma família/ pessoa a um programa



Fonte: Manual do Pró-Social (SEADS, 2010a).

Tal vinculação é necessária mesmo que o benefício não esteja sendo pago (seja porque o beneficiário não apresentou os documentos solicitados, ou porque ainda está na lista de espera, por exemplo). Todo o processo de cadastramento tem a família como base, e, portanto, “todos os membros da família são cadastrados, mesmo que nem todos estejam inscritos em programas sociais” (SEADS, 2007: 31). Para a SEDS, “a opção por utilizar a família como unidade básica do cadastramento se deve ao fato de que um dos principais objetivos do Sistema é acompanhar a evolução das condições de vida de cada grupo familiar” (SEADS, 2010b: 22). Assim, é possível saber quais são os benefícios sociais recebidos por determinada família e como ela é composta, inclusive com riqueza de dados mesmo daqueles membros que não recebem benefícios na família. Caso uma pessoa deva ser excluída de determinada família o seu cadastro permanecerá no sistema, possibilitando sua recuperação futura.

No processo de cadastramento da família também é possível calcular o Índice de Vulnerabilidade Social Familiar – IVSF, desenvolvido pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) em conjunto com a SEDS, o qual permite “mensurar as

condições de vida de cada uma das famílias cadastradas no Pró-Social, de tal forma que possibilite ao executivo orientar ações, programas e recursos governamentais baseados nesse indicador” (SEADS, 2007: 53). Ao considerar não apenas a renda das famílias, mas também as causas de vulnerabilidade⁸ ligadas às relações de trabalho e às relações sociais de seus membros, o IVSF capta diferentes dimensões da condição de vida e conhece as necessidades do público atendido pelas ações sociais. Para a SEDS, o fato de permitir que se visualize a situação de cada família é a maior inovação trazida pelo IVSF para o universo dos indicadores sociais, geralmente agregados por região, município, grupo de domicílios, estratos sociais, etc.

Por ajudar a compreender de forma quase imediata as possibilidades e dificuldades de cada uma das 1,6 milhão de famílias cadastradas no Sistema Pró-Social, o indicador serve como um critério técnico para a seleção do público a ser atendido pelas ações sociais. Para ser confiável, contudo, o IVSF depende do preenchimento correto do cadastro das famílias e da atualização constante dessa base de dados. Segue, abaixo, quadro resumo dos grupos, variáveis centrais e escalas do IVSF:

Tabela 2 – Classificação do Índice de Vulnerabilidade Social Familiar

Grupos de Vulnerabilidade		Condições de Moradia	Composição Familiar	Vulnerabilidade Infanto-juvenil
Grupo 1: Insuficiência de renda	0 a 100	Adequadas	Baixa vulnerabilidade	Ausente
Grupo 2: renda e necessidades habitacionais	101 a 200	Com necessidades habitacionais	Baixa vulnerabilidade	Ausente
Grupo 3: renda e condições habitacionais precárias	201 a 300	Condições precárias	Baixa vulnerabilidade	Ausente
Grupo 4: renda, necessidades habitacionais e vulnerabilidade infanto-juvenil	301 a 600	Com necessidades habitacionais	Baixa vulnerabilidade	Presente
Grupo 5: renda, necessidades habitacionais e alta vulnerabilidade familiar	601 a 900	Com necessidades habitacionais	Alta vulnerabilidade	Ausente
Grupo 6: renda, necessidades habitacionais, alta vulnerabilidade familiar e vulnerabilidade infanto-juvenil	901 a 1.200	Com necessidades habitacionais	Alta vulnerabilidade	Presente

Fonte: Manual do Pró-Social (SEADS, 2010a).

⁸ Para a SEDS (2010b: 22), o conceito de vulnerabilidade social refere-se a um conjunto de fatores como a escolaridade, a idade dos membros da família, o local de moradia e as relações de trabalho, os quais facilitam ou dificultam a superação da pobreza, independentemente das oportunidades oferecidas pelo Estado, pela sociedade ou pelo mercado.

A complexidade de um sistema de banco de dados que considera a família como unidade básica é maior do que a de sistemas que se apóiam em dados baseados apenas no indivíduo. Como as famílias estão sujeitas a alterações em sua composição a atualização constante do cadastro torna-se imprescindível para o acompanhamento dos beneficiários e correto funcionamento do sistema.

Como forma de facilitar e agilizar esse processo de inserção de beneficiários e evitar qualquer equívoco no preenchimento do nome dos indivíduos, ruas, cidades e escolas, o sistema possui integração com diversos cadastros, como, por exemplo, o Código de Endereçamento Postal (CEP), o código de municípios do IBGE e o código de escolas do INEP. Esta associação permite que o responsável pela inserção dos dados preencha apenas alguns campos e o cadastro os completem nos bancos de dados integrados, oferecendo a opção de informação mais adequada, eliminando a possibilidade de erros de digitação durante o preenchimento. Seguindo essa lógica, encontra-se em desenvolvimento a integração do Cadastro Pró-Social com: os registros presentes no banco de dados da Secretaria Estadual de Educação, permitindo a identificação correta da escolaridade dos membros da família beneficiada; o cadastro da Secretaria Estadual de Segurança Pública, para a confirmação dos números do Registro Geral (RG) dos beneficiados; o banco de dados da Receita Federal, para confirmar as informações das instituições no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) e emitir a Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais; e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin). A SEDS pretende fazer a mesma integração com as secretarias do Trabalho, Habitação e Saúde.

Assim, a SEDS espera que esse projeto possibilite maior integração entre os inúmeros órgãos públicos e privados de São Paulo. Dessa forma, as possibilidades de erros de cadastramento estão extremamente dirimidas, visto que o usuário digita um dos nomes da rua ou escola nos campos correspondentes e o sistema faz a busca no cadastro associado, apresentando as possibilidades de preenchimento. Caso o sistema apresente alguma inconsistência no preenchimento recomenda-se ao usuário corrigi-la antes de gravar as informações. Além disso, os órgãos públicos podem obter facilmente diversas informações ligadas ao cadastro. Uma escola, por exemplo, pode saber com facilidade quais dos seus alunos são beneficiários de determinado programa social.

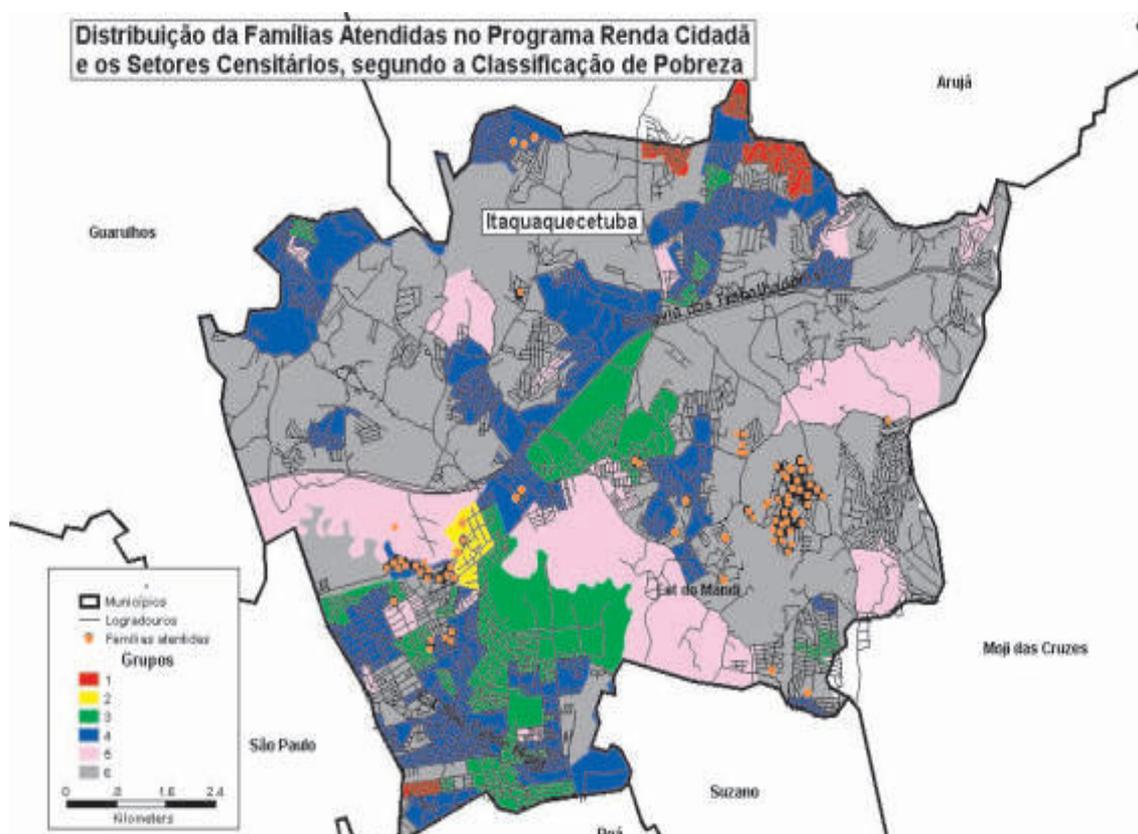
A SEDS ressalta que por estar estruturado sobre a base apresentada acima, o Cadastro Pró-Social permite um constante processo de integração com outras bases de dados municipais, estaduais (Saúde, Cultura, SEADE, etc.) e federais (DATASUS,

CadÚnico, etc.) além das vinculações citadas acima. Para a SEDS, a consulta em tempo real por parte dos cidadãos dos relatórios gerados pelo sistema deve ser um dos últimos passos do projeto. Por conseguinte, o Cadastro Pró-Social caminha no sentido de ser uma das principais ferramentas para a gestão da política social no estado de São Paulo.

Ainda resta a finalização do último módulo constituinte do projeto Pró-Social, o qual prevê a implementação da tecnologia Data Warehouse (sistema de recuperação de informações dentro do módulo de “Consultas”). No final de 2006, 5 novos servidores foram adquiridos com recursos do BID, os quais possibilitam uma utilização mais ampla do Pró-Social para gestão da política social. Esta tecnologia favorece a criação de inúmeras alternativas de consulta, análise e gerenciamento dos dados armazenados. Além dos dados e indicadores disponíveis no Pró-Social este módulo contará com dados de bases externas, como os indicadores socioeconômicos do IBGE e da Fundação SEADE, o IDH municipal, os indicadores de saúde e educação, etc. Essa ferramenta de acesso à base de dados também permite um número quase ilimitado de usuários utilizando o sistema.

Desta forma, o usuário visualizará as informações por meio de um sistema de interface gráfica, que possibilita o georreferenciamento dos dados (para visualização espacial), permitindo melhor capacidade do desenvolvimento das decisões gerenciais, além do monitoramento e avaliação das políticas sociais. O georreferenciamento é considerado muito importante para focalização das políticas implementadas, pois possibilita a localização exata de cada família e o mapeamento de regiões com grande vulnerabilidade social. Alterações como migração, deslocamentos de certas atividades econômicas e intervenções governamentais são mais facilmente identificadas. Por isso, esse módulo estará disponível não apenas para a SEDS, mas para outras instâncias que desejem implementar uma gestão mais efetiva de suas políticas. O mapa a seguir fornece uma idéia dos dados que o sistema de recuperação de informações disponibilizará:

Figura 7 – Módulo de Consulta e Georreferenciamento – Esboço das informações a serem disponibilizadas



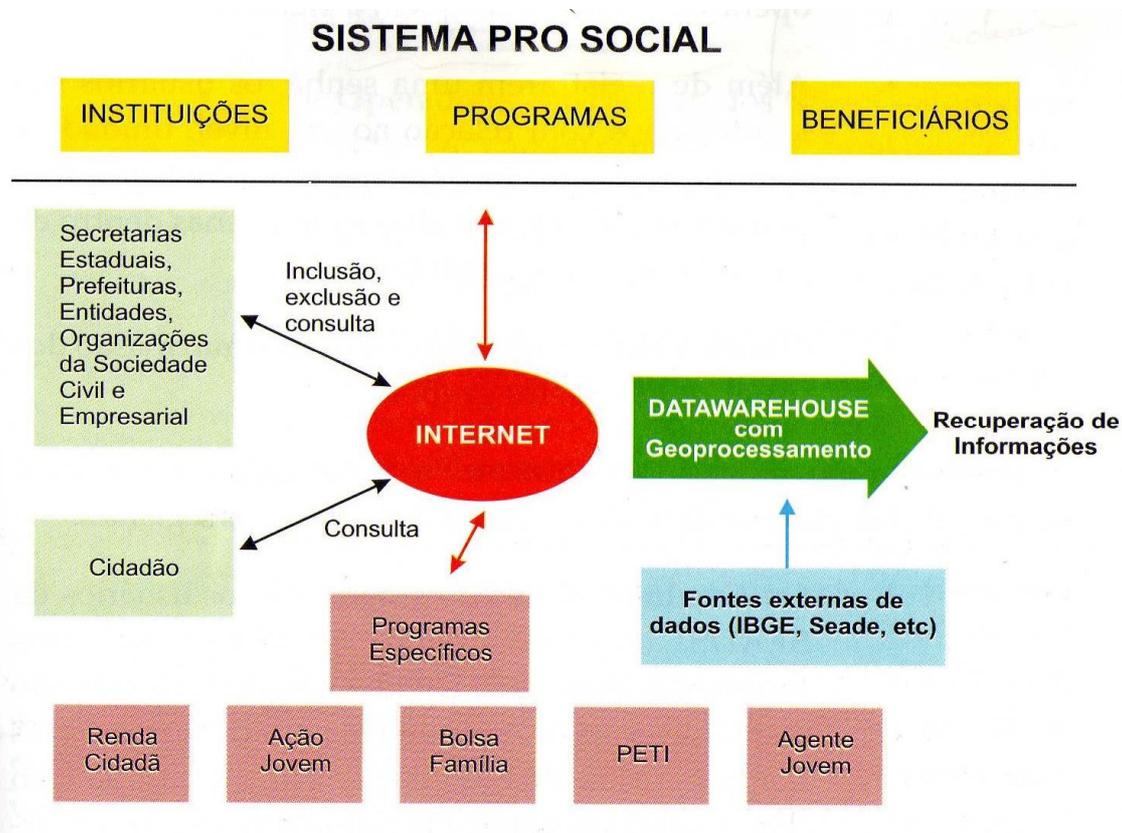
Fonte: Manual do Pró-Social (SEADS, 2010a).

Para a SEDS, a partir dessas informações será possível cruzar diversas variáveis e gerar relatórios que atendam tanto gestores de políticas sociais como pesquisadores e outros usuários do sistema na *web*. Haverá a possibilidade, por exemplo, de consultar todos os beneficiários de determinado programa que estão em certa faixa etária ou possuem filhos em idade escolar, ou, ainda, cruzar dados do número de famílias por certo programa de transferência de renda em determinada localidade com o número de famílias abaixo da linha de pobreza. Nesse sentido, o usuário escolhe o formato do relatório e as informações que deseja obter dentre as disponíveis no seu nível de acesso. Para a SEDS, trata-se “não apenas de ferramenta útil para a gestão das políticas sociais, mas também um passo importante no reforço da transparência como marca própria da ação governamental do Estado de São Paulo – componente essencial da boa governança” (SEADS, 2007: 41). Como forma de se adequar às necessidades de informações até a completa implementação do sistema Data Warehouse, o cadastro fornece relatórios padronizados com as informações básicas sobre as famílias cadastradas, municípios, programas e convênios, os quais estão relacionados a seguir:

- Famílias por Município: Informa o total de famílias cadastradas, que inclui famílias beneficiárias de programas sociais e famílias elegíveis.
- Famílias Beneficiárias por Programa: Informa o total de famílias vinculadas a programas em cada município.
- Famílias Beneficiárias por Convênio: Informa o total de famílias vinculadas a programas por instituição conveniada, assim como as metas de vinculação a serem cumpridas.
- Famílias e Programas por Região de Governo: Nessa consulta, a pesquisa de famílias pode ser feita por área geográfica. Ao escolher certa área no mapa do estado, o sistema carrega relatórios específicos para a região selecionada, com a lista dos respectivos municípios e programas/ projetos sociais.

Segue abaixo uma visão ideal do processo de integração, acesso e funcionamento do Pró-Social:

Figura 8 – Esquema de Funcionamento do Pró-Social



Fonte: (SEADS, 2007: 27)

Por fim, o último módulo é denominado “Área de Downloads”, no qual constam instruções e formulários de preenchimento para o cadastramento no Pró-Social. Segundo a SEDS, essa estrutura modular constitui uma característica central do Pró-Social, pois permite um mapeamento completo da área social em São Paulo, possibilitando aos gestores identificar e visualizar quais e quantos são os beneficiários dos programas; a demanda não atendida (famílias elegíveis, mas ainda não beneficiárias); as instituições que desenvolvem esses programas, tanto nas esferas governamentais como no terceiro setor; a localização dessas famílias e, por conseguinte, as regiões mais pobres; e, futuramente, os gestores poderão gerar relatórios georreferenciados da situação social em São Paulo (SEADS, 2007: 25).

Seguem os números relacionados aos cadastros de instituições, programas, beneficiários e usuários no Pró-Social referentes ao ano de 2006⁹:

Figura 9 – Números de registros nos módulos do Pró-Social em 2006

PRÓ SOCIAL



- **Módulo de Instituições**
5.700 entidades privadas e 680 instituições públicas
- **Módulo de Programas**
5 programas ativos (2 estaduais e 3 federais) recebendo dados de famílias beneficiadas
- **Módulo de Beneficiários**
1 milhão de famílias cadastradas recebendo benefícios e cerca de 5 milhões de pessoas, entre beneficiados e elegíveis
- **Módulo de Usuários**
3.100 gestores, administradores e operadores ativos

Fonte: Cadastro Pró-Social, dez/ 2006. (SEADS)

⁹ Até o término deste texto (março 2011) não houve disponibilização dos mesmos dados referentes ao período de 2007, 2008, 2009 e 2010. Atualmente, cerca de 10 mil instituições, 1,6 milhão de famílias e 6 milhões de pessoas estão cadastradas no sistema. Cf. SEDS. Secretaria inicia a elaboração do Mapa do Desenvolvimento Social. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/sis/lenoticia.php?id=1014>>. Acesso em: 02 fev. 2011.

Entre os dias 27 e 29 de maio de 2008, a SEDS promoveu a capacitação de mais de 155 gestores públicos sobre o Pró-Social. O processo de capacitação foi dividido em dois módulos: o Módulo I teve como tema o Pró-Social, suas funcionalidades e requisitos; o Módulo II teve como objetivo demonstrar a operacionalização do Pró-Social, incluindo exercícios práticos em laboratório, que foram ministrados no mês de junho de 2008.

Para a SEDS, deve haver uma ampla disseminação do Pró-Social em toda máquina administrativa, de modo a apontar para uma “concepção da política social como algo transversal, que perpassa todos os setores do governo e que tem no Pró-Social o principal apoio para uma visão do conjunto, englobando desde os projetos mais específicos e focalizados até os de abrangência estadual” (SEADS, 2007: 46). Vale ressaltar que instituições como o Centro de Educação Tecnológica Paula Souza, a Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (Fundação Casa), o Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp), a Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho (SERT) e a Secretaria de Administração Penitenciária já utilizam o sistema para selecionar e cadastrar beneficiários de programas sociais. Outra parceria é a que se estabeleceu entre a SEDS e a Secretaria da Fazenda (Sefaz), visando ao compartilhamento de informações do Sistema Pró-Social com o Programa Nota Fiscal Paulista.

A SEDS destaca, também, que o Pró-social pode ser exemplar para outros governos (como veremos no capítulo 3), tendência observável pelas visitas que a SEDS recebe de técnicos de outros estados, interessados em conhecer seu funcionamento. Dessa forma, o governo estadual pretende tornar o Pró-Social muito mais que um sistema informatizado e integrado de cadastramento de beneficiários das políticas sociais, deseja transformá-lo numa avançada ferramenta de gestão dessa política, em consonância com as diretrizes básicas de focalização dos gastos, descentralização da gestão e articulação das ações sociais.

Segundo a SEDS, “a intensa utilização das tecnologias de informação foi fundamental para a realização dessas mudanças e pode ser apontada como uma importante contribuição da SEDS para a gestão das políticas sociais no Estado e no país”, visto que a área social costuma ser a última a ser beneficiada pela informatização no setor público (SEADS, 2007: 47). Tal dinâmica nos mostra como a atenção para o social ganhou novos aspectos dentro das novas estratégias de gestão governamental.

Após sete anos do Programa de Avaliação e Aprimoramento entre o BID, SEDS e PNUD, a publicação Revista Social SP (desenvolvida pela SEDS e lançada em dezembro de 2010) apresentou uma espécie de balanço geral do programa, o qual, segundo a secretaria, estabelece as bases de um novo *modus operandi* da política social do estado. Para a SEDS, as principais mudanças alcançadas foram (SEADS, 2010: 47-48):

- a política social do estado de São Paulo é mais focalizada do que antes da implementação do Programa, o que significa que ela busca atingir efetivamente os bolsões de pobreza e as famílias em situação socialmente vulnerável;
- essa política também é mais descentralizada, com maior poder de gestão e execução por parte dos municípios, o que não dispensa um controle e um acompanhamento sistemático, além de apoio e orientação por parte do governo estadual;
- eliminaram-se duplicidades, sobreposições de projetos e cada ator municipal, estadual ou da sociedade civil desempenha um papel bem definido, pondo fim ao desperdício de recursos;
- o trabalho da SEDS volta-se mais às suas atividades-fim e não aos processos intermediários e burocráticos;
- difundiu-se entre os gestores da política social do estado e entre os municípios uma cultura de realização de projetos baseados em metas, indicadores e acompanhamento dos resultados;
- com a parceria da Fundação Seade, a Secretaria criou toda uma família de indicadores sociais (IVSF, IPVS, IPRS, Índice SEDS e Índice Futuridade) que por si só representam uma inovação;
- vários dos projetos implementados serviram de modelo ou inspiração para outros órgãos públicos. A tecnologia do Sistema Pró-Social, por exemplo, foi repassada ao Governo do Rio Grande do Sul e a do PMAS-web, ao Governo de Santa Catarina;
- o módulo de Convênios do Sistema Pró-Social deu origem a um sistema que hoje atende a toda a administração estadual.

Alguns dos temas mencionados acima serão abordados posteriormente, como é o caso do PMAS-web. De qualquer forma, estes itens demonstram, inicialmente, como as

políticas sociais em São Paulo ganharam um novo caráter nos anos recentes. Dentre os principais desafios a serem alcançados nos próximos anos, segundo a SEDS, destacam-se os que seguem:

- o desafio mais imediato é a implantação de alguns novos recursos do Sistema Pró-Social, uma espécie de “versão 2.0” do Sistema, com destaque para as possibilidades geradas pela ampliação do armazenamento de dados (datawarehouse). Isso inclui, por exemplo, a produção de informações georreferenciadas. Com essa finalidade, foram feitos investimentos na aquisição de software e de hardware e a implantação da nova versão encontra-se em pleno desenvolvimento, em que pese a complexidade inerente a tal processo;
- a integração entre o Sistema Pró-Social e o CadÚnico ainda não foi realizada, até porque o sistema federal vem passando por uma reformulação, que deve fazer com que seu funcionamento esteja baseado na Internet, como já ocorre com o Pró-Social. Quando essa reformulação estiver concluída, será mais fácil integrar os dois sistemas. Também está pendente a integração com a base de dados da Secretaria de Educação.

Para 2011, prevê-se a versão atualizada do Pró-Social para a inclusão de novos campos de informações. Serão implementadas ferramentas para o envio de e-mails e mensagens para celular dos beneficiários dos programas estaduais.

Podemos concluir que a principal característica do Pró-Social é o uso de amplo banco de dados que possibilita a gestão integrada de projetos sociais descentralizados em sua implementação. Tal base de dados permite o monitoramento e avaliação constantes das ações sociais tanto por parte dos gestores como da população, além de possibilitar a construção de indicadores sociais que meçam a eficiência das ações implementadas e sirvam de elementos basilares para os programas a serem desenvolvidos. O Sistema Pró-Social vem se tornando referência para os demais estados da Federação, que procuram conhecer seu funcionamento e estudam a implantação de um sistema semelhante, o que significa que ele pode marcar uma tendência a ser seguida pelo restante do país nos próximos anos.

Capítulo 2 – Políticas Sociais pós-regime militar: descentralização e focalização

A partir da discussão proposta por Medeiros (2001: 16) e Draibe (1989: 15), podemos dizer que antes das alterações e reformas implementadas na década de 1980, houve no Brasil uma espécie de Welfare State caracterizada por centralização política e financeira pelo governo federal (tanto no nível das decisões quanto no das implementações), uso clientelístico das políticas sociais, tecnocratismo e quase total ausência de mecanismos de controle e avaliação dos programas sociais. A preocupação fundamental girava em torno dos possíveis efeitos nefastos do mercado externo na economia nacional e da necessidade de garantir insumos, bens de capital e infraestrutura para o desenvolvimento industrial do país. Dessa forma, o Estado brasileiro utilizou “as políticas sociais como um instrumento de legitimação da ordem política e social e fornecimento de mão-de-obra assalariada à indústria” (Medeiros, 2001: 21):

Assim como na fase de surgimento, sua constituição é direcionada à legitimação da ordem política e à defesa dos objetivos estabelecidos pela cúpula do governo e expressa tanto a falta de poder político dos movimentos de trabalhadores em geral quanto a falta de autonomia da máquina burocrática. (Medeiros, 2001: 16).

Segundo Draibe (1989: 9, 25-26), tal sistema de políticas sociais já apresentava sinais claros de dificuldades organizacionais, financeiras e sociais no final da década de 1970. A crise econômica, que se fez presente desde 1974, com o esgotamento do ‘milagre brasileiro’, tornou visível um déficit social acumulado, adensando as demandas e manifestações por melhores condições sociais. Além do colapso da política econômica do país, devemos destacar que o cenário político-social do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, marcado por greves dos metalúrgicos do ABCD paulista, crescimento dos movimentos sociais urbanos e manifestações do movimento estudantil, determinou a emergência da sociedade civil com uma agenda de lutas democráticas, o que influenciou as novas características das políticas sociais implementadas posteriormente, as quais pretendem propiciar grande participação da sociedade civil.

Havia críticas ao padrão de financiamento das políticas sociais, baseado na contribuição dos trabalhadores, pois esse sistema era muito sensível aos momentos de

recessão econômica. Este padrão inviabilizava alguns subsistemas, como o da habitação, financiado pelo FGTS, pois o fluxo financeiro era reduzido por conta da redução do emprego e do salário, além do maior número de saques pelos desempregados. Em 1982, algumas reformas procuraram ampliar o fluxo financeiro para a questão social: além do aumento das alíquotas previdenciárias, foi criado o Finsocial, uma espécie de tributo baseado em um percentual do faturamento das empresas, o qual também sofria com oscilações da economia e acabou por substituir alguns recursos de origem fiscal.

As primeiras reações para alteração desse padrão ocorreram em relação aos governos estaduais e municipais. Diante das críticas sobre a grande centralização, fragmentação, superposição de programas e práticas clientelistas, além das pressões sociais ocorridas especialmente em 1983 e 1984, alguns governos locais, especialmente os de oposição eleitos em 1982, iniciaram mudanças nas políticas sociais em: busca de projetos alternativos que demandassem baixos aportes financeiros, desenvolvimento de programas com decisão e gestão descentralizadas, estímulo à participação popular e incentivo à integração de programas desenvolvidos para clientela específicas (menores, desempregados, moradores de favelas, etc). Por mais parcas que tenham sido essas ações, elas indicaram “alguns caminhos alternativos que estavam sendo buscados pelos movimentos pró-democratização das políticas sociais – rumos que, de algum modo, passaram a ser assinalados pelos discursos e algumas práticas da Nova República” (Draibe, 1989: 26). Desde o Estado Vargas as políticas sociais aumentam cada vez mais seu escopo, indo além de programas relacionados à saúde, educação e habitação. Nas últimas décadas, os programas sociais se voltam para um alvo bem definido: “Cada dia surgem novos programas de assistência ao estudante, ao velho, ao índio, à criança, à mulher, ao deficiente, ao doente, ao prisioneiro, às cidades” (Faleiros, 2006: 9).

Desta forma, pode-se dizer que desde o fim do regime autoritário no Brasil as relações entre as instâncias governamentais começaram a ser redesenhadas, iniciando-se um processo de descentralização que forneceu mais responsabilidades aos municípios. Os governos municipais ganharam maior autonomia na aplicação dos recursos e na formulação de políticas públicas, ao mesmo tempo em que se desenvolveram mecanismos que incentivaram a participação organizada da comunidade local na solução de seus problemas. Tais mecanismos – como os conselhos e as conferências municipais e estaduais de Assistência Social, de Educação, de Proteção aos Direitos das Crianças e Adolescentes, etc. – também significaram maior controle social e

transparência, em prol da crescente busca pela eficiência das políticas implementadas. “A redefinição do papel dos entes federativos tem permitido que tanto o governo federal como os estados e municípios participem da oferta de serviços” (SEADS, 2010b: 26).

Com o início da Nova República foram implementados diversos direitos políticos e civis, como o direito à atividade partidária e sindical e à participação popular no processo eleitoral, enquanto ao mesmo tempo houve intensa retração do sistema de políticas sociais desenvolvido até o período militar. Foram lançados poucos projetos de grande relevância e diversos programas foram interrompidos. Os documentos que assinalavam as novas concepções para políticas sociais nesse período foram: relatórios da Comissão para o Plano de Governo (COPAG), criada por Tancredo Neves para definir as metas do seu governo; os Programas de Prioridades Sociais (PPS) de 1985 e 1986; o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND/NR) desenvolvido em 1985; e o Plano de Metas apresentado em 1986. Nesse período também foram criadas algumas comissões ligadas a cada Ministério e compostas por técnicos e gestores do governo, acadêmicos, membros da sociedade civil, e representantes de sindicatos e associações profissionais. Tais grupos propunham reformas nas áreas de previdência social, assistência social, habitação, saneamento básico e educação, além de sugestões para as comissões de reformas administrativa e tributária. De forma geral, os mais fortes princípios que estavam sendo propostos e foram posteriormente reforçados na estratégia de proteção social do país eram: a descentralização, com ênfase na municipalização das ações; a integração de serviços e benefícios com base na população-alvo; a participação popular ativa, inclusive nos processos de decisão, implementação e controle dos programas sociais; e a busca por uma concepção alternativa de produzir, organizar e distribuir os serviços sociais, de forma a melhorar a relação custo-benefício dos projetos e apropriar associações comunitárias na distribuição e operacionalização dos serviços (Draibe, 1989: 27-28).

Devemos ressaltar o ponto de inflexão causado pela Constituição de 1988, por meio da qual procurou-se corrigir os principais problemas sociais do Brasil, fornecendo novas bases para as políticas que foram desenvolvidas posteriormente. A Carta Magna visou a institucionalizar um conjunto de princípios e diretrizes universalizantes – vide os artigos sobre seguridade social (Art. 194), saúde (Art. 196 a 200), assistência social (Art. 203 a 204), trabalhadores rurais (Art. 7) e alguns direitos coletivos (família, criança, adolescente e idoso, Art. 226 a 230) – sem que estes fossem vinculados a contribuições prévias ou ao mercado formal de trabalho, mas não definia de forma clara

quais entes federativos deveriam implementá-las. Apenas indicava que as políticas sociais seriam desenvolvidas de forma concorrencial entre municípios, estados e União.¹⁰ Novamente, sobressai a preocupação no estabelecimento desses direitos, a qual surgiu num ambiente de crise econômica e lutas sociais.

É evidente que entre o período de 1985 e 1990 a crise econômica causou grande retração dos recursos para a área social, pois os ajustes para reestruturação político-econômica do país eram as prioridades. Não fora mero acaso a adoção de uma visão economicista por parte dos governantes após a crise das dívidas e o processo de redemocratização. Diante das dificuldades econômicas, sociais e políticas, optou-se por uma ênfase neoliberal sobre os problemas econômicos que, por consequência, produzia uma atenção restrita à agenda social. Qualquer outro objetivo era visto como secundário, ou até mesmo um empecilho para o desenvolvimento dos ditames econômicos propostos. Outras opções de desenvolvimento eram vistas como inadequadas, pois impediam o progresso do país rumo à integração financeira e à “modernidade” (Diniz, 2001: 15).

Com a ascensão de algumas práticas derivadas do Consenso de Washington no Brasil, toda ineficiência e falta de redistribuição equitativa foram utilizadas como argumentos contra o sistema de políticas sociais desenvolvido até aquele momento. Além disso, a estrutura centralizada e clientelista, a superposição de competências, a irracionalidade nos gastos sociais e a ausência de monitoramento dos programas foram utilizadas como argumentos voltados à reformulação da ação estatal no âmbito social, reduzida ao máximo. A descentralização das políticas sociais passou a nortear os projetos desenvolvidos na década de 1990. No início deste período, houve um processo de fragmentação acelerada e desordenada das políticas sociais, com inúmeros cortes de orçamento, provocando vazios na cobertura social e sobreposição de projetos em diversos setores. Apesar dessa tendência mais geral, deve-se ressaltar que em 1993 foi aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a qual pretendia favorecer o processo de democratização e universalização dos direitos sociais. A partir de 1993, iniciaram-se as inovações nas políticas sociais, como: adensamento da descentralização das ações sociais; articulação entre os programas; parcerias entre o governo e movimentos da sociedade civil; identificação e continuidade de metas dos programas;

¹⁰ Cf.: Fonseca, Francisco; Leite, Cristiane Kerches da Silva. Políticas Sociais como política de Estado. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Disponível em: <<http://diplomatie.uol.com.br/artigo.php?id=563&PHPSESSID=2992afb2cd65c8594faad2ff286459fc>>. Acesso em: 20 mai. 2010.

monitoramento da eficiência (inclusive por meio de indicadores sociais); e delimitação territorial e de renda para melhor focalização do público-alvo:

Do ponto de vista do cumprimento de metas, descentralização e maior autonomia decisória efetivamente parecem ter andado juntas na experiência recente do país, seja por ampliação de poderes de prefeitos e diretores de serviços sociais, seja por ampliação dos canais de participação social, através dos Conselhos Municipais e associações de pais nas unidades escolares. Coerentemente a tais efeitos, registrou-se maior satisfação de usuários e gestores. Mesmo quando sejam notoriamente insuficientes, por qualquer medida que as meçam, as maiores autonomia e participação registradas significam efetivas inflexões, no país, das suas fortes tradições de centralismo autoritário e burocrático, de difícil remoção, como se sabe. (Draibe, 1998b: 7 apud Medeiros, 2001: 18).

Nesse sentido, no decorrer da década de 1990, a Reforma do Estado não deixou de ser o foco central dos governantes. No entanto, essa reforma passou por diversas fases. Num primeiro momento, como vimos, as medidas que objetivavam a estabilização econômica eram vistas como essenciais e inadiáveis, e para que esse alvo fosse alcançado o Estado demandou todos os seus esforços, impossibilitando uma atenção mais significativa para programas sociais. “Dessa forma, sem deixar de lado a agenda da democratização e da descentralização, a política social ingressou na década de [19]90 incorporando novas diretrizes, que diziam respeito à qualidade do gasto” (SEADS, 2007: 14). No início desse processo foram premissas básicas os cortes de gastos públicos e redução do papel do Estado em diversas áreas. A partir do cumprimento dos primeiros passos para a reforma do Estado e também da mudança de rumo em relação a algumas diretrizes econômicas do governo FHC – em especial, na política cambial, envolvendo a crise de 1999 – o governo passou a ter condições de tornar a reforma do Estado mais abrangente. Isto provocou uma ampliação de objetivos, resultando em algumas ações no campo social. Estes projetos entram na lógica das políticas compensatórias impulsionadas pelo BID e Banco Mundial, como forma de amenizar os custos das reformas pós-crise das dívidas. Para Marta Arretche, durante o governo FHC produziu-se também uma significativa alteração na distribuição de competências na área social para os estados e municípios. Esta medida fora implementada por meio de diferentes estratégias do governo federal, como “aprovação

de emendas à Constituição, portarias ministeriais, estabelecimento de exigências para a efetivação das transferências federais e desfinanciamento das empresas públicas” (2002: 46):

No Governo Fernando Henrique Cardoso, foi significativamente alterada a distribuição de competências entre municípios, estados e governo federal para a provisão de serviços sociais. Das 44 companhias municipais criadas pelo BNH, 12 fecharam e mais de 20 redirecionaram suas atividades para a área de desenvolvimento urbano. A política social de habitação deixou de ser predominantemente produzida por intermédio de companhias municipais de habitação e passou a operar segundo linhas de crédito ao mutuário final. Abriu-se uma onda de privatizações das companhias estaduais de saneamento. Em conjunto, essas mudanças apontam para a desestatização dos serviços habitacionais e de saneamento. Além disso, a totalidade dos serviços de atenção básica foi transferida para os municípios, assim como se operou uma significativa municipalização da oferta de matrículas no ensino fundamental. Em conjunto, essas mudanças implicam expressiva transferência de funções de gestão para os municípios (Arretche, 2002: 31-32).

Entre as muitas mudanças da Política de Assistência Social brasileira a partir dos anos 1990, podemos destacar os programas de transferência de renda, por meio dos quais objetiva-se atender as populações mais pobres a partir do pagamento mensal de uma complementação da renda familiar. Em troca, os beneficiários devem cumprir algumas exigências – as condicionalidades – geralmente ligadas ao cuidado com os filhos, frequência escolar, cursos profissionalizantes, etc. Segundo a SEDS, por meio da Revista Social SP (SEADS, 2010b: 30), um estudo do Banco Mundial¹¹ destacou que, quando a União iniciou seu próprio programa de transferência condicionada de renda, em 1998, já havia no país mais de 60 programas estaduais e municipais, cobrindo aproximadamente 200 mil famílias. Aprovado em 1997, o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) começou a funcionar no ano seguinte, sob os auspícios do Ministério da Educação e tendo seus custos compartilhados entre o governo federal e os municípios. O Programa transferia mensalmente às famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo um benefício no valor de até R\$ 15 por filho entre sete e quatorze anos, exigindo como contrapartida a frequência escolar das crianças. Em 2001,

¹¹ A publicação não menciona qual estudo do Banco Mundial foi utilizado.

o PGRM foi substituído pelo Programa Bolsa Escola, que tinha objetivos mais audaciosos, maior cobertura e mais recursos. A aprovação do Fundo de Combate à Pobreza possibilitou ao governo federal financiar o custo total do Programa. Contudo, o Bolsa Escola conservou a forte vinculação com a área de Educação, elemento que também marcava o PGRM. Essa orientação setorial não permitia adentrar num processo de articulação das ações sociais, pelo contrário, até contribuía para aumentar a fragmentação. Prova disso é que programas similares foram desenvolvidos ou continuaram a existir em outros Ministérios, como o Bolsa Alimentação, na área da Saúde (para famílias e crianças em risco nutricional), o Bolsa Qualificação, ligado ao Ministério do Trabalho (para trabalhadores desempregados) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), coordenado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social. Objetivando aumentar a eficiência, a cobertura e a integração dos programas de transferência de renda, o governo federal iniciou, em 2003, o Programa Bolsa Família, que unificava três programas criados no governo FHC (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Vale-Gás) e o Cartão Alimentação, desenvolvido no início do governo Lula. Em dezembro de 2005, também foi integrado ao Bolsa Família o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (SEADS, 2010b: 30-31).

Dessa forma, mesmo com essas mudanças nos ditames da política social do Estado, em especial no segundo mandato, o governo FHC ainda não havia enfatizado, ampliado e integrado os programas de transferências monetárias (embora houvesse programas semelhantes, como mencionado acima) como foi feito, posteriormente, pelo governo Lula, mas já dava vários passos nesse sentido.¹² A estratégia de transferência de renda é um dos braços de ação do BID na América Latina, sendo visível essa situação por meio dos projetos disseminados pela região, que procuram aliar transferência de renda e evolução dos indicadores sociais. Conforme aumentaram o escopo desses programas no Brasil o tema da focalização ganhou ainda mais destaque nas discussões sobre gastos sociais.

Para a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo – SEDS (antiga SEADS), até recentemente, as ações do governo na área social ainda fragmentavam-se numa infinidade de programas e projetos desarticulados que, na maioria das vezes, sobrepunham-se, gerando uma espécie de “disputa pelos pobres”

¹² Essa tendência está presente, também, atualmente em vários governos na América Latina, que buscam consensualidade ampliada por meio de programas de transferência focalizada de renda para a população pobre, como será mostrado no próximo capítulo.

entre municípios, estados e a União: “Ao invés da cooperação entre os entes federativos, prevalecia (e ainda prevalece) a concorrência entre eles” (SEADS, 2007: 15). Diante da percepção de que as políticas sociais não logravam sucesso por conta dos intermináveis meandros da burocracia, corrupção e clientelismos, já em meados dos anos 1990 “um número crescente de especialistas, acadêmicos e representantes de instituições multilaterais de financiamento passou a defender a necessidade de focalização das políticas sociais, como forma de aumentar sua efetividade e eficiência” (idem: 16). Tal focalização ocorre tanto por segmentos da população beneficiada quanto por área geográfica, visando a atingir os “bolsões de pobreza”.

Para alcançar esse objetivo era necessário descobrir com maior precisão quem são, onde estão e como vivem os pobres, quais as suas carências e como se relacionam com os serviços públicos. Tratava-se de uma tarefa cada vez mais complexa na medida em que aumentava o grau de informalidade dessa população, pois ela estava ausente dos tradicionais cadastros governamentais (RAIS, PIS/PASEP, FGTS, Previdência Social, etc). Além disso, a SEDS considerava que com o dinamismo da economia e da sociedade os beneficiários podiam entrar e sair da condição de pobreza ao aumentarem a renda ou ingressarem em novo emprego; mudar de endereço; formar novas famílias ou ampliar as já existentes; ingressar ou abandonar o sistema educacional; etc. Diante de tal fluidez, a secretaria considerava que apenas um cadastro preciso, bem estruturado e atualizado poderia evitar desperdícios e garantir a focalização adequada das políticas implementadas, além de auxiliar no “acompanhamento da evolução das condições de vida dos beneficiários de políticas sociais, permitindo que estas sejam avaliadas, corrigidas e aperfeiçoadas” (SEADS, 2007: 17). Como instrumento de gestão, o cadastro permitiria a integração de políticas, já que diferentes instâncias poderiam utilizar uma base de dados comum.

Quando começam a surgir os grandes programas de transferência de renda, com o fim de substituir a distribuição de alimentos por repasses de dinheiro via sistema bancário (acessíveis por meio de saques com cartões magnéticos), houve a necessidade de criar cadastros que identificassem com mais precisão as famílias, a partir do registro do nome dos seus integrantes, renda, escolaridade, número de filhos, etc. “Em meados da década de 90, com a criação dos programas de transferência de renda, primeiro por alguns governos municipais e estaduais e a seguir pelo governo federal, a necessidade e a importância de um cadastro dos beneficiários tornaram-se ainda mais evidentes” (SEADS, 2007: 17).

Em setembro de 2001, a União iniciou a construção do Cadastro Único da Rede de Proteção Social, objetivando identificar os potenciais beneficiários de programas de transferência de renda dos diversos Ministérios (Vale-Gás, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, etc.), os quais formavam a chamada Rede de Proteção Social. Conforme mencionado anteriormente, já no governo Lula, em 2003, esses programas foram unificados no Programa Bolsa Família, o qual garante pagamento de benefício mensal de acordo com a renda *per capita* e o número de filhos, desde que sejam cumpridas algumas condicionalidades, como frequência escolar e vacinação dos filhos. O Cadastro Único (gerenciado pela Caixa Econômica Federal) foi utilizado para registrar os beneficiários dessa ação. A partir dos escândalos de recebimentos indevidos dos benefícios, o aperfeiçoamento e atualização constantes do Cadastro Único passaram a ser justificados como forma de dirimir gastos incorretos e corrupções por meio de um controle mais eficiente do público-alvo.

Em São Paulo, a criação de um cadastro unificado era essencial para superar a falta de visão integrada das diversas ações sociais do estado. Em 2003, houve um levantamento dos programas desenvolvidos pelo governo estadual, muitos dos quais já possuíam seus próprios cadastros informatizados, mas sem qualquer interação entre eles. Desse levantamento surgiu uma nova estratégia adotada pelo governo paulista, pautada especialmente na focalização, descentralização e articulação das ações. “Tais diretrizes estão alinhadas não apenas às tendências que já vinham sendo observadas na atuação do Governo Federal, como também à experiência internacional” (SEADS, 2007: 19).

Com a implementação e ampliação do Bolsa Família e a criação da nova estratégia para políticas sociais em São Paulo, começou a ser discutida a necessidade de integrar os dados das ações executadas pelos diversos órgãos estaduais, federais, municipais, privados e do terceiro setor. Em conjunto com representantes da Casa Civil, da Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (PRODESP), da Fundação para o Desenvolvimento da Administração Pública (FUNDAP), da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) e das Secretarias de Agricultura e Abastecimento, Emprego e Relações de Trabalho, Saúde e Economia e Planejamento, a antiga SEADS (atual SEDS) estabeleceu-se um grupo de trabalho que resultou na criação de um sistema que utilizaria avançados recursos de tecnologia da informação e centralizaria os dados sobre as ações sociais, chamado Pró-Social.

É por conta dessa dinâmica que, após mais de 20 anos da Constituição de 1988, o Brasil se tornou um “laboratório” de inovações democráticas nas políticas sociais, as quais possuem como vetores principais a descentralização, a participação popular, a ampliação da cidadania e a busca pela eficiência estatal. Diante de um contexto em que o governo federal ainda determina grande parte das regras do jogo, mantendo certa centralização decisória apesar da descentralização da execução (uma espécie de “descentralização centralizada”), emergiu a lógica dos sistemas unificados para criação, implementação e controle de políticas sociais. O Sistema Único de Saúde (SUS), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (Fundeb), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) refletem a prática de transferência de recursos e da competência de execução para estados e municípios dos projetos sociais construídos com base na Constituição e induzidos pelo governo federal. Em meio à ampliação dos projetos de políticas sociais, há, inclusive, o aumento das demandas para a institucionalização desse processo.¹³

Contudo, apesar da maior atenção para a questão social nos últimos anos, segundo o PNUD o Brasil ainda era em 2009 o 7º país mais desigual do mundo (dentre os 182 que foram analisados pela instituição). Segundo dados da mesma organização, cerca de 10% da população têm renda 40,6 vezes superior aos 10% mais pobres.¹⁴

Portanto, quando temos em mente o panorama político e econômico do país, podemos afirmar que o programa Pró-Social do estado de São Paulo surge após mudanças mais gerais e significativas no Estado brasileiro.¹⁵ Apesar da intensa participação do governo federal na implementação de diversos programas, há o crescimento no aspecto de descentralidade na implementação dessas políticas. Mais do que isso, o processo de ativa participação do governo federal no fomento desses projetos e na regulação dos ditames que servirão como base no processo de gestão não está em discordância com o processo descentralizado de implementação das ações por parte dos municípios. A nova ordem democrática que se estabelece clama por ações menos

¹³ Recentemente, o governo federal enviou ao Congresso Nacional um projeto de lei conhecido como “CLT das políticas sociais”, que objetiva colocar em prática a institucionalização de políticas sociais relacionadas às áreas de transferência de renda, segurança alimentar, identificação e ajuda a grupos vulneráveis, combate à pobreza e aumento dos canais de participação popular na construção de políticas sociais, entre outras. Cf.: Fonseca, Francisco; Leite, Cristiane Kerches da Silva. Políticas Sociais como política de Estado. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Disponível em: <<http://diplomatie.uol.com.br/artigo.php?id=563&PHPSESSID=2992afb2cd65c8594faad2ff286459fc>>. Acesso em: 20 dez. 2010.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Contudo, vale ressaltar que segundo Marta Arretche e Vicente Rodriguez (1998), o início da descentralização das políticas sociais no estado de São Paulo ocorreu mais por descaso do governo federal, entre o final dos anos 1980 e início dos anos 1990, do que por impulso deste.

centralizadas e dispendiosas. No âmbito da reforma do Estado, focalização e eficiência são elementos basilares.

A crescente importância da utilização de indicadores sociais e o incentivo à participação popular são elementos que caracterizam e ajudam a legitimar as novas estratégias de políticas sociais. Os discursos que permeiam os novos projetos sociais estão calcados na busca por uma sociedade democrática mais igualitária e eficiente. Dessa forma, tais políticas estão dirigidas a romper com o centralismo e clientelismo, superar a fragmentação e superposição de projetos, tornar os esforços mais focalizados naqueles que mais precisam, buscar maior transparência e eficiência em relação à aplicação de recursos, além de consolidar os canais de participação popular e controle social, a fim de tornar o cidadão mais ativo e responsável pelas políticas implementadas.

Guardando essas características, o programa Pró-Social aparece como uma proposta do governo de São Paulo para a implementação de um cadastro único dos programas sociais que beneficiam a população do estado, proporcionando maior eficiência ao processo de inversão social. O papel de participação e monitoramento da população se justifica em nome da correta distribuição da verba pública, daí a necessidade de um cadastro que permita o controle não apenas pelo Estado, mas também pelos próprios cidadãos. Baseado em diversos indicadores sociais, esse projeto se constitui numa ferramenta para que os gestores responsáveis desenvolvam políticas sociais mais adequadas. Tais indicadores também servem para mostrar os resultados das políticas desenvolvidas, e esses elementos permitem ampliar as expectativas pelo fortalecimento da ordem democrática e a legitimidade das ações governamentais.

Nesse sentido, as políticas sociais ganham novas características, pois possuem ações mais focalizadas para diminuir custos e facilitar a identificação de potenciais beneficiários, possuem monitoramento constante para maximização de sua eficiência e evocam a participação da sociedade civil na gestão dos projetos. O alcance dessas políticas é potencializado e a população é convocada a gerir em conjunto com o governo todas essas ações sociais, ou seja, a população deve auxiliar o governo em suas demandas como cumprimento do dever cívico. Uma sociedade democrática deve instituir mecanismos de monitoramento das políticas sociais e implementar o controle social como forma de verificar se os resultados almejados serão alcançados, inibindo possíveis desvios de qualquer gênero. Tal desígnio só poderia ser alcançado por meio da participação popular no processo de gestão governamental.

Para além da identificação de como foram desenvolvidos os principais pilares que estruturam as políticas sociais implementadas nos anos recentes, este histórico apresentou elementos que possibilitam a discussão de como as novas políticas sociais ativam novos dispositivos de governo da população.¹⁶ Por ora, devemos esmiuçar as características das novas políticas sociais, a partir de uma análise mais focada das ações implementadas em São Paulo.

¹⁶ No capítulo 4, refletiremos mais detalhadamente sobre essa hipótese e situaremos o presente histórico na possível transição da sociedade disciplinar para a sociedade de controle.

Capítulo 3 – Condições determinantes do Programa Pró-Social

3.1. Contexto atual das políticas sociais no estado de São Paulo

3.1.1. O que é a SEDS?

Como vimos no capítulo anterior, o perfil consolidado da proteção social brasileira passou por influências pró-descentralização devido a inúmeros motivos, como: a crise fiscal, econômica e política do Estado, a tendência descentralizante da Constituição de 1988, a fragilidade dos primeiros governos pós-ditadura, as propostas de Reforma do Estado, as exigências dos movimentos sociais, entre outras. Mais tarde, em 1993, foi aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a qual praticamente inaugurou os esforços do governo federal em prol de um sistema descentralizado de assistência social. No entanto, o nível de redistribuição dos recursos fiscais entre governos estaduais e municipais e o quanto estes efetivamente assumem a gestão das políticas sociais varia imensamente no território brasileiro. Mais do que isso, a dinâmica de descentralização em cada estado pode ser bastante diversa se comparados diferentes setores (fiscal, habitacional, educacional, administrativo, de saneamento, etc). Nesse sentido, é necessário focarmos a análise nas ações implementadas pelo governo de São Paulo, situando essa tendência de modernização das políticas sociais por meio dos projetos implementados nos anos recentes pela secretaria responsável por essas ações. Se durante o histórico procuramos identificar as principais tendências de como se desenvolveram alguns mecanismos de poder baseados nas políticas sociais implementadas no Brasil pós-1985, a seguir buscaremos identificar as especificidades do discurso da inovação da seguridade social em São Paulo nos anos recentes.

No estado de São Paulo, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDS (antiga SEADS) é responsável pela formulação, coordenação, avaliação e monitoramento da política social da região, além de promover o processo de descentralização do atendimento da população e a criação de mecanismos de participação cidadã. Tais desafios estão descritos no Decreto nº 49.688, de 17 de junho de 2005, os quais devem ser atingidos a partir dos quatro pilares: equidade; sustentabilidade; potencialização das capacidades das pessoas (desenvolvimento humano) e efetividade da ação pública.

A atuação desta secretaria está baseada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; na Constituição do estado de São Paulo de 1989; na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei Nº 8.742, de 07/12/1993), no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e na Política Nacional da Assistência Social – PNAS, de 1998 e 2004. Com base nos textos legais acima, a SEDS prioriza a descentralização e municipalização das políticas sociais em São Paulo, deixando a execução direta de ações para assumir exclusivamente o papel de gestão, coordenação e supervisão. Os programas sociais geridos pela SEDS são direcionados para as populações desprovidas de inúmeros direitos, que residem em locais com os maiores índices de pobreza e violência. Por meio de tais projetos a SEDS tem como objetivo precípuo o aprimoramento e a consolidação da assistência social como política pública.

O organograma mais recente da secretaria reproduz essa nova concepção mais descentralizada, moderna e participativa. A partir da preocupação com a redução da verticalidade hierárquica e regionalização dos serviços foram extintos os 81 Escritórios Regionais de Assistência Social (ERAS), localizados na Capital, Grande São Paulo e interior do estado, e suas funções foram transferidas para as 26 novas Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS). Segundo Lia Omuro, consultora da Fundação de Desenvolvimento Administrativo (FUNDAAP) que atuou no processo de reestruturação da SEDS, uma das conquistas desse processo foi o desenvolvimento do cargo de agente de desenvolvimento social, “um especialista em conduzir as atividades sociais sob o novo conceito de promoção do ‘cidadão-cliente’, através do planejamento e do monitoramento das políticas sociais”.¹⁷ A partir de um olhar multidisciplinar, este agente teria condições de garantir “o ‘fazer mais com menos’, em função das novas exigências de cumprimento de metas e de indicadores previamente estabelecidos”.¹⁸ Esta reestruturação reproduz a meta geral dos últimos governos de São Paulo de prestar serviços eficientes à sociedade sem elevar custos, o que impulsionou as secretarias do estado a optar pela reestruturação em consonância com as metas do Plano Plurianual (PPA) estadual. Este investimento na reformulação da gestão das políticas sociais com base nas novas exigências de uma sociedade

¹⁷ Vê-se aqui um ingresso da lógica empresarial ao setor público – o direito torna-se serviço, o cidadão torna-se cliente.

¹⁸ OLIVEIRA, Valdete. Assistência Social em novo formato. *Revista SP.GOV.* n 9, Maio de 2007. Disponível em: <<http://www.fundap.sp.gov.br/revistasp/revista/revista9/paginas/9-01-AssistenciaSocial.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2010.

democrática é considerado um elemento essencial para a eficiência da administração pública e dos programas implementados:

Nesse sentido, podemos afirmar que a *eficácia* das políticas públicas depende do grau de *eficiência* da gestão – o que, por sua vez, implica não apenas a qualidade dos gestores para exercer seu ofício público, mas também um ambiente de atuação que favoreça a governança democrática e a responsabilidade política (*accountability*). (Rodrigues, 2010: 24).

Acredita-se que um dos resultados significativos das mudanças estruturais é que, pela primeira vez, a SEDS conseguiu financiamento externo para o setor: para dar suporte ao novo modelo de gestão, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) propôs investir US\$ 5 milhões em programas que envolvam o apoio aos municípios e avaliação dos programas sociais implantados nesses locais, o que possibilitou o desenvolvimento do projeto analisado por este trabalho.¹⁹

3.1.2. Atenção ao social: os recentes projetos implementados em São Paulo

Segundo Rogério Pinto Coelho Amato, Secretário Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social do governo do estado de São Paulo entre abril de 2006 e junho de 2009, desde o fim da década de 1990 a área de desenvolvimento e proteção social tem recebido especial atenção do governo estadual. Mais especificamente, desde 1997 os investimentos nesta área quase duplicaram. Segundo dados da Fundação SEADE, em 2004 a esperança de vida no estado de São Paulo (73,1) é maior do que o analisado no Brasil como um todo (71,7). A proporção de famílias abaixo da linha de pobreza absoluta foi reduzida de 17% no início da década de 1990 para 11% a partir de 2006. O ex-secretário Amato ressalta que os programas de transferência de renda, como o Renda Cidadã da SEDS, foram responsáveis por esse desempenho. A mesma lógica pode ser aplicada para a taxa de mortalidade infantil no estado, que é menos da metade da verificada para o Brasil como um todo entre 1993 e 2004. Isto se deve à ampliação dos

¹⁹ ATHIAS, Gabriel. Reestruturar, desburocratizar e agilizar. *Revista SP.GOV.* n 5. Disponível em: <<http://www.fundap.sp.gov.br/revistasp/revista/revista5/paginas/5eficiencia.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

serviços urbanos básicos de saneamento, aumento da cobertura de vacinas e o desenvolvimento do Programa de Saúde da Família.²⁰

Segundo pesquisa divulgada em 2010 pelo IBGE e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome sobre a política social nas cidades brasileiras, o estado de São Paulo “ocupa posição de destaque e números acima da média nacional no que diz respeito a repasse de verbas estaduais para a Assistência Social de seus municípios”.²¹ Em todo o Brasil, 4.861 (87,3%) municípios afirmam receber cofinanciamento federal e/ou estadual, sendo que 85,2% receberam repasses federais e 38,4% estaduais. Segundo a SEDS, o suplemento de Assistência Social da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic 2009 demonstra que 94% dos municípios de São Paulo são atendidos por cofinanciamento estadual destinado a programas sociais. O índice registrado na região Sudeste foi de 66,6%. Por mediação da SEDS, o governo estadual pretendia destinar aproximadamente R\$ 385,9 milhões em 2010 para programas sociais.

Seguindo essa tendência, o Plano Plurianual 2008-2011 caracteriza-se pelo foco em gastos na área social. Para que esse objetivo seja alcançado, estima-se que os investimentos em projetos sociais absorverão significativa parcela das verbas, em torno de R\$ 187 bilhões no quadriênio. Desta forma, o Governo de São Paulo se empenha em dar “continuidade ao processo de aprimoramento da gestão pública, colocando-a em dia com as metodologias e tecnologias mais modernas de administração”.²² De forma geral, os principais objetivos desse PPA são: elevar a qualidade do ensino público e da assistência à saúde; ampliar o acesso à moradia; reforçar a segurança pública e o combate ao crime organizado; favorecer a abertura das portas de saída da pobreza e criar condições que permitam acelerar a economia para impulsionar um crescimento com mais equilíbrio regional, maior proteção sócio-ambiental e geração de empregos.²³

²⁰ AMATO, Rogério. O grande desafio da política de assistência social do estado de São Paulo é a gestão de recursos. Entrevista ao site DemocratasSP.org. Disponível em: <<http://www.democrataspp.org.br/opini/ao/entrevistas/o-grande-desafio-da-politica-de-assistencia-social-do-estado-de-sao-paulo-e-gest>>. Acesso em: 15 mai. 2010.

²¹ SEADS. Pesquisa do IBGE destaca Assistencial Social em São Paulo. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/sis/lenoticia.php?id=925>>. Acesso em: 01 jul. 2010.

²² SEADS. Plano Plurianual 2008-2011 tem foco social e prevê aplicação de R\$ 378 bilhões. Disponível em: <[http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=92153&c=5002&q=Plano+Plurianual+2008-2011+tem+foco+social+e+prevê+aplicação+de+R\\$+378+bilhões](http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=92153&c=5002&q=Plano+Plurianual+2008-2011+tem+foco+social+e+prevê+aplicação+de+R$+378+bilhões)>. Acesso em: 22 mai. 2010.

²³ SEADS. Principais ações do PPA 2008-2011. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=92113&c=5002&q=Principais+ações+do+PPA+2008+-+2011>>. Acesso em: 10 mai. 2010.

Contudo, de acordo com o Instituto de Pesquisa de Economia Aplicada (IPEA), cerca de 5,1 milhões de pessoas vivem em São Paulo sem o mínimo de condições de subsistência. Segundo Amato, a correta gestão dos recursos públicos é o caminho viável para a diminuição das desigualdades sociais que assolam a região.²⁴ Para ele, a dificuldade de São Paulo é conseguir administrar seus vastos recursos, tanto financeiros como estruturais e humanos. O ex-secretário ressalta ainda que, quando funcionam isoladamente, os programas sociais têm custo mais elevado e são menos eficientes. A solução para esse problema é a gestão eficiente e participativa. Para o governo do estado de São Paulo a “boa gestão” é um elemento primordial para garantir a efetividade das ações sociais. Dessa forma, deveriam ser criados novos parâmetros de gestão que superassem principalmente a fragmentação de programas e pulverização de recursos, além de fortalecerem a capacidade de avaliação e monitoramento das políticas implementadas. Nesse sentido, a SEDS considera que a articulação dos programas e projetos desenvolvidos pelo Estado, o conhecimento de outros programas e ações sociais das demais instâncias governamentais e instituições privadas, o monitoramento constante dessas ações e a participação popular nesse processo são fundamentais para a definição das políticas sociais estaduais. Percebe-se como o processo de racionalização das decisões políticas por meio da “boa gestão” é visto como solução para a superação da situação de miséria de inúmeras pessoas, como se elas estivessem nessa situação por conta de uma racionalidade governamental insuficiente.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), uma política social destinada ao desenvolvimento humano pressupõe níveis elevados de “integração de objetivos, metas e programas, dirigidos a públicos-alvos adequadamente identificados”.²⁵ Esta dinâmica seria “mais do que mera fórmula administrativa de organização dos programas”, constituindo-se como “desdobramento da noção complexa e integrada de desenvolvimento humano”.²⁶ Ainda segundo o PNUD, foram criadas diversas políticas destinadas a reduzir a vulnerabilidade social e promover a inclusão, visando a superar os programas fragmentados e autonomamente implementados, os quais seriam insuficientes para alcançar a “natureza complexa e integrada de

²⁴ AMATO, Rogério. O grande desafio da política de assistência social do estado de São Paulo é a gestão de recursos. Entrevista ao site DemocratasSP.org. Disponível em: <<http://www.democratassp.org.br/opinião/entrevistas/o-grande-desafio-da-politica-de-assistencia-social-do-estado-de-sao-paulo-e-gest>>. Acesso em: 15 mai. 2010.

²⁵ PNUD. Projeto BRA/05/018 – Avaliação e Aprimoramento da Política Social no Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/projetos/pobreza_desigualdade/visualiza.php?id07=287>. Acesso em: 12 fev. 2010.

²⁶ Idem.

desenvolvimento humano que se quer como orientação e fundamento da Política Social”.²⁷ No entanto, esta organização internacional ressalta as dificuldades para o acompanhamento e avaliação sistemáticos de ações, programas e políticas sociais quando não há um cadastro unificado da população atendida que agregue informações e possibilite uma visão integrada do público beneficiado. Desta forma, tais cadastros unificados permitiriam um inequívoco aumento da obtenção e processamento de informações, fornecendo mais possibilidades de controle da população cadastrada em função dos parâmetros de eficiência a serem alcançados.

Nesse sentido, para Amato o principal desafio do governo paulista é a integração das diversas ações sociais, a qual está sendo materializada por meio da interligação dos vários sistemas de informação das secretarias estaduais, efetuada pelo Sistema Pró-Social. As informações sobre os programas sociais que atendem mais de 5 milhões de pessoas (1,6 milhão de famílias) em São Paulo estão sendo reunidas pelo governo paulista nesse banco de dados unificado, o que possibilita o aprimoramento da gestão e participação da população em relação à política social no estado. É sob essa ótica que o PNUD afirma que o estado de São Paulo, por meio da SEDS, tem consolidado sua posição ao encontrar soluções aos problemas cotidianos mais urgentes da população incentivando e fomentando iniciativas estaduais e municipais integradas, favorecendo a transformação da sociedade a partir do trabalho conjunto entre “grupos da sociedade civil, do Estado, dos Municípios e da Federação, empenhados na provisão de condições favoráveis ao desenvolvimento humano sustentável”.²⁸

O ex-secretário Rogério Amato ressalta que a SEDS não se relaciona de forma direta com o cidadão, com exceção da operacionalização dos programas de transferência de renda Ação Jovem e Renda Cidadã, já que o alvo principal da secretaria é o “aprimoramento constante da gestão da política de assistência social do estado de São Paulo”.²⁹ Ele afirma que o Sistema Pró-Social e o PMAS Web³⁰, ambos financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), são instrumentos fundamentais

²⁷ PNUD. Projeto BRA/05/018 – Avaliação e Aprimoramento da Política Social no Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/projetos/pobreza_desigualdade/visualiza.php?id07=287>. Acesso em: 12 fev. 2010.

²⁸ Idem.

²⁹ AMATO, Rogério. O grande desafio da política de assistência social do estado de São Paulo é a gestão de recursos. Entrevista ao site DemocratasSP.org. Disponível em: <<http://www.democratassp.org.br/opinia/entrevistas/o-grande-desafio-da-politica-de-assistencia-social-do-estado-de-sao-paulo-e-gest>>. Acesso em: 15 mai. 2010.

³⁰ Plataforma Eletrônica dos Planos Municipais de Assistência Social – que serão descritos posteriormente.

para que a secretaria oriente os municípios na formulação e implementação de suas políticas sociais, além de permitirem a desburocratização do co-financiamento dos programas sociais, a facilitação da avaliação das ações desenvolvidas e a gestão dos cadastros de oferta e demanda por projetos sociais.

O projeto “Avaliação e Aprimoramento da Política Social no Estado de São Paulo” (firmado pela SEDS e pelo BID, com base na Lei nº 11554 25/11/03), no qual está contido o Pró-Social, tem como desígnio promover a viabilidade técnica e institucional da SEDS, permitindo-a desempenhar o seu papel de “integrar objetivos, metas e programas, identificando os principais públicos-alvos e monitorando e avaliando as ações de assistência e desenvolvimento social implementadas no Estado de São Paulo”.³¹ Para o PNUD, este projeto fornece suporte para um novo modelo de gestão, caracterizado pelo apoio à mudança da relação entre o ente estadual e os municípios, promovendo: a descentralização das políticas sociais e identificação das necessidades sociais peculiares a cada município; o desenvolvimento da capacidade técnica e financeira para que as municipalidades exerçam seu papel executivo em relação às ações sociais; a racionalização dos gastos sociais do governo, por meio de critérios mais elaborados e adequados de distribuição de recursos; e a focalização das ações, objetivando a eficiência das políticas sociais desenvolvidas.

Como forma de promover esse novo paradigma de gestão da política social baseado na eficiência, focalização, descentralização e participação, tornou-se essencial para a SEDS o desenvolvimento um sistema que contivesse informações estratégicas que subsidiassem a formulação, implementação e monitoramento das políticas sociais no estado, e que, por fim, tornasse públicas as informações utilizadas. Nesse sentido, criou-se o Cadastro Pró-Social, o qual possibilita o compartilhamento de informações e análise conjunta dos resultados pelas várias instituições participantes; permite a criação de um conjunto de indicadores de desempenho e avaliação dos programas sociais (quantitativos e qualitativos), a partir dos quais poderão ser desenvolvidos estudos e pesquisas que identifiquem as “melhores práticas” e norteiem o reordenamento das políticas em relação a elas; disponibiliza o acesso e recuperação em tempo real das informações; cria novos mecanismos de participação da sociedade; e desburocratiza, racionaliza e agiliza os procedimentos administrativos e de gestão referentes aos

³¹ AMATO, Rogério. O grande desafio da política de assistência social do estado de São Paulo é a gestão de recursos. Entrevista ao site DemocratasSP.org. Disponível em: <<http://www.democrataspp.org.br/opiniao/entrevistas/o-grande-desafio-da-politica-de-assistencia-social-do-estado-de-sao-paulo-e-gest>>. Acesso em: 15 mai. 2010.

programas e ações integradas. São características enaltecidas nos recentes governos democráticos. No entanto, essa busca pela eficiência não tende a desburocratizar a gestão da vida; mas a redimensioná-la como procedimentos reguladores e regulamentadores que cada vez mais detalham o cotidiano da população.

O ex-secretário Rogério Amato ressalta que o sistema Pró-Social permite identificar com precisão as famílias em situações de vulnerabilidade social e pobreza em São Paulo, ou seja, “a família se torna o centro das atenções”.³² Este projeto, denominado “inédito dentro da administração pública”, possibilita a integração entre as várias entidades públicas de São Paulo (saúde, segurança, educação, alimentação e transporte) e permite ao governo estadual a gestão dos projetos sociais focando a família, e não mais o órgão de governo responsável pela gestão de tal ação. Por fim, Rogério Amato frisa que o “próximo passo será transformar o Pró-Social num portal público que ofertará à sociedade informações georreferenciadas em tempo real sobre toda a ação social do governo do estado de São Paulo, contribuindo para a transparência da administração pública paulista”³³ e permitindo a gestão governamental por parte da população. Ressalta-se que, ao mesmo tempo em que a transparência é evidenciada pela gestão governamental, o sigilo se refaz como característica central da burocracia.

Dentre as integrações de projetos e convênios, podemos citar a parceria entre a SEDS e a Secretaria da Fazenda para que as entidades paulistas de assistência social e saúde sem fins lucrativos estejam habilitadas a receber doações relativas a comprovantes fiscais de consumidores que preferiram não informar o CPF na nota e aproveitar os créditos do programa Nota Fiscal Paulista (NFP). Para isso, as entidades precisam cadastrar-se no Sistema Pró-Social e no sistema da NFP. Dessa forma, pretende-se aliar o combate à evasão fiscal com a assistência social e o incentivo à cidadania. Para a ex-secretária da SEDS, Rita Passos, “as ONG’s podem se unir e promover campanhas, instalar urnas para depósito de notas fiscais em seu bairro e motivar os consumidores a contribuir com o seu trabalho”.³⁴ As entidades assistenciais também podem conscientizar os consumidores que não incluem CPF nas notas ou as descartam. É nesse sentido que as ações integradas desse gênero visam cada vez mais a

³² AMATO, Rogério. O grande desafio da política de assistência social do estado de São Paulo é a gestão de recursos. Entrevista ao site DemocratasSP.org. Disponível em: <<http://www.democratas.org.br/opinião/entrevistas/o-grande-desafio-da-politica-de-assistencia-social-do-estado-de-sao-paulo-e-gest>>. Acesso em: 15 mai. 2010.

³³ Idem.

³⁴ SEADS. Entidades sociais podem se beneficiar com o Programa Nota Fiscal Paulista. Disponível em: <<http://www.programalicaodevida.com.br/Noticias/visualizarNoticia.asp?ID=146>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

ampliar e otimizar o processo de gestão governamental, tornando-o cada vez mais eficiente por meio da participação de diversos atores sociais.

Ainda sobre a integração do Pró-Social com outros bancos de dados, também ressaltamos o caso da cooperação técnica entre a SEDS e a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, em 10 de dezembro de 2007, visando à integração dos bancos de dados do Sistema Pró-Social e do Sistema de Identificação Civil do Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt (IIRGD), subordinado ao Departamento de Identificação e Registros Diversos da Polícia Civil (DIRD). Segundo a SEDS, esta integração de informações auxilia o cadastramento de beneficiários e elegíveis de programas sociais pelas prefeituras e entidades sociais, pois ao ser inserido o RG no Sistema Pró-Social é possível identificar o nome da pessoa e de seus pais, além de outros dados, minimizando casos de duplicidade no cadastro. Para a Secretaria de Segurança Pública, “a integração com o Pró-Social oferecerá um banco de dados adicional com informações de famílias em situação de vulnerabilidade social, possibilitando o desenvolvimento de atividades integradas de prevenção ao crime e inclusão social”.³⁵ Vê-se como a noção de complementaridade entre as políticas sociais e as políticas de segurança pública se atualiza na era dos bancos de dados. Tal integração é colocada como necessária em nome da manutenção do bem-estar e segurança sociais, possibilitando um monitoramento mais eficiente dos elementos que possam colocar em risco a integridade da sociedade. Dessa forma, um sistema que permite identificar quem são, como estão constituídas, onde residem, a quais programas/serviços têm ou não acesso as famílias em situações de vulnerabilidade social é uma ferramenta essencial tanto para a gestão das políticas sociais como para a gestão da segurança pública.

Dentre as políticas sociais que estão sendo desenvolvidas em São Paulo e que também podem ser usadas como modelo ou exemplo para outras regiões do país, o ex-secretário Amato ressalta a Virada Social. Para ele, esta ação deve ser aplicada em outros lugares porque tem como desígnio a redução da violência por meio da revitalização do território a partir da dinamização, ampliação e aprimoramento dos serviços públicos, com a inclusão e participação indispensáveis da comunidade, ou seja, neste projeto também ocorre a complementaridade entre segurança e ações sociais

³⁵ SEADS. Sistema de identificação civil se integra ao Pró-Social. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=90197&c=5002&q=Sistema+de+Identificaçã+o+Civil+se+integra+ao+Pró-Social>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

apontada acima. Tal projeto integra o poder público e a sociedade civil com a intenção de promover a “qualidade de vida com segurança”.³⁶ O primeiro passo dessa ação é a entrada das Tropas Especiais da Polícia Militar, que promovem o restabelecimento da ordem e segurança no local durante 90 dias, por meio da Operação Saturação. Constrói-se, posteriormente, um diagnóstico da região, servindo-se da participação da população local, o qual baseará diversas ações em áreas como saúde, educação, revitalização urbana, cultura, assistência social, cidadania, trabalho, saneamento, etc. Ao justificar a Virada Social, a SEDS afirma que “o programa parte do pressuposto de que a questão da violência não deve ser resolvida somente com a repressão policial e que a inclusão social é importante instrumento de segurança pública”.³⁷ O próprio nome do projeto “Virada Social: Qualidade de vida com segurança” demonstra a nova tendência de grande parte das políticas sociais implementadas no Estado democrático de direito, as quais visam a reduzir os índices de vulnerabilidade social e criminalidade por meio da participação cidadã e sustentabilidade local com projetos focalizados na população (famílias e comunidade) de bairros e áreas em situação de extrema pobreza.

Outro projeto que relaciona inclusão social e segurança pública é o termo de cooperação, assinado em novembro de 2010, entre a SEDS e a Administração Penitenciária para facilitar o cadastramento no Pró-Social de egressos do sistema prisional e suas famílias nos programas estaduais de transferência de renda, como o Renda Cidadã e o Ação Jovem. Entre os resultados almejados estão: a reintegração daqueles homens e mulheres ex-presos e, por conseguinte, a redução do índice de reincidência criminal, através do fortalecimento do núcleo familiar, promoção do atendimento psicossocial aos beneficiados e a garantia de condições de subsistência e superação da vulnerabilidade social e econômica. Para serem inseridos nos programas, os interessados precisam cumprir os critérios de elegibilidade e participar de atividades complementares direcionadas aos beneficiários do Ação Jovem e Renda Cidadã.³⁸

Outra ação modelo desenvolvida pelo estado, segundo o ex-secretário, é a “Rede Social São Paulo: Compromisso pessoal de fazermos juntos”, uma aliança constituída

³⁶ AMATO, Rogério. O grande desafio da política de assistência social do estado de São Paulo é a gestão de recursos. Entrevista ao site DemocratasSP.org. Disponível em: <<http://www.democratassp.org.br/opinião/entrevistas/o-grande-desafio-da-politica-de-assistencia-social-do-estado-de-sao-paulo-e-gest>>. Acesso em: 15 mai. 2010.

³⁷ Cf.: SEADS. *Virada Cultural: Qualidade de Vida com Segurança*. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/viradasocial>>. Acesso em: 04 jun. 2010.

³⁸ SEDS. *SEDS e Administração Penitenciária se unem para reintegrar egressos do sistema prisional*. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/sis/lenoticia.php?id=973>>. Acesso em: 25 jan. 2011.

por mais de cem organizações representativas da sociedade civil, da iniciativa privada e do governo. Apoiada na intenção de mobilizar as pessoas em torno de questões sociais que afetam o cotidiano da população, a Rede se caracteriza como um amplo movimento suprapartidário que aperfeiçoa sistemas e redes sociais, colaborando para a garantia dos direitos humanos no estado de São Paulo. Os integrantes da Rede acreditam que a participação e o comprometimento de todos em torno de uma reflexão conjunta sobre os problemas comuns são maneiras eficazes de enfrentar os problemas sociais em São Paulo. Segundo a SEDS, a integração e a coordenação de iniciativas não se restringe ao processo de otimização na alocação de recursos, pois o objetivo maior é “permitir aos atores intercambiar as experiências que desenvolvem e o conhecimento que possuem sobre elas e sobre seus beneficiários” (SEADS, 2007: 8). Nesse sentido, a Rede estimula o protagonismo de todos e a criação de um novo paradigma em que a responsabilidade pelas questões sociais depende da articulação e compromisso pessoal de todos os setores da sociedade, ou seja, todos são convocados a participar.

É em meio a essa tendência de integração entre vários protagonistas que diversas secretarias estaduais (Desenvolvimento Social, Esporte e Lazer, Educação, Saúde, Direitos da Pessoa com Deficiência e Meio Ambiente) e o Fundo de Solidariedade criaram uma comissão de Qualidade de Vida e Integração Social, visando a garantir a qualidade de vida da população por meio de ações conjuntas de algumas secretarias com colaboração constante do público-alvo. Desta forma, busca-se concretizar a integração de ações de várias instâncias estaduais com a participação popular como uma marca do governo de São Paulo.

Outro projeto considerado exemplar na política social desenvolvida em São Paulo é o Plano Estadual para a Pessoa Idosa, chamado de Futuridade, que pretende implementar ferramentas que proporcionem e estimulem ações destinadas aos idosos. A SEDS justifica o projeto com base nas legislações sobre os direitos do cidadão idoso e no crescente envelhecimento da população paulista, que atinge atualmente 4,3 milhões, sendo que deste total 1,9 milhão é composto por pessoas com 70 anos ou mais de idade. A expectativa é que em 2020 haverá 7,1 milhões de idosos no estado, sendo que 2,9 milhões deste total serão constituídos por pessoas com 70 anos ou mais de idade. Alguns dos objetivos do Futuridade são inserir o envelhecimento como assunto transversal nos cursos de ensino médio da rede estadual de ensino, incentivar a inclusão digital do idoso, desenvolver o Índice de Qualidade de Vida do Idoso (com indicadores

que permitam a avaliação do estado e dos municípios quanto ao tema) e criar a Rede de Atenção à Pessoa Idosa no Município.³⁹

Por fim, foram iniciados em 31 de janeiro de 2011 os trabalhos para a construção do Mapa de Desenvolvimento Social, o qual deve agregar vários indicadores de renda, moradia, escolaridade, trabalho, saúde e outras medidas de vulnerabilidade social com dados sobre os programas sociais com seus beneficiários e elegíveis. O Mapa do Desenvolvimento Social estará disponível no portal Transparência SP e poderá ser acessado pela população. "A sociedade deve ser a nossa maior aliada na luta contra a pobreza. E a transparência é o instrumento mais eficaz para a adesão da população", explicou Paulo Alexandre Barbosa, atual secretário da SEDS.⁴⁰ Os mapas georreferenciados deverão conter os dados de cinco indicadores adotados pela SEDS para avaliar a situação social em São Paulo: Índice de Vulnerabilidade Social Familiar (IVSF), Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), Índice Futuridade (IF) e o Índice da Secretaria de Desenvolvimento Social (I-Seds). O mapa também incluirá dados do Pró-Social e dos Planos Municipais de Assistência Social (PMAS – o qual será descrito posteriormente). Ainda segundo o secretário Barbosa: o grande desafio será desenvolver um mapa que possua “amplitude de informações e proporcione um diagnóstico preciso e de fácil compreensão da realidade social de cada um dos municípios paulistas. A democratização desses dados pela internet vai aumentar o controle do cidadão e melhorar a gestão dos municípios”.⁴¹

Conclui-se que essa nova forma de gestão na área de Assistência e Desenvolvimento Social é essencial para a administração pública exercer um controle amplo da população e das ações implementadas. A vulnerabilidade social não está reduzida à ausência de dinheiro, mas engloba os que não possuem acesso, ou que o têm de forma precária, a direitos básicos do cidadão como saúde, educação, transporte, trabalho, moradia, saneamento, etc., pois qualquer situação de instabilidade deve ser assistida e o máximo de indivíduos deve ser inserido nessa política. Para que seja alcançada a ordem social objetivada pelo governo de São Paulo (cada vez mais baseada no poder dos bancos de dados e dos indicadores sociais), a SEDS procura ampliar os

³⁹ Futuridade – Plano Estadual para a Pessoa Idosa. Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/futuridade_apresentacao>. Acesso em: 07 jun. 2010.

⁴⁰ SEDS. Secretaria inicia a elaboração do Mapa do Desenvolvimento Social. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/sis/lenoticia.php?id=1014>>. Acesso em: 02 fev. 2011.

⁴¹ Idem.

direitos e acessos a bens e serviços à população em situação de vulnerabilidade social por meio do trabalho integrado com diversas secretarias e outras instâncias governamentais ou privadas, gerenciando, assim programas de grande impacto.

Outro elemento essencial da estratégia de assistência e desenvolvimento social do estado de São Paulo é o fortalecimento do processo de descentralização das ações. Nesse sentido, a SEDS criou, em 2004, o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS), o qual substituiu os vários convênios com cada uma das prefeituras paulistas⁴² por um único convênio com cada município, basicamente dividido em duas modalidades de ações que visam ao atendimento de famílias, crianças e adolescentes, idosos, portadores de necessidades especiais e população em situação de rua. A primeira modalidade é denominada **Proteção Social Básica** e inclui a assistência em meio aberto a todos os grupos mencionados, implementando ações de natureza denominada pela SEDS como emancipatória (atendimento preventivo); enquanto a segunda modalidade, denominada **Proteção Especial**, abrange as ações de acolhimento do mesmo público, mas quando em situação de risco pessoal (atendimento a situações de risco social já instaladas). O convênio único procura diminuir a burocracia e os custos processuais, possibilitar rapidez e flexibilidade administrativa tanto para o governo estadual quanto municipal e atingir maior racionalidade financeira nos projetos desenvolvidos. Para receberem os recursos, as prefeituras organizam seus Planos Municipais de Assistência Social com as soluções mais apropriadas para os problemas sociais locais. Os PMAS são transmitidos via internet para a SEDS, que se responsabiliza pelo co-financiamento, monitoramento e avaliação dos projetos implementados, além de promover assistência técnica para a identificação das principais dificuldades sociais de cada município e oferecer freqüentes capacitações profissionais na área social.

Em junho de 2010, a SEDS e a Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação de Santa Catarina assinaram um acordo para a implantação do PMAS no estado sulista. Para a secretária catarinense, um dos objetivos centrais desta ferramenta será instrumentalizar a prestação de contas dos municípios que receberem verbas do governo. Dessa forma, o projeto da SEDS servirá de modelo tecnológico para Santa Catarina, permitindo que esse instrumento de gestão também possa retratar e ajudar a aprimorar toda a estrutura dos municípios catarinenses, incluindo recursos humanos e financeiros disponíveis para o desenvolvimento e execução das ações sociais.

⁴² Havia mais de 6 mil convênios firmados por ano, gerando dispersão das ações, dos recursos e da eficiência da política pública.

Para a SEDS, o PMAS é uma ferramenta de gestão pública, que procura dar suporte para a efetiva descentralização da Política Estadual de Assistência Social. Dessa forma, a SEDS participa dos projetos sociais ao dar suporte efetivo ao município em relação a um PMAS consistente, avaliando se o seu conteúdo está em consonância com as informações sociais do município antes de co-financiar as ações a serem implementadas. Para a SEDS, esse projeto proporciona a busca pela “autonomia dos municípios, que se tornam protagonistas no desenho de ações sociais mais adequadas aos problemas locais”.⁴³ Este programa foi financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Para João Marcelo Borges, assessor de gestão do projeto BID, “ao capacitar os municípios para que elaborem seus planos de assistência social, a secretaria reforça o princípio da descentralização e o papel da sociedade”.⁴⁴ Assim como está previsto para o Pró-Social, o atual secretário da SEDS, Paulo Alexandre Barbosa, defende a divulgação dos PMAS para acesso da população pela internet:

Esse acesso é restrito aos municípios, técnicos da secretaria, órgãos estaduais e federais e instituições. Vamos abrir essas informações para a sociedade, para que ela também possa conhecer e participar dos planos. É uma questão de transparência, mas também de cidadania social.⁴⁵

Essa perspectiva de descentralização das ações sociais em São Paulo está em consonância com as metas de gestão, financiamento, recursos humanos e controle social propostas pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o SUAS pretende reorganizar ações e serviços em todo o território nacional, procurando retirar a assistência social do campo do assistencialismo e do clientelismo para inseri-la no âmbito superior das políticas públicas e das ações normatizadas. Tal normatização tem sido adensada desde a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), regulada e organizada pelo SUAS, a qual foi criada em 1993 num movimento conjunto envolvendo governos municipais, estaduais e federal, além de organizações não-governamentais. O SUAS é um produto da atenção pelo social da Constituição de 1988, integrando a Assistência

⁴³ CF.: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php>>. Acesso em: 04 jun. 2010.

⁴⁴ OLIVEIRA, Valdete. Assistência Social em novo formato. Revista SP.GOV. n 9, Maio de 2007. Disponível em: <<http://www.fundap.sp.gov.br/revistasp/revista/revista9/paginas/9-01-AssistenciaSocial.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2010.

⁴⁵ SEDS. Estado vai democratizar na internet dados de combate à pobreza. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/sis/lenoticia.php?id=1006>>. Acesso em: 30 jan. 2011.

Social à Seguridade Social, juntamente com Saúde e Previdência Social. “Baseado no pacto federativo, o novo sistema promove a descentralização na gestão, no monitoramento e no financiamento dos serviços”.⁴⁶ Além disso, o SUAS fornece mais “autonomia aos municípios na aplicação dos recursos federais, organizando-os em três níveis de gestão (Inicial, Básica e Plena), de acordo com a capacidade da prefeitura em executar os programas”.⁴⁷

Segundo o MDS, o SUAS é caracterizado pela descentralização político-institucional e pela gestão e planejamento conjuntos, sempre tendo em vista a eficiência dessas ações: “desde sua entrada em vigor, o co-financiamento dos serviços socioassistenciais é decidido a partir de critérios técnicos, utilizando-se indicadores claros, como a taxa de pobreza do município e o índice populacional”.⁴⁸ Nesse sentido, desde 2007 o ex-secretário da SEDS, Rogério Amato, promovia diversas modificações na secretaria procurando adequá-la às perspectivas do SUAS, articulando com o MDS, por exemplo, a integração entre o CadÚnico e o Pró-Social: “Além de facilitar o trabalho dos municípios, que não terão mais que cadastrar beneficiários e elegíveis nos dois Cadastros, essa integração melhorará a qualidade dos dados para as três esferas de governo, aumentando a sua eficácia e evitando casos de duplicidade”.⁴⁹ Em 12 de janeiro de 2011, o atual secretário da SEDS, Paulo Alexandre Barbosa se reuniu com a ministra de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Tereza Campello, para debater a integração do Pró-Social com o CadÚnico. Para assegurar o processo de integração, considerou-se necessário atualizar a versão do software do Pró-Social, de forma a garantir a compatibilidade dos arquivos no processo de armazenamento de dados (data warehouse) e cruzamento de informações.⁵⁰

O planejamento e a coordenação desses programas descentralizados têm seu alicerce no Pró-Social. O volume de informações recebidas, processadas e disponibilizadas pelo Pró-Social permite à SEDS e a outras secretarias instituir um

⁴⁶ Cf.: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SUAS – Sistema Único de Assistência Social. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/ascom/hot_suas/suas.htm>. Acesso em: 02 jun. 2010.

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A LOAS completa 14 anos. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/suas/noticias/a-loas-completou-14-anos>>. Acesso em: 02 jun. 2010.

⁴⁹ SEADS. Conferência de Assistência Social discute implantação do Sistema Único em SP. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=88686&c=5002&q=Conferência+de+Assistência+Social+discute+implantação+do+Sistema+Único+em+SP>>. Acesso em: 10 fev. 2010.

⁵⁰ Havia a expectativa que os governos estadual e federal assinassem o termo de cooperação técnica em fevereiro de 2011. Contudo, até o final de março não houve qualquer divulgação sobre a assinatura desse convênio. Cf.: SEDS. Estado vai democratizar na internet dados de combate à pobreza. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/sis/lenoticia.php?id=1006>>. Acesso em: 30 jan. 2011.

planejamento minucioso das ações a serem desenvolvidas. Isso permite que aqueles grupos que precisam receber alguma intervenção governamental mais focalizada sejam identificados de forma mais eficiente. Nesse sentido, verifica-se na prática como os projetos universalizantes dão lugar àqueles destinados a determinada parcela da população, previamente identificada. A definição que o PNUD fornece para essas pessoas em situação de vulnerabilidade social, as quais devem ser devidamente atendidas e inseridas na sociedade após corrigidas todas as “incoerências” que as impedem de exercer os direitos e deveres da cidadania, diz:

Constitui o público usuário da Política e dos Programas Sociais, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidades e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos de gênero, etnia, cultura e raça; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.⁵¹

Além do trabalho conjunto entre instituições governamentais em nome do gerenciamento amplo e eficiente da situação social em São Paulo, o Sistema Pró-Social também almeja potencializar a participação popular no processo governamental, permitindo que os indivíduos, constantemente convocados, exerçam sua cidadania por meio da internet fiscalizando as ações sociais do governo em tempo real, e contribuindo, assim, para promover a transparência e legitimidade da administração pública.

Não obstante, essa descrição da política social em São Paulo nos últimos anos ajuda a compreender que essa tendência de descentralização das ações de assistência social, focalização dos projetos, integração das informações para uma gestão mais eficiente, aprimoramento do monitoramento e controle, busca por maior eficiência e incentivo à participação cidadã não são ações isoladas no Pró-Social, mas uma tendência dos programas chaves de assistência social do estado, o qual tem se destacado

⁵¹ PNUD. Projeto BRA/05/018 – Avaliação e Aprimoramento da Política Social no Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/projetos/pobreza_desigualdade/visualiza.php?id07=287>. Acesso em: 12 fev. 2010.

nessa prática em relação ao restante do país, a ponto de servir de modelo para outros estados. Desta forma, em conjunto com o histórico geral das políticas sociais no Brasil, desde 1985, procuramos mostrar como as demandas sociais passam a ser atendidas como direito institucionalizado (desde que a população cumpra as “recomendações” do governo, pois hoje, assim como antes, se qualquer grupo resolver resistir a alguma prática governamental por algum motivo a repressão policial pode aparecer).

A partir da análise do estado de São Paulo, mostramos como as políticas sociais se tornaram mais descentralizadas e focalizadas, o que não significa que o processo ocorra de forma homogênea no restante do Brasil, vide o papel central que o governo federal ainda desempenha em inúmeros municípios do país. No entanto, pode-se afirmar a tendência a certa “descentralização centralizada”, com descentralização da execução das ações, com traços de centralização nos ditames que balizam o processo decisório de gestão e monitoramento. Espera-se que essa nova gestão das políticas sociais prime pela eficiência das ações, o que justifica o papel central do processo de monitoramento e controle de todos os âmbitos que compõem a ação implementada. É esse cenário que justifica o desenvolvimento do sistema Pró-Social. Se a partir do histórico mais geral e da análise mais específica do estado de São Paulo pudemos identificar como a ação das políticas sociais sobre os indivíduos foi sendo alterada nas duas últimas décadas, também é possível discutir qual ordem os programas como o Pró-Social afirmam e como operam tal objetivo. As tecnologias de poder apresentadas demonstram uma série de saberes, mecanismos e instituições que buscam gerir, monitorar, controlar, capturar, modelar, orientar e governar em torno do que se supõe útil para essa ordem.

3.2. O BID e o Programa Pró-Social

3.2.1. Neoregulamentação do Estado e reformulação da agenda para políticas sociais: em nome do bom governo

No século XX houve uma transformação importante no modo como o Estado passou a abordar as questões sociais. A fórmula do Estado Providência, inicialmente desenvolvida na Europa do pós-Segunda Guerra Mundial, resultou em grandes investimentos na área social. No entanto, esta estratégia passou a ser questionada pela reação neoliberal, no início dos anos 1970, e abalada pelas crises que atingiram a economia global. Nesse contexto, organizações internacionais como o Banco Mundial e

o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) aparecem como elementos facilitadores da manutenção do novo sistema internacional que se criou após as duas grandes Guerras, e foram constantemente adequando seus objetivos para entrarem em confluência com as novas dinâmicas políticas e econômicas mundiais. De certo modo, essas instituições são mantidas pelo lema de propiciarem condições de vida mais justas para a população de diversos países, o que justifica suas participações no processo de elaboração das políticas sociais de diversas regiões. Não obstante, suas ações estão voltadas para o estabelecimento da ordem no sistema internacional.

Segundo o BID, seu objetivo é colaborar com os países no combate à pobreza e promoção da equidade social através de políticas desenvolvidas segundo as necessidades locais. Trabalhando com governos nacionais, estados, municípios, setor privado e sociedade civil, o BID procura proporcionar: crescimento econômico sustentável, crescimento da competitividade global, redução da pobreza, modernização das instituições públicas e fomento do livre comércio e da integração regional.⁵² Desde 1959, o BID aprovou US\$168 bilhões para projetos e disponibilizou mais de US\$375 bilhões em investimentos, tornando-se a principal fonte de financiamento multilateral em 26 países da América Latina e do Caribe. Ele proporciona mais recursos do que qualquer outra instituição financeira regional de caráter oficial.⁵³

Nos anos 1990, o objetivo de Bancos⁵⁴ como o BID para os problemas conjunturais latino-americanos era o de procurar uma abertura neoliberal da economia e uma estabilização bem sucedida, de preferência em conjunto com a consolidação de regimes democráticos. O neoliberalismo surge como uma solução para a crise da década de 1970, substituindo o sistema de Bretton Woods, que fora a resposta à crise do padrão-ouro e às sucessivas crises a partir dos anos 1970 atribuídas ao Estado intervencionista. A influência do BID, Banco Mundial e FMI no pensamento de muitos gestores na América Latina continuou presente, mostrando como essas organizações permaneceram não somente servindo como instituições financeiras, mas ainda com o papel de “agências que formam o pensamento”.⁵⁵

⁵² Cf.: Sobre o BID. Disponível em: <<http://www.iadb.org/aboutus/whatwedo/index.cfm?id=5997&lang=pt>>. Acesso em: 03 abr. 2010.

⁵³ Idem.

⁵⁴ Utilizamos o termo “Bancos” para nos referimos ao BID, Banco Mundial, FMI e outras instituições financeiras multilaterais, que por meio de financiamentos, empréstimos e outros instrumentos (normalmente em conjunto com condicionalidades) buscam organizar e regular o sistema financeiro.

⁵⁵ Nesse sentido, é preciso ressaltar que a adoção das chamadas medidas neoliberais – propostas pelo BID e outros organismos internacionais – também faz parte de um leque de interesses internos aos países, não se configurando como algo simplesmente imposto de fora.

Segundo Laura Tavares, “a estagnação econômica da década de 80, o aumento do desemprego e a queda dos salários, o corte nos subsídios, o aumento de tarifas sob o lema do *full cost recovery*, a redução de recursos nas políticas sociais” causaram um grande “desajuste social” na maioria dos países latino-americanos (Tavares, 2000 apud Arantes, 2004: 71). Este forte desajuste impulsionou uma mudança na agenda dos Bancos como o BID nos anos 1990. O retorno dessas instituições à preocupação com o social precisou entrar em consonância com o ajuste estrutural – apesar do BID nunca ter se desligado de maneira significativa daquele setor, porém redirecionando grande parte de seus empréstimos a outros projetos. Deste modo, as políticas *pro-poor* foram uma forma de aliviar ou compensar as conseqüências sociais negativas do ajuste estrutural.

Vê-se que, em meio a essa retomada de instituições como o BID e o Banco Mundial da frente contra a pobreza houve a reformulação das políticas sociais, as quais deveriam ser cada vez mais focalizadas, monitoradas e eficientes. O início dos anos 1990 não significou apenas a retomada da agenda social como também a potencialização, por parte do Banco Mundial, do conceito de “governança”, o qual apresenta-se como um princípio de “moral política” para os países pobres, a serem educados nas regras do “bom governo”.⁵⁶ O Estado deve ser mais eficiente e adensar o seu papel de “parceiro-facilitador” da iniciativa privada, garantindo o bom andamento dos negócios” (Arantes, 2004: 82). Essa nova “governança” não é a de um governo enfraquecido para deixar a mão invisível agir. É um governo regulador, que atua como facilitador dos mercados, potencializando o capitalismo e a ordem internacional. A intenção de deixar o setor público menor e mais eficiente prevê um processo de forte descentralização como componente essencial para a governança latino-americana, abrindo espaço para o fortalecimento dos entes federativos (Idem: 84).

Essa organização política pressupõe “iguais regras de comportamento orientando agentes privados (consumidores, empresas) e os agentes públicos (políticos, burocratas). Todos seriam motivados pelos mesmos objetivos: maximizar a utilidade configurada no consumo, no lucro, no voto ou no poder” (Idem). Neste clima, deve-se promover um forte envolvimento do que é a comunidade dos negócios com a sociedade civil, promovendo uma ação conjunta na formulação de estratégias, alcançando um verdadeiro “consenso cívico”. “O que os Bancos multilaterais advogam é uma

⁵⁶ Outras instituições, entre elas o BID, utilizarão o termo de maneira semelhante, embora este dê ênfase à simples “modernização” da administração pública (Arantes, 2004: 82).

superação da antiga ‘cultura política confrontacional’”, havendo o estímulo a uma política de conciliação entre os diversos setores da sociedade (Arantes, 2004: 86-87).

A população é chamada a participar do processo governamental em nome da eficiência, transparência, ordem social e do bem-comum. Segundo o próprio BID, as chamadas organizações da sociedade civil (OSC), assim como os cidadãos em geral, são atores essenciais no crescimento dos países latino-americanos. O BID trabalha com a sociedade civil em diversos níveis. Operacionalmente, o BID e seus países membros consultam as OSC e as populações afetadas no decorrer das etapas de elaboração e implementação de projetos; além disso, essas organizações podem qualificar-se para o recebimento de empréstimos da instituição. No nível político, distintas organizações não-governamentais e grupos de interesse avaliam as sugestões de estratégias e práticas creditícias e elaboram comentários sobre elas. Para o BID, as organizações da sociedade civil são aquelas que, na condição de representantes dos interesses dos grupos envolvidos direta ou indiretamente nas operações do Banco, opinam ou influenciam no seu funcionamento, em nível nacional, regional e internacional. A instituição entende que a participação se traduz no conjunto de ações mediante as quais os cidadãos, por meio dos governos ou diretamente, influenciam o processo de tomada de decisão.

A participação cívica não denota decidir, mas ter a possibilidade de determinar as decisões a serem tomadas pelas autoridades cabíveis em cada caso, ou seja, o importante não é apenas ser convocado, mas se sentir presente e atuante. A participação não implica na transferência ou redução da qualidade dos governos como interlocutores primários do BID e integrantes de seus órgãos de direção e decisão. Sob essa ótica, e com a finalidade de ampliar, reforçar e sistematizar a participação cívica nas ações do BID, há o desenvolvimento da “Estratégia para promover a participação cívica nas atividades do Banco”. Esta proposta, ao contrário das estratégias setoriais, apresenta uma política corporativa e remete aos procedimentos do Banco para incluir a participação cidadã em suas atividades operacionais. Por fim, a promoção da participação cidadã nas atividades do BID se resume a quatro tópicos:

- definição das agendas, planos e políticas de desenvolvimento dos países;
- formulação de estratégias setoriais e a estratégia de país;
- preparação e execução de projetos;

- e avaliação das atividades realizadas pelo Banco”.⁵⁷

Neste contexto, algumas ONGs são providenciais para os Bancos como o BID: elas realizam a aproximação entre a população e o poder local. Deve-se notar que em meio a esse processo há um grande número de ativistas que assumem posturas de empresários (mais moderada, estável e consensual), o que aproxima os seus padrões profissionais aos desses Bancos e auxilia a crescente burocratização de movimentos reivindicatórios. Ou nas palavras de Enrique Iglesias, ex-presidente do BID:

(...) esse novo consenso político começa a surgir do esgotamento, pelas mais diversas razões, de diversos governos baseados em uma cultura política populista ou ideológica, confrontacional e conflitiva, pouco disciplinada ou maximalista. Em seu lugar, gesta-se uma nova cultura cívica, mais desiludida e mais pragmática, menos impaciente e mais madura, menos inclinada ao conflito e mais disposta à busca de convergências, mais afastadas de extremos e mais orientada pelo centro – uma desistência da impaciência política, com revalorização da moderação, da estabilidade e dos consensos. (Iglesias, 1992: 57 apud Arantes, 2004: 56).

O discurso aqui é o de que a transição de uma economia fechada e controlada por um Estado protecionista e intervencionista para uma democracia de economia aberta prevê o fim da alta inflação, eliminação do déficit público e uma forte disciplina fiscal. Se atualmente é difícil falar em esquerda e direita é porque se fortalece a busca socialmente institucionalizada das saídas “pelo centro”, opção que ressalta a conveniência da busca constante pela conciliação, que marca cada vez mais os processos políticos atuais.

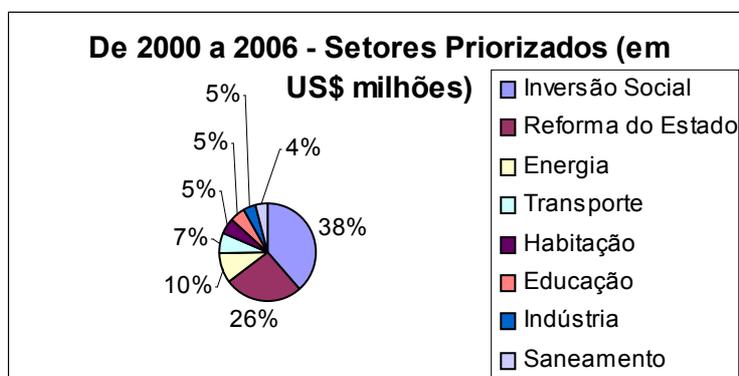
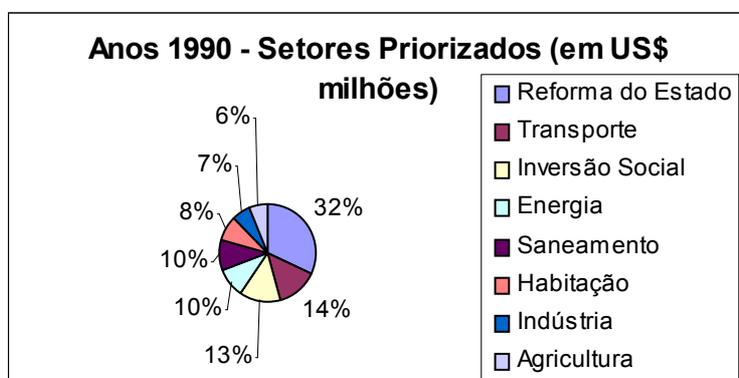
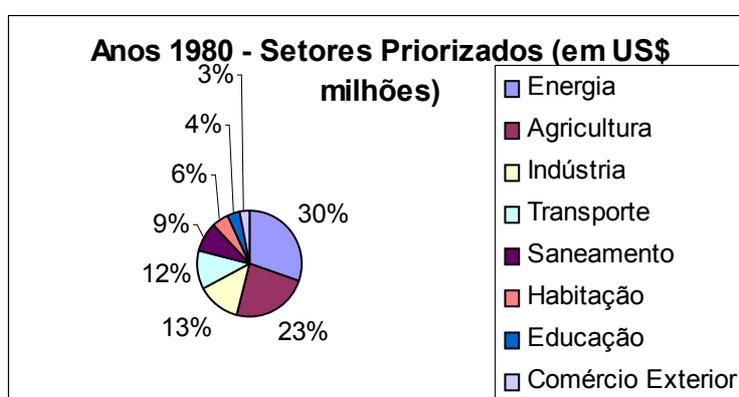
Retornando ao argumento da *boa governança*, embora haja alguns empecilhos postos pelo Estado Nacional em relação à disciplina fiscal dos estados e municípios, a descentralização evidencia maior poder de ação e novas responsabilidades para os entes federativos. Isto não significa que o Estado Nacional seja enfraquecido, mas ao contrário, a *boa governança* defendida pelos organismos internacionais expõe que se o receituário for seguido o governo será muito mais eficiente. O objetivo aqui não é a escolha pela centralização ou pela descentralização do poder, porém entender a forma e

⁵⁷ Cf.: O BID e a Sociedade Civil. Disponível em: <<http://www.iadb.org/resources/civilSociety/index.cfm?lang=pt>>. Acesso: 02 abr. 2010.

uma das causas da descentralização do poder, a fim de situarmos sua importância no objeto tratado neste texto. Portanto, a *boa governança* objetiva ações mais focalizadas implementadas por diversas instâncias, inclusive os entes federativos e a sociedade civil, aprimorando o controle e a eficiência da gestão governamental.

Podemos afirmar que entre os anos 1990 e 2000 houve uma nova atenção ao social, influenciada pela busca por novas práticas de governança que fornecessem maior eficiência governamental. A partir dos gráficos abaixo podemos nota-se como atenção em relação ao social foi decisiva nos últimos anos:

Gráfico 1 – Setores Priorizados pelo BID no Brasil entre 1980 e 2006



Fonte: Autor (a partir de dados do BID - <http://www.iadb.org>)

Em meio às mudanças ocorridas desde a década de 1960, as instituições financeiras interferiram na dinâmica política, econômica e social dos países latino-americanos. Entre as décadas de 1960 e 1980 o BID priorizou os setores de infraestrutura e produção. As políticas urbanas eram mais valorizadas dentro da iniciativa da “Aliança para o Progresso”⁵⁸, nela embutido o combate ao comunismo. Nos anos 1990, registra-se a queda de empréstimos para infra-estrutura e o crescimento dos investimentos em reforma do Estado e do sistema financeiro, políticas sociais e políticas para as cidades. Contudo, no Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal (1999) e a dificuldade em efetuar as contrapartidas locais influenciaram na queda de 62% dos empréstimos para políticas urbanas.

Quando temos em vista as mudanças ocorridas nos anos 1990, não podemos esquecer as reformas do Estado – que deve rever seu campo de atuação, mas se manter regulador; o refortalecimento das políticas sociais como forma de contrabalançar o desajuste social causado pela crise econômica e os ajustes estruturais dos anos 1980; as mudanças no caráter das políticas sociais, que estão mais descentralizadas e focalizadas; e a adequação da cidade aos interesses do mercado global, o que tende a transformá-la numa empresa, inclusive por meio do incentivo à competitividade entre elas (através de incentivos fiscais, por exemplo). Essa dinâmica leva-nos a problematizar a relação entre a nova tendência das políticas sociais no Brasil e a atuação do BID.

Ao longo dos anos 2000, especialmente em momentos de incertezas e crises financeiras mundiais, a fórmula do Estado Providência não foi completamente esquecida. A América Latina assistiu à ascensão de inúmeros governos à esquerda que retomaram a prática estatal de grandes investimentos em políticas sociais. Até mesmo os Estados Unidos do governo Obama viram-se diante da necessidade de retomar a atenção para o desenvolvimento de inúmeros programas sociais, como forma de reduzir os impactos sócio-econômicos da crise financeira a partir de 2008.

As instituições financeiras internacionais novamente participaram ativamente da tentativa de retomar a ordem no sistema internacional. Para o BID, a crise financeira do final dos anos 2000 corroeu o processo de crescimento econômico, os avanços fiscais e o combate à pobreza alcançados no decorrer dessa década pela América Latina. Desta forma, o BID promoveu programas de ajuda mais significativos para os países pobres da

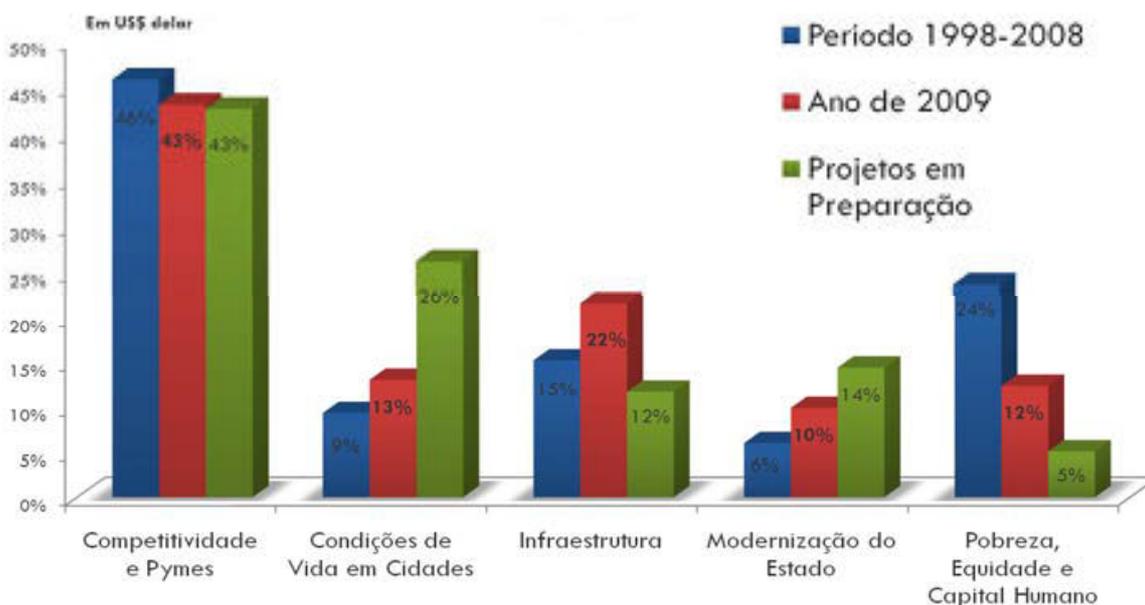
⁵⁸ A “Aliança para o Progresso” foi iniciada em 1961 pelo Banco Mundial, o BID e a USAID (Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional) e pretendia alcançar um crescimento de 2% ao ano para América Latina, conduzindo o continente a um desenvolvimento mediano (Arantes, 2004: 19-20).

região, auxiliou a criação de redes de segurança social para proteger os mais vulneráveis e reafirmou a necessidade de ampliação do comércio internacional como mecanismo essencial para o desenvolvimento da América Latina.⁵⁹ Para tanto, aumentou sensivelmente o volume de crédito após os primeiros sinais da crise financeira, o que gerou discussões sobre o aumento de capital dessa organização, aprovado em março de 2010. Em linhas gerais, tais estratégias visavam a amenizar o impacto da crise financeira mundial, retomando a ordem mundial e a ordem interna em cada país.

Em relação ao Brasil, a Estratégia Operacional de 2004 a 2007 (período de implementação do Pró-Social) preveu 3 objetivos principais que guiaram as atividades do BID, que são: promover o crescimento estável e ambientalmente sustentável; reduzir a pobreza, promover a inclusão social e melhorar a equidade social e regional; e apoiar o fortalecimento institucional e promover a democracia e participação cidadã.⁶⁰

Apesar do BID declarar que não alterou a agenda para o país por conta da crise internacional de 2008/2009, a distribuição relativa dos valores destinados à pobreza, equidade e capital humano diminuiu drasticamente, como segue:

Figura 10 - Distribuição Relativa do Valor das Operações do BID para o Brasil (%)



Fonte: Relatório BID no Brasil em 2009 e resultados e perspectivas para 2010, Janeiro 2010.

⁵⁹ Cf.: “O BID e a crise financeira”. Disponível em: <<http://www.iadb.org/news/crisis/?lang=pt>>. Acesso em: <11 mar. 2010>.

⁶⁰ BID, *Estratégia de País*. Disponível em: <<http://www.iadb.org/es/paises/brasil/estrategia-de-pais,1160.html>>. Acesso em: 09 fev. 2011.

Por conta dessa queda na participação das ações sociais no Brasil, o BID afirma, de um lado, que são promovidos esforços de articulação entre o Banco, o governo e outras instâncias para que haja maior expressão na participação desta instituição nas ações na área de pobreza, equidade e capital humano. De outro lado, vale ressaltar como no mesmo período os programas para modernização do Estado aumentaram consideravelmente.

Em meio à relação entre o internacional e o nacional há ingerências externas de instituições governamentais que determinam os rumos das políticas sociais implementadas nacionalmente. As decisões desses organismos estão fortemente balizadas pelo objetivo de manter a ordem internacional almejada por aqueles que as financiam. Nesse sentido, as principais características das políticas sociais, nos anos recentes, também podem ser encontradas nos discursos proferidos por essas instituições internacionais. Desta forma, ao lado dos interesses se disseminam ferramentas que favorecem a ordem internacional e a estabilidade nacionalmente: a busca por um governo mais enxuto e eficiente – dois pontos centrais das novas tendências das políticas sociais em São Paulo – é apoiada pelo BID desde o início dos anos 1990.

Por meio da análise da motivação do financiamento do BID ao projeto Pró-Social, apresentada a seguir, procuraremos localizar as principais características do projeto (descentralização, monitoramento de políticas sociais, mensuração da eficiência alcançada, utilização de alta tecnologia de controle social) apoiadas pelo Banco, e como se constituem em principais elementos dos novos modelos de governança propostos a partir dos anos 1990 e 2000.

3.2.2. Por que o BID financia o Pró-Social?

Um dos pontos relevantes a serem analisados é o do interesse do BID em fornecer empréstimos para um projeto que visa a promover um cadastro único, que colete, armazene, compartilhe e disponibilize dados concernentes à atuação dos diversos órgãos governamentais e instituições coligadas no campo da assistência e desenvolvimento social, focando essa ação nas famílias de baixa renda localizadas em áreas de maior vulnerabilidade. Além do elemento de integração das informações, um elemento importantíssimo para entendermos o interesse do BID é a utilização de tecnologias avançadas para o desenvolvimento do cadastro, que é baseado em tecnologia WEB (on-line) e possuirá o sistema Data Warehouse (recuperação de

informações), além da localização desse projeto no estado de São Paulo (que possui um bom histórico de relacionamento com o Banco).

Por meio do relatório que explicita a estratégia da instituição para o Brasil entre os anos de 2004 a 2007, o BID propõe correlacionar sua atuação no Brasil ao Plano Plurianual, proposto pelo governo federal, em 2003. Esse esforço conjunto demonstra a associação dos objetivos principais de ambas as instâncias, que são: o combate à pobreza e o olhar para a equidade, a busca pelo crescimento e o fortalecimento da reforma do Estado. Como forma de focalizar sua ação dentro desses objetivos principais, o Banco propôs concentrar sua cooperação em 4 sub-áreas:

“Visando [a]o objetivo de **crescimento**:

- **Produtividade** das pequenas e médias empresas e **infra-estrutura**, com prioridade para o uso dos modelos de parcerias público-privadas (PPP) nos novos investimentos;

Visando [a]o objetivo de **pobreza e equidade**:

- **Pobreza, equidade e formação de capital humano**, com um enfoque central em programas de distribuição de renda condicionados;
- **Condições de vida e eficiência nas cidades**, integrando ações de combate à **pobreza urbana** e melhoras na **habitabilidade, eficiência e qualidade ambiental** das cidades; e

Visando [a]o objetivo **institucional**:

- **Modernização do Estado e fortalecimento das instituições**, com ênfase nos governos subnacionais”. (BID, 2004: p.35).⁶¹

No mesmo relatório do BID, o Projeto BR-L1009 (Avaliação e Monitoramento das políticas sociais no estado de São Paulo) é apresentado como um programa que consiste no desenvolvimento de um cadastro único para o estado de São Paulo, no qual são reunidas todas as informações sobre famílias e programas sociais. O sistema Pró-Social é a base para a elaboração e estruturação de um conjunto de indicadores de monitoramento dos programas sociais. Além disso, será desenvolvido um sistema de metas sociais para os municípios e um observatório social para promover pesquisas, elaborar avaliações de diagnóstico e fazer recomendações de políticas (BID, 2004). Esse programa está relacionado ao objetivo de combate à pobreza e promoção da equidade, além da formação de capital humano.

⁶¹ Grifos no original.

São Paulo é avaliado pelo BID como o estado mais importante do Brasil, no qual produz-se 34% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, alcançando um índice *per capita* de US\$ 9.300, quase o dobro da média nacional (US\$ 5.800).⁶² No entanto, o Banco aponta para algumas transformações econômicas (como o declínio na participação no PIB nacional de 35,5%, em 1995, para 33,7% em 2000) que geraram uma importante queda nos empregos (uma taxa de 19% da população economicamente ativa – a mais alta dos últimos 20 anos). Os indicadores socioeconômicos do estado encontram-se acima da média nacional, porém há uma grande heterogeneidade entre os municípios paulistas, alguns, inclusive, abaixo da média nacional. Apesar dos indicadores apontarem progressos na área social nas últimas décadas, persistem fortes dificuldades nas condições de vida dos habitantes – lembrando que o estado responde a uma tendência nacional de crescente urbanização da pobreza, em especial nas áreas metropolitanas.

Apesar dos diversos programas sociais desenvolvidos pelo estado, o Banco aponta a falta de uma base unificada de dados das famílias beneficiárias. Isto impede uma visão integrada dos benefícios gerados, além de impossibilitar a mensuração do alcance dos programas sociais implementados. Desta forma, o BID enaltece a iniciativa do estado de procurar implementar as observações sugeridas pelo Banco – o que acarretou na constituição da proposta do Programa Pró-Social – apresentando a seguinte justificativa para a intervenção da instituição:

O presente programa concorda com a estratégia do Banco de por ênfase na necessidade de promover melhoras na qualidade e efetividade das atividades destinadas a reduzir a pobreza mediante o *fortalecimento dos mecanismos de monitoramento e avaliação dos programas sociais*. Além disso, o desenvolvimento de uma fonte integrada e confiável de informações permitirá o crescimento de sólidas avaliações de impactos, os quais proporcionarão insumos para incluir melhoras no desenho dos programas dentro do marco da estratégia social e proverão informações básicas para destinar recursos para as inversões sociais, o que demonstra uma melhor relação custo-efetividade das intervenções. (BID, 2004: 5).⁶³

⁶² Os dados apresentados são referentes ao início do ano de 2004, período no qual o BID avaliou e aprovou a proposta do estado de São Paulo.

⁶³ Tradução e grifos do autor.

Com isso, o Banco afirma que o objetivo básico do programa é apoiar o Governo de São Paulo a desenvolver um conjunto de instrumentos que melhorem a eficiência dos programas e ações na área de assistência, promoção e desenvolvimento social.⁶⁴ Além da presença do BID, devemos ressaltar que o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) fora contratado para auxiliar a SEDS na construção do projeto e implementação do programa, fato que inicialmente fornece credibilidade ao projeto, embora gere alguns empecilhos, já que as regras utilizadas pelos técnicos do BID e PNUD possuem suas diferenças, o que poderia causar divergências indesejáveis no andamento do programa.

Para o PNUD, a sua participação no programa de Avaliação e Aprimoramento da Política Social no estado de São Paulo se justifica por conta dos seus interesses em fortalecer a cooperação internacional para o desenvolvimento humano sustentável, por meio de ações nas áreas de desenvolvimento, inclusão social e redução da pobreza; da crescente modernização de infra-estruturas sócio-econômicas; da sustentabilidade ambiental; da promoção da governabilidade através do estabelecimento de um Estado moderno e eficiente; e do aprimoramento da gestão pública utilizando ferramentas de monitoramento e avaliação. Segundo o PNUD, esta ação do governo de São Paulo encontra-se amparada nos ditames propostos pela Organização das Nações Unidas nos Objetivos do Milênio (ODM)⁶⁵, ajudando a atingir as metas estabelecidas, além de fortalecer a política nacional de assistência social, mostrando como os objetivos do programa ligam-se às propostas sociais em âmbito global.

Em acordo com a tendência de descentralização e fortalecimento de regiões estratégicas por parte do governo brasileiro e a intenção consolidada do BID de atender a entes federativos estaduais e municipais por meio de operações diretas, a carteira do Banco no país tornou-se abrangente geograficamente. Tal postura proporciona o crescimento da diversidade dos mutuários nos últimos anos.⁶⁶ Ao analisarmos o número de operações no Brasil em 2009, veremos que tanto as estaduais (41% da carteira), como as municipais (20%), e até mesmo as direcionadas ao setor privado (22%), superam em número as operações nacionais celebradas junto à União (17%), o que,

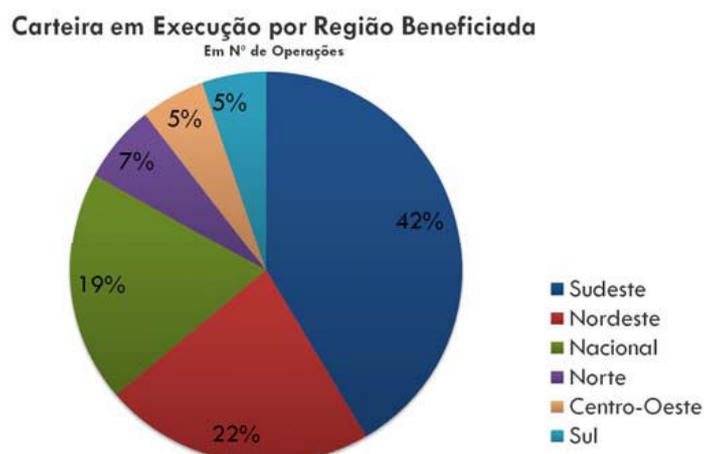
⁶⁴ As informações presentes acima se encontram no documento “Perfil de facilidad sectorial – mecanismo sectorial de desarrollo institucional: São Paulo / enero de 2004”, locado no endereço: <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=BR-L1009&Language=Spanish>.

⁶⁵ PNUD. Projeto BRA/05/018 – Avaliação e Aprimoramento da Política Social no Estado de São Paulo. Disponível em: < http://www.pnud.org.br/projetos/pobreza_desigualdade/visualiza.php?id07=287>. Acesso em: 12 fev. 2010.

⁶⁶ No entanto, não devemos esquecer que o BID sempre apoiou o financiamento para estados e municípios.

segundo o BID, comprova a tendência de descentralização de mutuários, conforme gráficos a seguir:

Gráfico 2 – Carteira de Operações do BID no Brasil em 2009



Fonte: Relatório “A atuação do BID no Brasil em 2009 e resultados e perspectivas para 2010”.

Segundo o BID, como resultado de projetos focalizados espalhados por todo o país há o aumento do esforço por supervisão dessas ações, justificando programas que permitam o monitoramento. Entretanto, com base no gráfico acima verifica-se a concentração de projetos no sudeste. Quando se pondera tal distribuição geográfica em escala nacional, nota-se que em relação ao número de operações distribuídas entre os entes federativos (as operações municipais são adicionadas ao estado pertinente) o estado de São Paulo possui larga vantagem. Em números relativos de operações, São Paulo, com 21%, apresenta mais operações que a União, com 19%. A figura a seguir, obtida no relatório “A atuação do BID no Brasil em 2009 e resultados e perspectivas para 2010”, mostra a dispersão geográfica das operações por estado:

Figura 11 - Distribuição de operações do BID no Brasil em 2009 por estado



Fonte: Relatório “A atuação do BID no Brasil em 2009 e resultados e perspectivas para 2010”.

O estado de São Paulo aparece como uma das principais áreas que recebem grandes volumes de empréstimos não apenas do BID, mas também de outros organismos multilaterais. Segundo Pedro Arantes, São Paulo é a cidade latinoamericana que “mais recebeu empréstimos externos (por meio do governo do Estado, dos municípios e de empresas públicas) – entre 1968 e 2003, 4,1 bilhões de dólares, em valores totais (atualizados para janeiro de 2004, referentes a 21 projetos)” (Arantes, 2004: 131-132). Esses dados representariam uma certa preferência dos Bancos em aprovarem projetos para cidades ou estados que apresentem não só maiores possibilidades de honrarem seus empréstimos, como também a garantia que esses projetos serão concluídos com êxito. A forma como o estado de São Paulo é apresentado no relatório do BID de análise da proposta do Programa Pró-Social – enaltecendo a importância econômica do estado, comparável a países como Portugal e Grécia – revela a preferência da instituição por projetos desenvolvidos por instâncias confiáveis.⁶⁷ Por mostrar a efetividade de suas ações, interessa ao BID e ao Banco

⁶⁷ As informações presentes acima se encontram no documento “Perfil de facilidad sectorial – mecanismo sectorial de desarrollo institucional: São Paulo / enero de 2004”, locado no endereço: <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=BR-L1009&Language=Spanish>.

Mundial apresentarem um leque cada vez mais amplo de projetos implementados com sucesso.

Ao analisar o padrão de financiamento do Banco Mundial e do BID, Pedro Arantes (2004) salientou que grande parte dos programas paulistas (em especial os implementados entre 2000 e 2004) estava em andamento acelerado ou concluído, possuindo uma avaliação positiva dos Bancos de fomento. No entanto, este cenário não é comum no restante do Brasil. Segundo o autor, o grande poder das secretarias e empresas públicas de São Paulo (assim como das construtoras e gerenciadoras atuantes no mercado local) – especialmente se comparado ao de estados e municípios mais fragilizados e com corpo técnico menos preparado – confere-lhes a condição de “tomadoras preferenciais” do BID e outros Bancos multilaterais, o que gera um ciclo de reinvestimento e concentração de investimentos internacionais no estado mais rico e forte da federação. Para Pedro Arantes, São Paulo seria uma espécie de “tipo-ideal” da alocação de investimentos dos Bancos multilaterais. De 1992 para cá, a cidade de São Paulo concentrou 32% do total de empréstimos do Banco Mundial e do BID destinados a cidades brasileiras “(2,8 bilhões de dólares, num total de 8,7 bilhões) – e no entanto representa 7,5% da população urbana do país. Essa concentração tem conseqüências importantes no aumento das desigualdades regionais” brasileiras (2004: 146).

Mesmo com a presença de projetos financiados pelo BID e Banco Mundial em outras regiões do país, podemos dizer que São Paulo possui uma rede de consultores, gerenciadores, ONG’s, etc., que atraem financiamentos para os projetos que fortalecem as chamadas ‘boas práticas’, o que facilita o fomento de um cadastro de grande amplitude para este estado.

No relatório “A atuação do BID no Brasil em 2009 e resultados e perspectivas para 2010”, o BID ressalta na programação de 2009 o destaque para os programas estruturados de grande porte, os quais possuem mecanismos que possibilitam operações em menor tempo e com custo reduzido. Nesse sentido, o Pró-Social possui um *status* de “projeto referência”, não apenas por ter iniciado a concepção, desenvolvimento e implantação do programa antes da assinatura do contrato de empréstimo BID, mas também por ser desenvolvido numa região atrativa economicamente e politicamente, dando maior visibilidade aos projetos implementados. Além disso, São Paulo possui um corpo técnico extremamente capacitado, o que podemos considerar como um ponto positivo para que o estado continue recebendo outros financiamentos junto à instituição.

3.3. O Programa Pró-Social como projeto modernizador das estratégias de políticas sociais

Nas últimas décadas, o grande avanço e disseminação das tecnologias de informação e comunicação (TIC), com destaque para a internet, potencializaram a idéia da “sociedade da informação”. Essa sociedade é marcada pelo processo mundializado de comunicação baseada em uma rede digital de dados de acesso descentralizado que possibilita grande fluxo de informações – a internet –, e produz novas formas de interações sociais, econômicas, culturais e políticas. Essa expansão alcançou as políticas sociais e a busca por cidadania.

A partir da idéia de “governança eletrônica” houve a procura de diversos atores sociais pela utilização da tecnologia como forma de incrementarem o controle social do governo e a participação cidadã. O apelo crescente na democracia por cidadãos participativos e por eficiência governamental ganha nova roupagem a partir da sociedade da informação, resultando em novas possibilidades de interação entre a sociedade e o Estado. O governo eletrônico incita a busca pelo direito e dever do cidadão de monitorar e participar de processos governamentais. Nesse sentido, é mister compreender “o governo eletrônico como aplicação intensiva das TIC aos processos de prestação de serviços e relacionamento dos governos com os cidadãos pela intermediação eletrônica, contínua e remotamente” (Vaz, 2005: 15).

O governo eletrônico pressupõe novos canais formais de comunicação entre cidadãos, entidades organizadas e o Estado, que potencializam o direito do cidadão: ser ouvido pelo governo, promover o controle social constante das ações governamentais e exercitar a participação popular no processo de gestão pública em nome de uma ordem social mais eficiente. O Pró-Social vem, portanto, na esteira da institucionalização da abertura do governo ao fornecimento de informações, como uma demanda em consonância com o crescimento das idéias de participação popular e controle social. Ao afirmar a importância das informações a serem democratizadas por meio do Pró-Social, Paulo Alexandre Barbosa, atual secretário da SEDS, afirmou:

A sociedade deve ser a nossa maior aliada na luta contra a pobreza. E a transparência é o instrumento mais eficaz para a adesão da população. Para que as pessoas possam se engajar nesse movimento, é fundamental que estejam conscientizadas sobre a situação de vulnerabilidade e exclusão

social de cada município. Temos que dar a exata dimensão do problema e mostrar o que está sendo feito para mudar essa realidade.⁶⁸

Como exemplo dessa institucionalização, em abril de 2010, a Câmara dos Deputados aprovou o projeto de lei nº 5.228, chamado de Lei de Acesso à Informação Pública, o qual regulará o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, e dará outras providências. Além de determinar os procedimentos para que haja o fornecimento de informações governamentais por meio dos entes federativos (União, estados e municípios), os poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo) e organizações que utilizam recursos públicos, essa lei define o grau e período de sigilo dos documentos públicos e oferece as prerrogativas e recursos cabíveis aos cidadãos caso não seja atendido o direito de acesso a esses dados. Por sua abrangência, a lei brasileira a ser aprovada pode ser considerada uma das mais completas em relação à divulgação de dados públicos, o que impactará os processos de prestação de contas e controle social.

Em recentes relatórios publicados pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) foi exposto que em 1990, somente em treze países havia legislações que regulamentavam o direito de acesso a informações públicas. Atualmente, mais de 80 países já adotaram esse tipo de lei, enquanto diversos outros estão em avançado processo de construção e aprovação de regulamentação que garanta o acesso à informação como um direito fundamental. Apesar da transparência no setor público ser assegurada desde a Constituição de 1988, o Brasil era um dos poucos países latino-americanos que não haviam elaborado legislação específica sobre o tema. Tais leis são consideradas como mecanismos de ampliação da ética e eficiência no setor público, consolidação de democracia e elemento indispensável para o exercício da cidadania.

Após a aprovação da lei pelo Senado e sanção do presidente da República, a gestão governamental brasileira sairá de um ciclo no qual existia o direito à informação pública, mas não havia regulamentação clara sobre o fácil acesso. Nesse sentido, é importante destacar que haverá o fim da obrigatoriedade de justificativa nas solicitações de acesso, o que já é prática em países como a Suécia, o México e os Estados Unidos. O motivo do requerimento do acesso à informação não será solicitado, mas apenas a

⁶⁸ SEDS, Estado vai democratizar na internet dados de combate à pobreza. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/sis/lenoticia.php?id=1006>>. Acesso em: 30 jan. 2011.

identificação do interessado e a especificação da informação solicitada. Tais dados tendem a ser utilizados por grupos de pesquisa, ONGs ou até mesmo pelos cidadãos para a construção de estatísticas e análises que propiciem o controle da gestão pública. A lei também ressalta o papel das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC), determinando que as informações sejam publicadas no sítio da rede mundial de computadores (internet), considerado um meio eficiente de acesso para a grande maioria da população. Portanto, embora haja deficiências estruturais claras para o cumprimento da nova lei, tal projeto se incorpora aos discursos que consideram que a ampla divulgação de informações governamentais para a sociedade fortalecerá o processo democrático de ampliação do controle social e da participação cidadã, pois não há como controlar, participar e aprimorar o processo governamental sem conhecê-lo.

Mesmo antes da aprovação dessa lei, a participação popular sempre esteve dentre os novos elementos das políticas sociais após a Constituição de 1988. Em algumas regiões já há participações institucionalizadas, como os Conselhos Gestores (fóruns de participação do cidadão em áreas como educação, saúde e criança-adolescente) e os orçamentos participativos. Embora alguns estudos apresentem resultados negativos sobre os Conselhos Gestores (por conta do poder de cooptação política dos governantes municipais sobre os conselheiros), os entusiastas acreditam que tais ações fortalecem a democracia participativa. Também podemos destacar outras formas institucionalizadas de participação popular em função de direitos coletivos, como referendos, plebiscitos, audiências públicas, fóruns tripartites em políticas sociais, associações populares (mesmo que por meio do Ministério Público).⁶⁹ No entanto, há de se considerar que a possibilidade de participação do cidadão comum por meio da internet tem sido extremamente enaltecida nos últimos anos.

Nesse sentido, o Pró-Social prevê acesso livre e universal de cidadãos a informações públicas, permitindo acompanhar, monitorar e avaliar o desempenho do governo. Com as novas tecnologias de informação e comunicação, como as utilizadas no Pró-Social, surgem diversas iniciativas de comunicação interativa que permitem a intervenção da sociedade civil na gestão de políticas sociais, fortalecendo o entendimento de que o direito à participação popular no governo é essencial para uma administração eficiente sob os moldes democráticos. A apropriação de ferramentas que

⁶⁹ Cf.: FONSECA, Francisco; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Políticas Sociais como política de Estado. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Disponível em: <<http://diplomatie.uol.com.br/artigo.php?id=563&PHPSESSID=2992afb2cd65c8594faad2ff286459fc>>. Acesso em: 20 mai. 2010.

possibilitem o controle governamental ativa o senso de maior transparência e legitimidade na relação Estado-Sociedade. Para José Carlos Vaz (2005: 16), o acompanhamento da formulação de políticas e das iniciativas de governo pelos cidadãos e suas organizações cria condições de confiança entre governados e governantes e legitima as ações destes últimos.

Além da participação, as novas tecnologias utilizadas no Sistema Pró-Social também possibilitam a utilização do georreferenciamento, como apontado na descrição do programa. Também denominada como geoprocessamento, geotecnologias, ou Sistema de Informação Geográfica (GIS) essa tecnologia ganha espaço na gestão pública, ao possibilitar o aprimoramento da capacidade de enxergar e monitorar o meio ambiente (tanto urbano como rural) e o que nele ocorre. Dessa forma, os antigos bancos de dados ganharam novas formas de representação e análise, possibilitando intervenções mais eficientes e integradas por parte dos administradores públicos: “tal tipo de análise permite que os dados contidos nos diversos mapas e documentos sejam observados de forma conjunta, possibilitando entender seus inter-relacionamentos – o que é fundamental para dar suporte à decisão de um gestor público”.⁷⁰ Esta tecnologia pode ser utilizada por diversas áreas da gestão governamental, desde a proteção ao meio ambiente até o planejamento da infra-estrutura que serve à comunidade – escolas, delegacias, postos de saúde, transporte, saneamento básico, etc. Além da SEDS, em São Paulo vários órgãos governamentais utilizam geotecnologias para o conhecimento mais pormenorizado da sociedade. A Secretaria da Segurança Pública, por exemplo, desenvolveu o Sistema de Informação Criminal (Infocrim), o qual disponibiliza na internet informações georreferenciadas a partir dos dados de boletins de ocorrência. A partir do mapeamento dos dados estatísticos de criminalidade (cruzados com outras informações, como os dados socioeconômicos gerados pelo IBGE), o Infocrim agiliza e auxilia o planejamento sobre ações preventivas. Assim, a tecnologia de georreferenciamento utilizada pelo Pró-Social potencializa a eficácia e o alcance da gestão pública, o que explica sua disseminação em diversas áreas governamentais.

O componente tecnológico do Pró-Social ajuda a fortalecer o respaldo dessa ação junto ao BID. Um projeto que propõe atingir as famílias de baixa renda por meio de um cadastro unificado de informações que vise a monitorar e avaliar as políticas

⁷⁰ CHIARA, Carla T. de, STORELLI, Oberdan. Informação espacial a serviço da gestão. *Revista SP.GOV.* n 6. Disponível em: <<http://www.fundap.sp.gov.br/revistasp/revista/revista6/paginas/6InformacaoEspacial.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

implementadas, tendo como base indicadores sociais e econômicos, chama a atenção dos Bancos internacionais e dos tomadores⁷¹ por ser um programa que influencia na modernização e eficácia do aparato estatal. Os organismos internacionais preferem os projetos que portem um certo “ar de novidade”, e optam pelo risco de investir em inovações, as quais possuem maiores condições potenciais de produzir os efeitos desejados. A ordem e eficiência a serem alcançadas por meio do desenvolvimento desse tipo de banco de dados são extremamente valorizadas. Tanto o BID como o Banco Mundial incentivam várias políticas modernas e “arrojadas”, que promovam o crescimento de novidades que incrementem o mercado de boas práticas governamentais. Segundo Pedro Arantes, ambos os Bancos não estão mais preocupados em financiar o “arroz com feijão” das políticas sociais e urbanas, já que são os projetos inovadores que promovem os novos paradigmas da ação governamental. Os Bancos querem colaborar com projetos que não apenas possibilitem novos modelos de governança, mas que também forneçam “visibilidade”, elemento precípua para as recentes estratégias de *city marketing* e publicidade dos Bancos: “afinal, a ‘grife’ do Banco Mundial é cobiçada e o BID ‘tem peso’ porque foram capazes de associar à suas marcas os conceitos de inovação, modernidade e solidariedade” (Arantes, 2004: 144). Desta forma, pode-se incluir o projeto Pró-Social dentre as ações que fornecem credibilidade tanto aos Bancos quanto aos tomadores, sendo decisivo para o fortalecimento da imagem dessas instituições ao proporcionar maior eficiência governamental.

Segundo José Carlos Vaz, as transformações sociais não ocorrem de forma alheia às “bases materiais, sociais e culturais de sua existência” e, portanto, “não vêm por simples disponibilidade da tecnologia, ou por benevolência dos governantes, mas sim como fruto das tensões e disputas que permeiam as relações sociais” (Vaz, 2005: 19). Dessa forma, podemos falar da produção de verdades e modulação do indivíduo por meio do controle empreendido pelo Estado e grandes corporações, possibilitado pelas informações obtidas e oferecidas por meio eletrônico? As novas tecnologias proporcionam a criação de novas formas de dominação, participação alienada e instrumentalizada, em nome do bem-estar social? Reconhecemos que as novas tecnologias estão sendo crescentemente apropriadas pelo Estado em prol da eficiência governamental, além de outros atores sociais utilizarem-nas em suas práticas

⁷¹ Expressão utilizada pelos Bancos internacionais para aqueles que efetuam empréstimos junto a eles.

relacionais. Discutiremos mais à frente as relações de poder permeadas por esses avanços e apropriações.

3.4. Tendência regional nas políticas sociais

A partir de um breve levantamento histórico, poderíamos dizer que um dos primeiros programas de transferência de renda de que se tem notícia foi instituído em 1908 pelo governo britânico. Diversos países europeus (Dinamarca, Alemanha, entre outros) já nos anos 1930-40 passaram a adotar políticas com esse perfil. Recentemente, doze países na América Latina e no Caribe desenvolvem programas de transferência de renda, entre os quais se destacam Brasil (Bolsa Família), México (Progresas/Oportunidades), Argentina (Plan Família), Chile (Chile Solidario), Colômbia (Famílias en Acción), Costa Rica (Superémonos), República Dominicana (Solidaridad), Peru (Juntos) e El Salvador (Red Solidaria) (SEADS, 2010b: 30). Dessa forma, podemos dizer que os programas de transferência de renda não são um fenômeno novo, muito menos uma especificidade brasileira. No entanto, a partir de alguns programas localizados na área de abrangência do BID (continente americano), verificamos se o Pró-Social é uma tendência no mínimo regional.

Se relembarmos o foco do projeto – calcado no aprimoramento e monitoramento das políticas sociais – os principais programas que estão sendo cadastrados e o caráter inovador que essa proposta carrega (em se tratando de um cadastro unificado de acesso *online*), e compararmos com outros projetos no Brasil e na América Latina, notamos que há uma tendência ao crescimento desse tipo de ação, muitas delas financiadas por organismos internacionais. Deve-se reconhecer, no entanto, que em um país de dimensões continentais como o Brasil há disparidades regionais. A maioria dos municípios brasileiros possui uma parca estrutura de gestão de programas sociais, e dependem, quase exclusivamente, de projetos federais. Os diversos municípios e estados brasileiros vivem realidades completamente distintas, e isso pode obscurecer a afirmação de que há uma nova tendência nacional nas políticas sociais brasileiras. Tal afirmação torna-se mais complexa quando falamos em tendência latinoamericana. No entanto, o que mostraremos é a aplicação crescente de projetos sociais com transferência de renda que utilizam novas tecnologias de bancos de dados para efetuarem o controle das ações implementadas e famílias beneficiadas.

Como exemplos de casos brasileiros podemos citar os bancos de dados sociais de João Pessoa (PB), Campina Grande (PB), Manaus (AM) e Recife (PE), financiados pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Essas cidades implementaram um Atlas de Desenvolvimento Humano municipal, em parceria com o PNUD, que tem como ferramenta principal um banco de dados com indicadores sociais e dados da administração pública, compondo mais um instrumento para a prefeitura planejar políticas sociais. A maioria desses programas integra em um único sistema diversos indicadores (abrangendo áreas como educação, saúde, habitação, saneamento, segurança e pavimentação) que permitem a gestão mais dinâmica por parte do governo, além do acesso *online* dos dados pela população, o que, segundo o PNUD, favorece a transparência dos projetos.

A Política Nacional de Assistência Social, resultante de discussões e negociações nas conferências estaduais e nacionais, enfatiza o monitoramento e a avaliação das políticas sociais. Nesse sentido, o Estado Nacional vem introduzindo sistemas abrangentes de armazenamento de dados e de monitoramento e avaliação, desde governos anteriores, como o de FHC. O estado de São Paulo foi um dos primeiros a levar adiante esse projeto de banco de dados social com o apoio de um organismo de fomento internacional interessado na multiplicação de ações semelhantes pelo país. Apesar de São Paulo possuir um projeto em estágio avançado, ele não é o único que se embrenhou em programas de banco de dados para monitoramento e controle de políticas sociais. Também são diversos os debates em universidades sobre o acompanhamento e gestão de políticas sociais, mostrando como tal discussão também adentrou o meio acadêmico.⁷²

A maioria desses bancos de dados focalizados está interligada ao Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico), o qual regula as ações do Bolsa Família. O CadÚnico é um instrumento de coleta de dados e informações com o objetivo de mapear, identificar e auxiliar as famílias de baixa renda dos municípios brasileiros, as quais

⁷² Como exemplo, podemos citar o workshop “Sistemas de Informação Aplicados às Políticas Públicas Locais: a Perspectiva das Políticas Setoriais”, organizado pelo PNUD e pelo CEM (Centro de Estudos da Metrópole) – ligado ao CEBRAP (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) – em 27 de março de 2007. Da mesma forma, em julho de 2009, o seminário “Cadastro Único de programas sociais” discutiu, na PUC-SP, as potencialidades do Cadastro Único como ferramenta de acompanhamento e gestão de políticas sociais, mostrando como tal discussão também foi disseminada no meio acadêmico. O seminário, promovido pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, MDS), Governo do Estado de São Paulo, Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP (IEE), Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) e Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes), reuniu representantes de governos, universidades e institutos de pesquisa.

devem ter até meio salário mínimo por pessoa. Famílias com renda superior poderão ser incluídas no cadastro, desde que estejam vinculadas a outros programas sociais. O CadÚnico é constituído por sua base de dados, instrumentos, procedimentos e sistemas eletrônicos. Sua base de informações pode ser utilizada pela União, estados e municípios para obtenção de diagnósticos socioeconômicos e principais necessidades das famílias beneficiadas, auxiliando o governo no desenvolvimento e gestão de políticas sociais a esse segmento da população.

Quanto às responsabilidades, a Caixa Econômica Federal deve capacitar os agentes de cadastramento dos municípios, além de fornecer os aplicativos de entrada e transmissão de dados e os formulários relativos ao cadastramento. As prefeituras reúnem basicamente as Secretarias de Saúde, Assistência Social e Educação para definirem o público a ser entrevistado e a estratégia de coleta de dados, além de inserirem as informações obtidas no programa de cadastramento único. Os órgãos públicos federais (gestores dos programas sociais) estão incumbidos da articulação, junto com estados e municípios, de ações integradas para a obtenção dos dados. As principais informações coletadas junto às famílias cadastradas são:

- características do domicílio (número de cômodos, tipo de construção, tratamento da água, esgoto e lixo);
- composição familiar (número de componentes, existência de pessoas com deficiência);
- identificação e documentação de cada componente da família;
- qualificação escolar dos componentes da família;
- qualificação profissional e situação no mercado de trabalho;
- remuneração; e
- despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação e outros).

Tal base cadastral permite a centralização dos dados, mas a coleta e gestão são descentralizadas. Dessa forma, o repasse de recursos financeiros aos entes federados é um dos mecanismos adotados pelo Ministério do Desenvolvimento Social para aperfeiçoamento da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família. Nesse sentido, o MDS criou o Índice de Gestão Descentralizada – IGD, que reflete a qualidade da gestão municipal no Programa e serve de base para o repasse de recursos financeiros

aos municípios. Assim como no Pró-Social, o controle social do Bolsa Família é efetivado pela participação da sociedade civil no planejamento, execução, acompanhamento e avaliação, e fiscalização do Programa. Objetiva-se uma ação conjunta entre Estado e sociedade, em que os eixos centrais são: compartilhar responsabilidades, a fim de aumentar a eficácia e efetividade do Programa; proporcionar transparência às ações do poder público local; e garantir o acesso das famílias mais pobres às transferências condicionadas de renda. Sobre as condicionalidades, elas estão relacionadas a compromissos nas áreas da Educação, da Saúde e Assistência Social, no sentido de que é fornecida uma espécie de recompensa, auxílio ou incentivo para que as normas, regras e leis sejam cumpridas.⁷³

Quando pensamos na América Latina como um todo, os projetos Chile Solidário e Programa Oportunidades (México) possuem fortes semelhanças com a proposta apresentada pelo programa Pró-Social e pelo CadÚnico do Bolsa Família. A opção de alterar a situação social das famílias mais afetadas pela pobreza por meio de programas de transferência de renda não é uma exclusividade brasileira. O exemplo da divulgação do Programa Fome Zero em diversos países do mundo confirma a credibilidade desse tipo de projeto, e a presença na América Latina do "Plano Nacional de Seguridad Alimentar - A fome é mais urgente" (Argentina) e o já citado Chile Solidário (Chile) exemplificam a tendência de ampliação dessas alternativas no continente. Desta forma, a tabela a seguir mostra o peso desses programas em diversos países latino-americanos 2006⁷⁴:

⁷³ Cf.: Programa Bolsa Família. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>>. Acesso em: 17 abr. 2010.

⁷⁴ Não foi possível localizar os dados atualizados de todos os programas citados pelo estudo da CEPAL "La Protección Social de cara al futuro". Em 2011, o investimento no Programa Bolsa Família representa cerca de 0,4% do PIB (Produto Interno Bruto) e atende 12,9 milhões de famílias, aproximadamente 50 milhões de pessoas. Cf.: MDS. Governo concede ganho real ao Bolsa Família para atacar extrema pobreza. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/fevereiro/governo-concede-ganho-real-ao-bolsa-familia-para-atacar-extrema-pobreza>>. Acesso em 15 mar. 2011.

Tabela 3 – Cobertura e custo de 8 programas de transferências condicionadas na América Latina e Caribe		
Programa	Beneficiários / População (em porcentagem)	Gasto / PIB (em porcentagem)
Bolsa Família (Brasil, 2003)	16,0	0,28
Chile Solidario (Chile, 2002)	6,5	0,10
Familias en Acción (Colômbia, 2001)	4,0	0,30
Superémonos (Costa Rica, 2000)	1,1	0,02
Programa de Asignación Familiar (PRAF) (Honduras, 1990)	4,7	0,02
Programa de avance mediante salud y educación (PATH) (Jamaica, 2002)	9,1	0,32
Oportunidades (ex-Progresas) (México, 1997)	25,0	0,32
Red de Protección Social "Mi Familia" (Nicarágua, 2000)	1,2	0,02

Fonte: CEPAL (2006), La Protección Social de cara al futuro.

Para a CEPAL (2006), na maioria desses programas as transferências de renda resultaram em aumentos dos ingressos familiares a diversos serviços, cobrindo segmentos significativos da população a preços razoáveis, mesmo que seu total nem sempre seja suficiente para obter um efeito significativo nas taxas de pobreza.

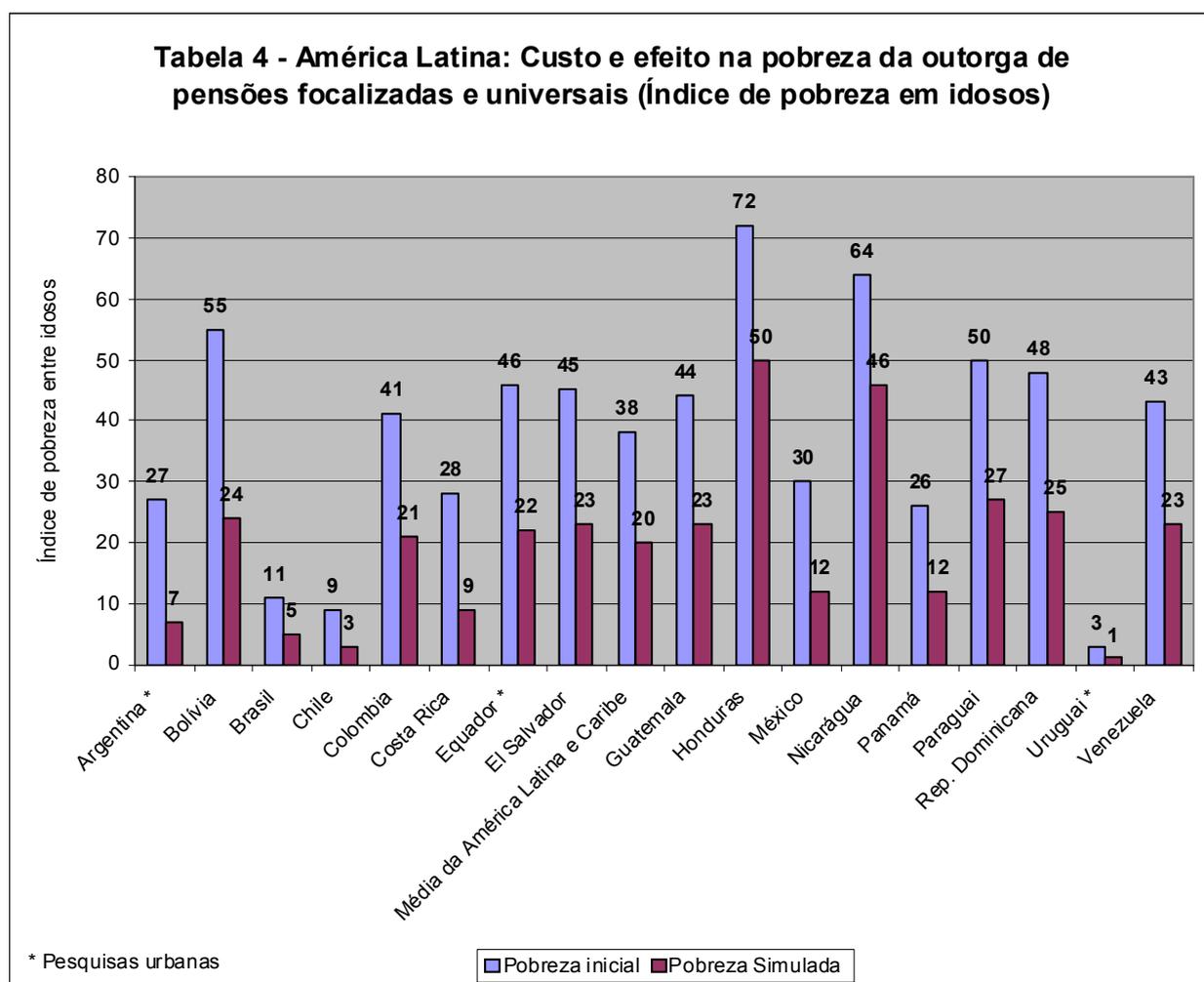
No relatório do BID que apresenta a aprovação do Programa Pró-Social⁷⁵, o Banco mostra como positivas as experiências semelhantes tanto por parte da própria instituição como as iniciativas apoiadas por outras agências de desenvolvimento. Para o BID, os programas sociais que alcançam maior êxito são os que utilizam critérios transparentes de focalização, que difundem seus resultados e contam com monitoramento e avaliação contínuas:

(...) rigorosas avaliações que o Banco tem impulsionado, tais como o Programa Oportunidades, a Rede de Proteção Social da Nicarágua, o Programa de Alocamento Familiar (PRAF) em Honduras, entre outras, lograram lições que nos levam a concluir que para estabelecer um sistema de monitoramento e avaliação sólido é necessário (i) combinar diferentes tipos

⁷⁵ O documento “Perfil de facilidad sectorial – mecanismo sectorial de desarrollo institucional: São Paulo / enero de 2004”, está locado no endereço: <<http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=BR-L1009&Language=Spanish>>.

de informação, como por exemplo, dados administrativos e operativos para o seguimento de insumos, atividades e produtos; e (ii) que a implementação ocorra mediante uma colaboração entre equipes técnicas das instituições públicas e pesquisadores de instituições acadêmicas e de investigação nacionais e internacionais que avaliem a qualidade das avaliações. (BID, 2004: 5).⁷⁶

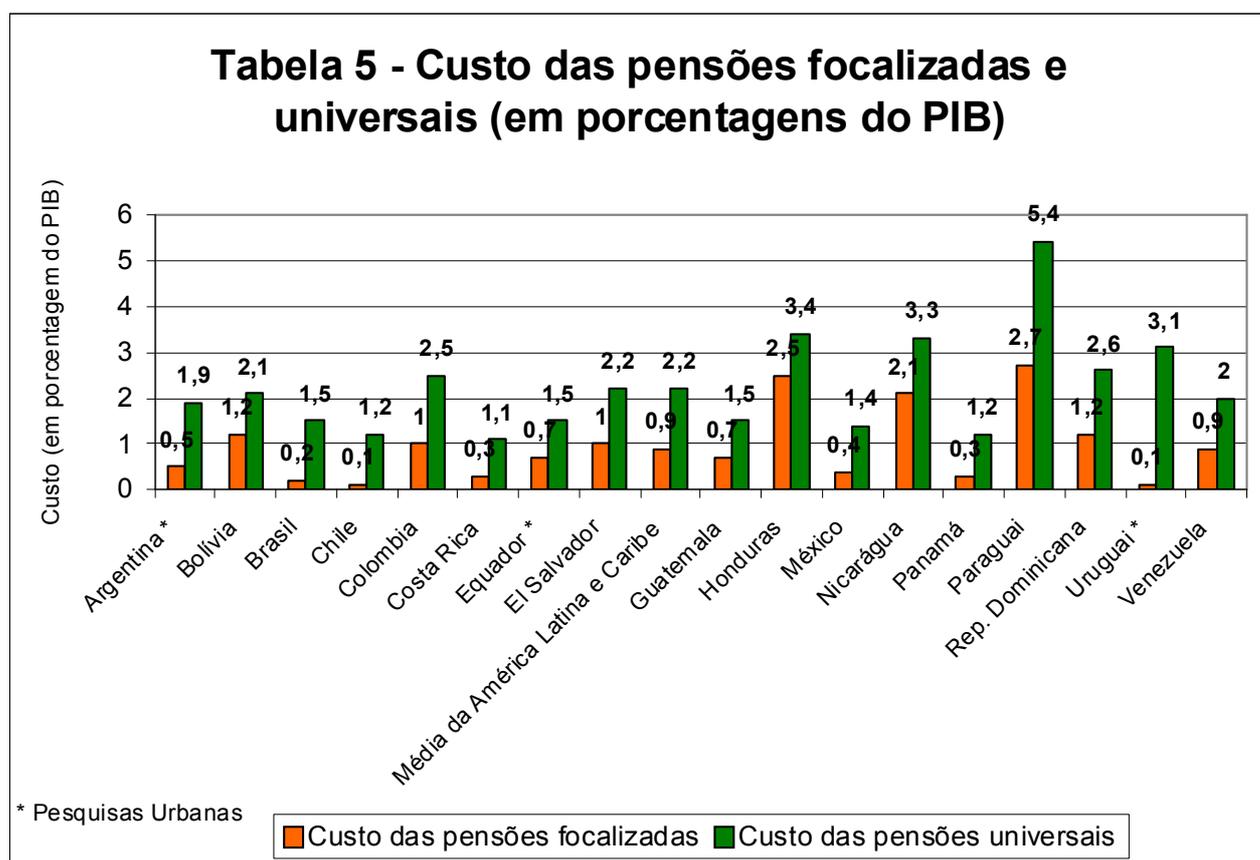
Desta forma, a proposta do programa Pró-Social de garantir um aprimoramento e controle nos programas de transferência de renda de forma cada vez mais focalizada é uma tendência a ser seguida pelo continente como um todo, basta termos em vista o estudo proposto pela CEPAL no relatório *La Protección Social de cara al futuro*, analisável por meio dos gráficos abaixo:



Fonte: CEPAL (2006), *La Protección Social de cara al futuro*.

⁷⁶ Tradução do autor. Documento disponível em: <<http://www.iadb.org/EXR/doc98/pro/pbrl1009.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2010.

O gráfico anterior sugere uma redução da pobreza da parcela da população que não contribui, formada em sua maioria por idosos, a partir da disseminação de programas de transferência de renda, neste caso, por meio de pensões. Essa lógica também é fomentada pelo BID e apoiada pela mídia (o que será melhor discutido quando abordarmos os indicadores sociais). Para tal, basta atentarmos para a matéria “Programas sociais ou salário mínimo?”, locada no sítio do BID,⁷⁷ que apresenta um estudo que mostra como os programas brasileiros de transferência de renda são sete vezes mais eficientes para reduzir a pobreza do que o aumento do salário mínimo. Resta-nos saber quais os critérios para avaliar essa eficiência e se esses projetos realmente afetam a desigualdade estrutural no país. Será que essa eficiência significa apenas um momentâneo aumento de renda?



Fonte: CEPAL (2006), La Protección Social de cara al futuro.

Quanto às políticas focalizadas, devemos ter em mente as grandes dificuldades orçamentárias dos últimos anos, o que fomenta políticas que mostram eficiência, por

⁷⁷ Artigo datado de 23 de fevereiro de 2007, localizado no endereço eletrônico: <http://www.iadb.org/NEWS/articledetail.cfm?Language=Po&parid=4&artType=WS&artid=3610>

meio de índices positivos e baixo custo, simultaneamente. Desta forma, os dois gráficos anteriores mostram como aumentaria a eficiência e diminuiriam os custos se as políticas sociais, em especial de transferência de renda, fossem mais focalizadas.

Diante do fortalecimento de programas focalizados que almejam a inversão social, podemos traçar um paralelo entre a utilização de sistemas de informação integrados para a manutenção desse objetivo, indicando uma tendência na aplicabilidade dessas iniciativas na América Latina.⁷⁸ Tomando o Programa Chile Solidário como exemplo, esta iniciativa visa a criar um sistema de proteção social formado por diversas ações, todas focalizadas na inversão social das pessoas que se encontram em extrema pobreza, garantindo, entre outras coisas, os subsídios monetários assegurados por lei (Decreto Ley N° 869, de 1975). As principais medidas que dão base ao sistema são:

- ✓ Vontade política e papel ativo do Estado
- ✓ Institucionalidade pública e oferta programática adequadas
- ✓ Busca da inclusão social
- ✓ Atenção ao “Ator Família” (Intervenção integral e multisetorial)
- ✓ Marco regulatório necessário (Recursos, Orçamento, Lei Chile Solidário)
- ✓ Financiamento estável (Reforma Tributária)
- ✓ Sistema de Informação e Funcionamento em rede

Se o compararmos com o Projeto de Aprimoramento e Monitoramento da Política Social do estado de São Paulo, atentaremos para o fato de que ambos possuem o intuito de implementar um sistema de informações interligadas para o monitoramento das políticas sociais como um todo (embora o Pró-Social possua a peculiaridade de agrupar diversos cadastros no mesmo banco de dados, aumentando as possibilidades de análise do gestor para a produção de políticas públicas). Ambos objetivam a promoção de ações em diversas áreas – como saúde, educação e emprego. Da mesma forma que o projeto do estado de São Paulo propôs a criação do cadastro como ferramenta para que os gestores produzam políticas que atendam aos objetivos específicos de cada região, o Chile Solidário procura realizar um trabalho específico com cada família, identificando quais são suas reais necessidades. Além disso, o projeto chileno considera essencial a participação dos atores locais, encabeçados pelos municípios, tanto que apenas dois

⁷⁸ Procurando focalizarmos a pesquisa, nos retemos à análise de exemplos pontuais na América Latina, o que não significa que estratégias de políticas sociais semelhantes não sejam aplicadas em outras regiões.

municípios não estão incorporados ao Projeto *PUENTE*⁷⁹, que serve como porta de entrada para o Chile Solidario, de maneira muito análoga ao que é proposto pelo Pró-Social.

Outro projeto com algumas características semelhantes e que aponta para a tendência do BID em apoiar esse tipo de ação é o programa mexicano *Oportunidades*. Esta proposta foi lançada em 1997, com o objetivo de ajudar famílias de baixa renda a melhorarem sua alimentação e garantirem a frequência assídua dos filhos à escola. As transferências de renda às famílias ocorrem por meio de pagamentos regulares em dinheiro entregues diretamente à chefe feminina da família. A ajuda é garantida caso a família beneficiada cumpra com as exigências do programa, tais como: manter os filhos na escola, levá-los regularmente ao médico e vaciná-los, e participar de discussões periódicas sobre tópicos como saúde, alimentação, higiene, violência doméstica e planejamento familiar.

Em entrevista disponível no sítio do BID⁸⁰, Carola Álvarez, líder da equipe do BID que aprovou o empréstimo de US\$1 bilhão ao *Oportunidades*, cita Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, Honduras e Nicarágua entre os países latinoamericanos que utilizaram a experiência do programa mexicano no planejamento de seus programas sociais nas áreas de educação, saúde e nutrição: “O Oportunidades enfrenta o desafio de gerenciar a distribuição do programa para 5 milhões de famílias em todo o país”. Tal sistema de monitoramento e supervisão se insere entre os melhores da região. “Para o BID, trabalhar com o programa tem sido uma parceria incrível para a inovação e a disseminação daquilo que funciona”, disse a representante do BID na referida entrevista. Para os idealizadores do programa mexicano, Santiago Levy e José Gómez de Leon, o aspecto mais importante do projeto é a avaliação constante e rigorosa. Para ambos, as avaliações compõem uma ferramenta fundamental para o ajuste das diversas operações do programa, além de gerarem informações confiáveis e evidências empíricas ao ritmo de funcionamento do programa. Esse exemplo mostra que a tendência de monitoramento constante do Pró-Social é uma prática disseminada por grande parte da América Latina, e que ganha maior amplitude com os financiamentos de instituições de fomento, como o BID, por exemplo. Assim como o Pró-Social, o programa

⁷⁹ O *PUENTE* é um programa de intervenção integral, desenhado para dar apoio psicossocial a famílias que vivem em condições de extrema pobreza, integrando a família à rede de benefícios e serviços sociais.

⁸⁰ Artigo “Uma oportunidade diferente”, de Peter Bate, disponível em: <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3039>.

Oportunidades também aponta para a importância da utilização de dados estatísticos para combater os problemas sociais.

Por fim, devemos ressaltar que há não apenas projetos de banco de dados sociais e transferência de renda semelhantes aos aplicados no Brasil como esse país também promoveu a transferência dessa tecnologia para outros países latino-americanos. Com base no crescente protagonismo do Brasil em âmbito regional, desenvolveu-se um projeto entre o Brasil e a República Dominicana, no qual a Caixa Econômica Federal foi uma parceira. Essa ação tinha o intuito de capacitar alguns representantes dominicanos com a transferência de conhecimento sobre gerenciamento de sistemas de cadastro e pagamento de benefícios sociais do governo, área na qual a CAIXA possui grande experiência (agente operador do Cadastro Único do Bolsa Família). No caso da República Dominicana, as atividades tiveram início em junho de 2006, quando representantes da CAIXA estiveram em missão governamental para a negociação do acordo. A demanda da República Dominicana surgiu a partir do desejo de desenvolver um sistema de pagamento para o *Solidaridad* – principal programa de distribuição de renda daquele país – semelhante ao utilizado no *Bolsa Família*. O interesse versa em torno do desenvolvimento de um sistema de comunicação similar ao desenvolvido nos municípios isolados do Norte e Nordeste brasileiros, que utiliza satélites e internet via rádio, possibilitando o débito de cartões magnéticos de programas de transferência de renda em regiões onde não existe energia elétrica ou telefone. O programa também visa à modernização do sistema de cadastros das famílias e à troca de informações entre instâncias governamentais. Pretende-se que a partir do auxílio brasileiro possa haver a interligação dos dados, permitindo atualizações contínuas e a segurança das informações.

Desta forma, podemos dizer que essa tendência de descentralização, focalização e monitoramento das políticas sociais não é uma exclusividade do Pró-Social, e o apoio e colaboração do BID a essas alternativas mostram as tendências dos projetos para políticas sociais no Brasil e na América Latina como um todo. Tal tendência corrobora o interesse do BID em financiar o projeto no estado de São Paulo, apesar de ser um programa de dimensões mais locais, mostrando como o financiamento desse cadastro não é uma ação isolada ou desinteressada. No entanto, essa tendência nos mostra que apesar de alguns municípios brasileiros terem desenvolvido cadastros de políticas sociais, a maioria desses entes federativos depende do CadÚnico federal. Nesse sentido, a amplitude e avanço do projeto do estado de São Paulo destoam um pouco da tendência

brasileira, dinâmica que pode ser compreendida a partir da análise dos motivos que determinaram o financiamento do projeto para este estado. Além disso, o monitoramento constante e a utilização de dados estatísticos aparecem como indispensáveis para o sucesso das ações implementadas tanto em âmbito nacional como local. Em todos os projetos há o discurso de uma ordem social mais justa a partir da inversão social mais eficiente para aqueles que cumprirem as condicionalidades propostas por cada projeto.

3.5. A importância dos Indicadores Sociais

No conjunto das inovações em política social (entre elas o Pró-Social) introduzidas pelo Governo de São Paulo nos últimos anos, uma parte significativa tem sido a avaliação e desenvolvimento dos resultados das ações sociais e de seu impacto na vida das famílias por meio de índices e indicadores. Com o auxílio da Fundação Seade, foram concebidos o Índice de Vulnerabilidade Social Familiar (IVSF, descrito no primeiro capítulo), o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS, que aponta as condições sociais de cada município) e o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS, agregado por setor censitário e que colabora para definir os repasses dos recursos estaduais do Programa de Proteção Social para os municípios). Também foram desenvolvidos o Índice de Vulnerabilidade Juvenil e o Índice Futuridade, que consideram a disponibilidade de políticas públicas e a dimensão de riscos sociais, respectivamente, para os jovens e para os idosos – dois segmentos vistos como prioritários para a Assistência Social (SEADS, 2010: 39).

Além disso, há o Índice SEDS (I-Seds), o qual busca avaliar a gestão dos programas estaduais de transferência de renda por parte dos municípios e as condições que eles devem atender para oferecer a Proteção Social Básica e a Especial. Trata-se, portanto, de uma ferramenta que apresenta uma visão focalizada da política social em São Paulo, mostrando como ela tem sido implementada em cada município. Tal índice é adquirido pela média aritmética de três subíndices: Elementos Estruturantes da Gestão, Ação Jovem e Renda Cidadã. O Índice SEDS deve utilizar dados que são atualizados com periodicidade máxima de doze meses – possibilitando uma edição anual do mesmo – os quais serão obtidos em duas fontes primárias: os sistemas Pró-Social e PMAS-web. A primeira apuração do índice ocorrerá em 2011, após

disponibilização dos dados necessários e criação de aplicativo para a realização dos cálculos (SEADS, 2010: 40).

Por conseguinte, podemos dizer que o governo de São Paulo tem intensificado nos últimos anos o desenvolvimento e utilização de indicadores para balizar suas ações sociais, e que os objetivos do projeto Pró-Social – assim como nos projetos semelhantes de políticas sociais focalizadas espalhados por toda a América Latina – estão extremamente imbricados ao crescimento da utilização de indicadores sociais para a implementação de políticas sociais. Como fora apresentado, a questão do resultado é extremamente importante para os Bancos e para o governo. Para o BID, não é interessante a apresentação de projetos falidos ou de pouco alcance, pelo contrário, ele quer propostas modernas que ampliem a credibilidade da instituição. De maneira correlata, o governo necessita de números positivos, que possam ser mostrados para a população e para o mundo. Apesar de todos os problemas enfrentados pela população atualmente, o Brasil é o país com maior mobilidade social nos últimos 10 anos, e esse tipo de informação constitui-se nos dados de que o governo precisa para afirmar que suas políticas sociais e econômicas estão obtendo êxito.

Neste texto, partiremos da definição de indicadores proposta por Jorge Kayano e Eduardo de Lima Caldas, “enquanto instrumentos importantes para controle da gestão e verificação e medição de eficiência e eficácia não apenas na administração privada, mas também e principalmente na administração pública”, possibilitando comparar situações entre localidades e períodos diferentes (2001: 293). Os indicadores estabelecem determinado padrão normativo a partir do qual se avalia a realidade social que se quer intervir, construindo um diagnóstico que define estratégias e prioridades. Além disso, os indicadores avaliam as políticas e programas, verificando se os objetivos foram alcançados (eficácia), o nível de utilização de recursos (eficiência) e as mudanças no estado social da população alvo (impacto) (idem: 296-297). Os indicadores podem servir tanto para análises em pesquisas acadêmicas quanto para avaliar, justificar e legitimar políticas públicas.

Ao longo do século XX, o ímpeto pelo planejamento mais eficiente do setor público fomentou o desenvolvimento dos indicadores sociais, que a partir dos anos 1960 tiveram sua atuação ampliada no acompanhamento das políticas sociais. Os indicadores sociais eram vistos como forma de propiciar uma melhor utilização dos gastos públicos e de auxiliar o governo a identificar mais fielmente as desigualdades sociais, e assim,

produzir ações mais efetivas para amenizá-las. Nesse período surgem os indicadores de Primeira Geração, como o Produto Interno Bruto – PIB e o PIB *per capita*.

Em meio a pressões populares referentes à crise social causada pela estagnação econômica advinda dos anos 1980 e a cristalização da prática de planejamento público em âmbito local, os indicadores sociais ganharam um lugar especial na formulação de políticas sociais. Além da intenção do governo de promover ações sociais mais focalizadas – em parte devido à escassez de recursos no período – a partir de meados dos anos 1980, o meio acadêmico aprofundou suas análises sobre a crescente desigualdade social no país. Essa ampliação do uso dos indicadores também se deve ao intenso desenvolvimento de agências estatísticas (como IBGE, INEP, Ministério do Trabalho e outros), que rapidamente se familiarizaram com tecnologias de comunicação e informação para utilização dos dados e disseminação dos resultados. Também não podemos esquecer que a obrigatoriedade de apresentação de planos diretores em municípios que excedam 20 mil habitantes e de planos plurianuais de investimento de âmbito local, instituída na Constituição Federal de 1988, disseminou a prática de planejamento local.

Nesse período são criados os indicadores de Segunda Geração. O surgimento do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) em 1991, por exemplo, e o seu sucesso como indicador nos meios de comunicação deu novo impulso para o desenvolvimento da prática de balizar a análise e monitoramento de políticas sociais por meio desses índices. O IDH foi criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e conjugava o PIB *per capita* com indicadores de longevidade e nível educacional. Em todo o Brasil, a necessidade de criar diagnósticos setoriais da realidade local para justificar o repasse de verbas federais de programas sociais ajudava a institucionalizar a formação de políticas sociais em bases mais técnicas (Guimarães e Jannuzzi, 2004: 13-14). Em São Paulo, o avanço dos indicadores não foi diferente, já que em torno do IDH foram criados vários indicadores específicos para a região, como o Mapa da Exclusão/Inclusão; mapas de acessibilidade aos bens, serviços e equipamentos públicos, etc.

A partir desse período, em meio às discussões sobre a redemocratização do país, surge também a questão da transparência governamental e a comunicação entre governo e sociedade civil, como forma de possibilitar a participação da sociedade na gestão governamental. Não deveria haver apenas uma divulgação de dados governamentais, mas precisavam ser criados indicadores que fornecessem melhor entendimento para a

população em relação aos problemas da sociedade. Essa democratização de informações deveria auxiliar a população a controlar as ações do governo e permitir que diferentes atores sociais pudessem formular propostas e participar da gestão governamental. Até mesmo os valores e normas embutidos nos próprios indicadores sociais deveriam ser definidos em fóruns de participação popular (Kayano; Caldas, 2001: 297-298).⁸¹

É nesse período que surgem os indicadores de Terceira Geração, os quais procuram medir não apenas os resultados de curto prazo, mas também os esforços realizados para avaliar a criação e consolidação de mecanismos institucionais que facilitem a participação social nas políticas públicas, assim como a transparência nas ações governamentais. Os objetivos e metas devem ser permanentemente discutidos e reavaliados a partir desses indicadores, como no Índice Paulista de Responsabilidade Social. Nesse processo, os indicadores aparecem como forma da sociedade garantir sua participação e fiscalização das políticas sociais, fornecendo legitimidade para as ações governamentais. Portanto, a constituição do Pró-Social está em consonância com esse processo de evolução dos indicadores, ao possibilitar o armazenamento e cruzamento de dados que serão utilizados para construção de indicadores a serem disponibilizados para a população participar da gestão dessas políticas.

Diante dessa dinâmica, devemos atentar para o discurso que baliza a utilização dos indicadores sociais. A forma como inúmeros indicadores são utilizados provocam um processo de redução da análise da dinâmica social em números. Um exemplo dessa prática ocorre quando se considera que certa política social não obteve êxito pelo fato do indicador que a avalia permanecer estático, o que não leva em consideração os fatores que podem se encontrar fora do alcance desse indicador. Outro problema encontrado nessas práticas é o da utilização de índices padronizados para diversos países e culturas, negligenciando as particularidades que conformam o modo de vida em cada região. Além disso, quando se trabalha apenas com a variação do indicador, supõe-se que há uma completa isenção política e ideológica por parte daqueles que propõem e executam essas análises. A coleta e produção de dados para a construção de indicadores

⁸¹ “A instituição do Estatuto da Cidade – por intermédio da Lei 10.257/01, que regulamenta o capítulo de política urbana da Constituição de 1988 – permitiu a implementação de novos instrumentos jurídicos por parte do Poder Executivo Municipal a serem utilizados no processo de planejamento e na implementação da política urbana. Nesse sentido, a adoção de instrumentos de planejamento e de gestão urbana passou a assumir um caráter ainda mais relevante no processo de gestão administrativa municipal. Este complexo contexto vem fazendo com que a geração e disseminação periódica de estatísticas e indicadores municipais passem a assumir um caráter ainda mais relevante no processo de planejamento, inclusive também para subsidiar o processo de implantação, monitoramento e avaliação das políticas implementadas” (Guimarães e Jannuzzi, 2004: 14).

demonstram os interesses de medição dos formuladores dos indicadores, e desta forma, “o indicador é a ‘expressão’ (sempre viesada e valorativa) de determinada realidade. Por outro lado, a leitura desses indicadores, também viesada e parcial, indica os interesses do leitor” (Kayano; Caldas, 2001: 291-292). Quando o leitor também é formador de opinião pública, o indicador não apenas expressa como também pode “produzir” e “instituir” certa realidade. Desenvolveu-se, assim, a crença que os indicadores sociais refletem uma verdade absoluta, o que negligencia que eles são a resposta a uma pergunta definida e carregada de fatores subjetivos por parte daqueles que criam e utilizam esses índices.⁸²

Embora definidos muitas vezes de forma bastante abrangente, os conceitos são operacionalmente banalizados como se os indicadores e índices criados fossem a expressão exata, mais válida ou ideal dos conceitos indicados (...) Invariavelmente, há pouca reflexão sobre a validade dos indicadores e menos ainda da estrutura da causalidade entre as dimensões sociais estudadas... (...) não se deve superestimar o papel e a função dos Sistemas de Indicadores Sociais neste processo, como se a formulação e implementação de políticas públicas dependessem exclusiva ou prioritariamente da qualidade dos insumos informacionais. (Jannuzzi, 2004: 3-8).

Para analisarmos os dados apresentados por determinado indicador devemos atentar para qual ponto de vista as suas perguntas estão orientadas. Devemos permanecer atentos para o fato de que os indicadores podem ser usados como um fim em si, o que afirmaria a lógica de “gestão da pobreza”, na qual o governo faz o mínimo para “inserir” a população na ordem social almejada, enquanto os indicadores mostram mudanças significativas. Por meio de benefícios mínimos e monitoramento intenso conquista-se a população, garantindo a administração de milhões de pessoas pobres.⁸³

⁸² Um exemplo disso são as pesquisas que mostram que houve a maior mobilidade social no Brasil no governo Lula, enquanto pesquisas da CEPAL mostram que o percentual da população vivendo abaixo da linha da pobreza no Brasil variou pouco: 34,1% para 32,8%. Isso mostra como o índice é composto e possibilita análises antagônicas sobre o mesmo assunto.

⁸³ O conceito de “gestão da pobreza” foi baseado na discussão de Paulo Arantes, Francisco de Oliveira e Laymert Garcia dos Santos em reportagem na Folha de S. Paulo no dia 24/06/2007, página A 16. O melhor produto do Brasil seria a “gestão da pobreza”. Para eles, o êxito da política educacional do governo federal é apenas aparente e opera numa lógica perversa, pois conquista amplo apoio social e praticamente anula a possibilidade de oposição: “O ProUni é um achado. Estamos no ‘best practice’ de políticas públicas para países emergentes sem solução, que têm populações eternamente pobres que têm de ser administradas. É um negócio que poderia ser vendido no mundo inteiro pelo Banco Mundial: como gerir 200 milhões de pessoas sem conflito”, afirma Arantes. Tal lógica de gestão da pobreza pode ser ampliada para outros programas governamentais, não necessariamente ligados à área educacional.

Dessa forma, identificamos a busca pelo desenvolvimento de indicadores sociais que possibilitam avaliações mais pormenorizadas da situação social, sendo uma das ferramentas para a melhor utilização dos gastos públicos. Esses indicadores seriam indispensáveis para projetos como o Pró-Social, que mantém o objetivo de monitorar os projetos voltados para o desequilíbrio social e, como corolário, as condições de vida da população.

O panorama político, econômico e social no qual ocorre o fortalecimento dos indicadores sociais nos ajudou a indicar o contexto político e econômico no qual o projeto Pró-Social está inserido, e a apontar mais uma variável determinante para o sucesso na aplicação do projeto. A sofisticação desse programa, constituído de grande inovação tecnológica, carrega diversos fatores que pavimentaram o caminho para esse tipo de ação não só no Brasil como em diversos lugares do mundo. Por fim, nota-se o caráter da legitimidade do Pró-Social, conquistada por meio da participação da sociedade civil e das ONGs através da internet, além da positiva aceitação da mídia, já que é vista como positiva a eficiência de uma funcionalidade que propicie a identificação e ação sobre os grupos mais vulneráveis. A projeção do estado de São Paulo no campo das “*best practices*”, aplicadas pelos mais renomados gestores e consultores, fornece legitimidade política, e até mesmo econômica, no momento de contrair empréstimos junto a Bancos internacionais como o BID. Diante do quadro de cortes de verbas e focalização das ações nesse setor, esse projeto possui grande legitimidade científica, tanto que é aprovado pelos rigorosos técnicos das instituições de financiamento internacional.

Por meio da identificação de diversas variáveis, procuramos entender a alta legitimidade dessa proposta de avaliação e monitoramento de políticas sociais, que surge como mais uma promessa para o antigo e estrutural problema da desigualdade social no Brasil. Por meio da análise do Pró-Social foi possível identificar que a busca pela ordem social na sociedade democrática está sendo colocada em prática por meio de ações como a descentralização das ações, integração das informações de gestão, focalização do público-alvo, monitoramento e controle pela eficiência e participação popular no processo governamental.

3.6. Entrevistas sobre o Pró-Social

No primeiro capítulo apresentamos o Pró-Social conforme descrição em manuais, revistas e *sites* do governo do estado de São Paulo. Apesar de destacarmos a questão da participação cidadã, até o momento foram analisados elementos que explicam a ascensão nas políticas sociais de diversos elementos que compõem o Pró-Social, sem apresentarmos a visão daqueles que utilizam esse sistema na SEDS e nas prefeituras, além do conhecimento que os beneficiários possuem sobre o cadastro.

Em relação aos gestores da SEDS ligados ao Pró-Social, foram realizadas duas entrevistas: a primeira em março de 2007 (questões respondidas por *email*) para o projeto de iniciação científica intitulado “As organizações internacionais na formulação de políticas sociais - análise do caso BID e Programa Pró-Social”. A segunda ocorreu em janeiro de 2011, já no processo de finalização deste mestrado, e foi realizada presencialmente e por *email*. Apesar de não mencionarmos os nomes dos entrevistados durante todo este texto, separaremos as observações obtidas nas duas entrevistas na SEDS.

Segundo gestor da primeira entrevista, antes da entrada do BID o Sistema Pró-Social era um projeto menos ambicioso, tendo como objetivo unificar os cadastros internos da SEDS. A Casa Civil verificou que o projeto tinha um potencial maior, no sentido de unificar cadastros em todo o Estado de São Paulo e em todos os órgãos da administração direta e indireta, estaduais, municipais e mesmo federais. O BID entrou no projeto ao perceber que o potencial dessa ação poderia ser maior, no sentido do Cadastro Pró-Social ser uma ferramenta de avaliação, monitoramento e aperfeiçoamento da política social. Por isso, o projeto passou a se chamar “Avaliação e Aprimoramento da Política Social no Estado de São Paulo”, e o Sistema Pró-Social tornou-se um dos seus componentes (os outros três são: Monitoramento e Avaliação, Apoio às Ações Municipais e Comunicação). Como o BID sempre exige que um organismo internacional gerencie os projetos que financia, o PNUD foi escolhido para esta tarefa. Neste sentido, esta instituição teve total participação no projeto, não apenas no seu acompanhamento, mas também em toda a tramitação de documentos e informações necessárias ao gerenciamento, ou seja, o papel do PNUD foi o de gerenciamento de todos os procedimentos e recursos necessários ao projeto, fossem financeiros, humanos ou materiais.

Quanto à influência de ONG's no Pró-Social, o gestor considerou que não havia influência direta, por se tratar de um projeto de Estado. O Estado fez um diagnóstico para implementar uma solução. Contudo, as ONG's têm papel no Cadastro, no sentido de que elas são parte das instituições que devem cadastrar programas e famílias no sistema, assim como participam do acompanhamento e monitoramento. Então, para o gestor, não se trata de ter "influência" no projeto, mas sim um "papel" dentro do mesmo.

Ao ser questionado sobre uma possível tendência internacional de cadastros unificados, os quais seriam apoiados e financiados por organizações internacionais, o gestor afirmou que nos países da Europa não é comum haver sistemas únicos, o que ele confirmou quando ele esteve em um seminário internacional e pôde fazer essa pergunta. Segundo o gestor, a resposta foi que os cadastros na Europa são regionais, ou mesmo municipais, e eles têm bastante autonomia para decidir sobre políticas sociais em âmbito regional. O Estado central formula apenas as diretrizes. Já em países da América, os governos adotam sistemas unificados de cadastro, uma vez que o Estado centraliza as decisões, embora descentralize a execução e, para isso, é preciso facilitar a coleta de dados, em nível nacional, que propicie informações para monitoramento e tomada de decisões. Como exemplos bastante avançados de sistemas unificados, o gestor citou o Chile e o México, e, com base nestes cadastros, o BID se interessou em financiar o projeto em São Paulo.

Em relação ao papel do Estado Nacional no Pró-Social, este controla o projeto através da Agência Brasileira de Cooperação, do ponto de vista do projeto e de suas conexões com agências e organismos internacionais. Em relação aos dados, propriamente ditos, não há ingerência do Governo Federal, exceto que o Pró-Social foi concebido com o mesmo formulário de dados do Cadastro Único Federal, para facilitar a conexão dos cadastros e a troca de dados. Quanto à vinculação dos bancos de dados, o gestor afirmou que naquele momento ela era desejável por parte do governo estadual, mas ainda não havia ocorrido por resistências do próprio governo federal. Em 2006, o governo federal realizou uma pesquisa com mais de 300 municípios de São Paulo, para avaliar se eles eram favoráveis à unificação dos cadastros, e a maioria aceitou a proposta, embora tivesse ficado claro, nas respostas, que os cadastros funcionavam de forma diferente e ambos teriam vantagens e desvantagens, sendo que a unificação apenas seria bem-vinda para os municípios se fossem mantidas as vantagens e superadas as desvantagens. Se ocorresse a unificação, os dados seriam carregados no âmbito

estadual e o Governo Federal teria acesso imediato, para efeito de controle, atribuição do NIS (número nacional de identificação social) e vinculação aos programas federais.

Por fim, dentre as respostas fornecidas pelo gestor também podemos citar a que destacou sobre o sistema Data Warehouse, que poderá propiciar melhor capacidade de processamento de dados, de maneira a facilitar a geração de relatórios e a consulta de dados tanto pelos usuários cadastrados como pelo público em geral. Além disso, o gestor ressaltou que, até aquele momento, o Sistema Pró-Social estava liberado apenas à gestão dos programas pelos usuários cadastrados, pertencentes a instituições que desenvolvem programas sociais e cadastram famílias.

Na segunda entrevista, os gestores ressaltaram que não havia previsão para implementação do Pró-Social como portal público, ou seja, o controle e participação popular no processo de gestão das políticas sociais eram vistos como uma “possibilidade futura”, e não como uma realidade a curto prazo. Apesar de considerarem a disseminação das novas tecnologias de informação e comunicação nas políticas sociais como uma tendência irreversível, foi ponderado que ainda não era possível que a participação cidadã se beneficiasse deste processo por falta de interesse político e dificuldades estruturais em diversas prefeituras em São Paulo (problema que se tornaria mais grave ao analisar outros municípios no âmbito nacional). Há, também, muitos problemas no processo de consciência e articulação popular, apesar dos avanços conquistados com ações como os conselhos municipais e o orçamento participativo. Além disso, para que as informações disponibilizadas para a população fossem confiáveis e permitissem uma participação mais ativa deveria haver uma coleta de dados mais eficiente, visto que o equipamento para implementação do Data Warehouse já foi adquirido, mas ele apenas fornece maior capacidade e rapidez na consolidação e disponibilização dos dados, o que não significa que os dados sejam confiáveis. Portanto, para que as funções proporcionadas pelo módulo Data Warehouse sejam utilizadas com eficiência é necessário obter mais qualidade no processo de inserção de dados no sistema.

Apesar dessas ressalvas em relação ao processo de participação cidadã por meio do Pró-Social, os gestores consideram que pela SEDS o projeto mais próximo da tendência de participação da população na sua execução é o programa Virada Social, que trata de intervenções diversas em áreas de vulnerabilidade previamente escolhidas (conforme descrito no início deste capítulo). Segundo o gestor, neste programa várias Secretarias e órgãos são chamados a efetuarem intervenções, de acordo com suas

atribuições, e as lideranças também são contatadas e, em certa medida, tem condições de acompanhar e avaliar o que está sendo desenvolvido. Contudo, para o gestor o alcance dessas ações é relativamente limitado. A participação pública, por sua vez, no acompanhamento e definição das políticas sociais em São Paulo tem como garantia maior a representação não-governamental no Conselho Estadual de Assistência Social - CONSEAS (Site: <http://www.conseas-sp.sp.gov.br>), e o papel e estrutura deste seriam garantidos na Política Nacional de Assistência Social.

Para o gestor, por um lado é necessário verificar que falta muito aos beneficiários a proximidade (e mesmo a oportunidade de proximidade por parte do poder público) com as discussões e deliberações das políticas públicas em geral. Por outro lado, há um número e atuação maior de grupos e entidades não-governamentais diversas voltadas à discussão e acompanhamento das políticas públicas. A maior ou menor presença e influência destas depende, de um lado, da maior ou menor abertura do gestor público e, de outro, da maior ou menor articulação que esses próprios grupos e entidades possam obter. Quanto mais as pessoas e grupos conseguem se articular para acompanhar e pressionar o poder público, tanto mais chances e/ou condições têm de influir e acompanhar as políticas públicas. Entretanto, o oposto também é verdadeiro: quanto menos articulados estão os beneficiários e/ou grupos, menos condições de acompanhamento e influência eles têm.

Quanto ao papel das ONG's e instituições similares no sistema Pró-Social, os gestores afirmaram que naquele momento essas instituições não estavam autorizadas a inserirem dados das famílias no sistema, tendo em vista um número grande de inserções incorretas que haviam ocorrido até aquele momento. Quanto à ligação do Pró-Social com diversas instituições estaduais, apesar do sistema servir como “porta de entrada” de dados do governo estadual, e não da SEDS em específico, os gestores afirmaram que há poucos processos implementados de cruzamento de dados com outras bases (até aquele momento eles reconheciam que havia o cruzamento em relação ao RG e o CEP).

Para esses gestores, somente com a Lei Federal nº 12.101, de 29 de novembro de 2009, começou a se estruturar a política social em São Paulo como política pública. Esta lei apresenta novas regras para certificação de entidades sociais, o que em muito auxiliará os gestores na SEDS no sentido de poder passar efetivamente a contar com entidades exclusivas ou majoritariamente da área social, evitando despender recursos com instituições ligadas a outras áreas e secretarias (saúde e educação, por exemplo).

Por conseguinte, tal determinação passará a ter impacto, também, nas instituições que são cadastradas e certificadas no sistema Pró-Social.

Quanto ao processo de avaliação e monitoramento da política social em São Paulo por meio do Pró-Social, o gestor considerou incorreto colocá-lo como essencial para a execução destas tarefas naquele momento. O sistema é extremamente relevante e tem um papel determinado no conjunto de instrumentos para a avaliação, principalmente no potencial que tem de apresentar um retrato das debilidades, limites e possibilidades das famílias e pessoas cadastradas. Tais informações possibilitarão que os gestores públicos tenham mais clareza sobre o público a ser atingido, e até mesmo sobre o perfil deste e de sua distribuição geográfica. Entretanto, pensando em termos de avaliação e monitoramento da política social, ao Pró-Social teriam que ser agregados elementos vindos de outras bases de dados (cadastros e/ou aplicativos dos programas sociais, dados da Fundação SEADE, dados do IBGE, indicadores sociais diversos, etc.), processo este que precisaria ser adensado.

Em relação às entrevistas com gestores municipais, procuramos consultar cidades de diferentes portes, de forma a obter respostas de municípios com realidades sociais, infra-estrutura e números de beneficiários distintos. Desta forma, entrevistamos gestores das cidades de Ribeirão Pires (pequeno porte), Diadema (médio porte) e Campinas (grande porte). Como não relacionaremos as informações com o gestor que respondeu o questionário, apenas identificaremos as cidades com as expressões “Município A”, “Município B” e “Município C”, sem nenhuma relação com a seqüência das cidades apresentadas acima.⁸⁴

- **Informações referentes ao “Município A”:**

Quanto aos aspectos gerais da utilização do Pró-Social no “Município A”, a inserção de beneficiários neste cadastro ocorre apenas para os projetos sociais estaduais (Renda Cidadã e Ação Jovem). Os beneficiários do Bolsa Família são cadastrados no CadÚnico e as famílias que recebem auxílio de programas municipais são inseridas em um cadastro exclusivo desta Prefeitura. Neste ponto, ressalta-se que o Pró-Social não é utilizado como forma de manter uma base cadastral unificada e atualizada dos beneficiários dos diversos programas sociais (federais, estaduais e municipais), estando

⁸⁴ Foram realizadas diversas tentativas de obtenção de informações referentes ao Município de São Paulo, porém, o questionário não foi respondido pela gestora contatada.

o cadastro municipal mais voltado para esse objetivo. Isto porque há hoje a necessidade de inclusão das famílias em cada um dos cadastros, gerando um processo repetitivo e moroso que poderia ser evitado com um cadastro que concentrasse as informações e enviasse os dados para alimentar os outros bancos de dados sem a necessidade de novas inclusões manuais, o que vem sendo feito a partir do cadastro do município, que já está integrado ao CadÚnico Federal.

No “Município A”, todas as ONG’s que cadastram famílias para programas sociais possuem acesso ao Pró-Social, mas a obrigatoriedade na utilização do mesmo ocorre apenas para o cadastramento em programas estaduais (mesmo porque apenas é possível o acesso a esses programas a partir do Pró-Social). Segundo a gestora, neste município as ONG’s são executoras dos Programas Sociais e, por isso, possuem acesso direto no Pró-Social para cadastrar famílias que elas atendam.

As tentativas de utilização do Pró-Social para gerenciamento das políticas sociais no “Município A” não foram bem-sucedidas. O principal empecilho está na quantidade insuficiente ou na qualidade dos relatórios disponibilizados, os quais não permitem uma análise pormenorizada da situação social (contém informações muito gerais e para se obter relatórios mais pormenorizados é necessário solicitar à SEDS e cruzar as informações com outras planilhas em Excel para fazer o gerenciamento dos dados). Um gerenciamento integrado com a participação tanto das ONG’s quanto da Prefeitura por meio deste cadastro seria adequado e essencial, mas atualmente as ferramentas disponibilizadas pelo Pró-Social não permitem essa tarefa, principalmente para cidades maiores (para a gestora, talvez esse objetivo seja mais visível em municípios menores, com uma quantidade reduzida de beneficiários). Além disso, há a complicação de capacitar todos os usuários que vão utilizar o sistema (isso porque o “Município A” possui uma ampla rede de ONG’s que utilizariam o Pró-Social).

Apesar da proposta do Pró-Social ser mais interessante que a do CadÚnico (pois promove uma base unificada de famílias cadastradas que pode ser operada de forma descentralizada – via internet – e permite a identificação mais eficiente dos programas sociais e das famílias, ao mostrar em quais programas os beneficiários podem participar, ou seja, há como vincular o usuário ao programa a partir do cadastro), o segundo mostra-se mais eficiente naquilo que se propõe. Mesmo porque o CadÚnico sofreu

várias atualizações, correções e inovações, enquanto o Pró-Social ficou estancado (apesar de estar prevista uma atualização deste programa para 2011).⁸⁵

Não foi identificado pelo “Município A” qualquer vínculo que facilite o preenchimento de determinados campos ou traga informações adicionais sobre educação, saúde, etc. Para a gestora, caso haja a efetiva integração com outras bases de dados a mais importante seria com a Secretaria de Educação, pois os programas sociais estaduais possuem condicionalidades vinculadas à educação e as escolas normalmente possuem o endereço atualizado dos beneficiários, já que vários desses mudam constantemente de residência e não solicitam a atualização do cadastro social. Há a intenção de vincular o cadastro municipal ao Pró-Social (que já está integrado ao CadÚnico, conforme mencionado acima), no sentido de que o cadastro local seja a base de informações para os outros bancos de dados sociais. Isto porque seria interessante tanto para as esferas municipais, estaduais e federal um mapeamento eficiente das famílias atendidas.

Não é de reconhecimento desta Prefeitura o objetivo de tornar o Pró-Social um portal público. O cadastro local deste município possui uma base que permite torná-lo um portal, mas ainda não há planos de disponibilização de informações para a população em curto prazo.

No que diz respeito ao processo pelo qual se verifica quando os beneficiários cumprem ou não determinada condicionalidade para o recebimento do benefício (por exemplo, se todas as crianças vão à escola, se os pais fazem algum curso profissionalizante, se a renda ainda se insere no escopo dos programas ou se o beneficiário conseguiu um novo emprego com melhor renda, etc.), há uma certa confusão entre os programas sociais e os cadastros, segundo a gestora. Na verdade, a família pobre deveria ser cadastrada independentemente de ser beneficiada em um programa social. No entanto, atualmente as famílias são cadastradas conforme são inseridas em um destes programas. Sobre as condicionalidades, cada programa social possui suas regras. A partir da constatação de alguma irregularidade é feito um processo de verificação das informações cadastrais. Há, inclusive, um canal telefônico por meio do qual a população pode efetuar denúncias sobre alguma irregularidade quanto às famílias beneficiadas. No “Município A”, não foi verificada a participação da população e ONG’s no processo de potencialização do Pró-Social como instrumento de

⁸⁵ Sabe-se que a partir da próxima atualização o CadÚnico também deverá operar a partir de plataforma *Web* (internet).

monitoramento e busca de eficiência das políticas sociais, apesar de ter sido ressaltado que tal participação poderia ser interessante. Para a gestora do “Município A”, o Pró-Social se insere em uma tendência de unificação de bancos de dados em prol do monitoramento mais eficiente das políticas sociais, mas ela reconhece outros cadastros (como no Paraná) que estão mais avançados neste sentido, nos quais é possível encontrar diversas informações das famílias a partir do número do RG, por exemplo, de forma mais eficiente.

Quanto ao esquema de controle do acesso a informações dos beneficiários, para a gestora a proposta de descentralização com várias hierarquias de acesso é interessante no sentido de permitir a utilização do Pró-Social pelas diversas instituições que cadastram famílias em programas sociais. Se o Pró-Social tivesse relatórios mais eficientes ele seria extremamente útil ao permitir tanto que as prefeituras como as ONG’s obtivessem e monitorassem informações e indicadores sobre as famílias atendidas e as políticas desenvolvidas, fazendo com que o controle não estivesse restrito apenas ao ente público, mas a toda a cadeia que participa da concessão dos benefícios sociais. Por fim, a gestora ressalta que seria interessante a inclusão de um tipo de histórico das alterações realizadas no cadastro. Tal ferramenta estaria disponível para o cadastro local do “Município A”.

- **Informações referentes ao “Município B”:**

Em relação à intenção de transformar o Pró-Social em um portal público no qual a população acessaria informações sobre as políticas sociais em São Paulo, o “Município B” afirmou que até aquele momento eles não haviam recebido nenhuma divulgação sobre esta intenção do Governo Estadual. Além disso, não haveria neste sistema nenhum dispositivo para denúncias. Eventuais recebimentos indevidos de beneficiários são denunciados nos atendimentos/acolhimentos realizados nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS ou na Central de Cadastros dos Programas Sociais.

Quanto à participação de organizações não-governamentais ou da população no sentido de auxiliarem na eficiência do Pró-Social, a gestora afirmou que não existe participação da sociedade civil no sentido de discutir ou sugerir melhorias para este sistema. Porém, ela afirmou que existe uma participação efetiva na discussão do CadÚnico, uma vez que no “Município B” há uma Comissão de Controle Social do

Programa Bolsa Família, que acompanha e fiscaliza as ações do mesmo, além de ter a possibilidade de acesso a informações sobre o processo de cadastramento das famílias de baixa renda.

Referente ao Pró-Social se inserir em uma tendência nacional ou até mesmo latinoamericana, a gestora do “Município B” afirmou conhecer pouco sobre a realidade e execução de políticas sociais em outros países da América Latina, mas no Brasil considera que há uma tendência à utilização de bancos de dados para elaboração e monitoramento de políticas públicas, ainda que sejam necessários muitos avanços para melhor aproveitamento das informações coletadas.

Ao ser questionada sobre a intenção de integração do Pró-Social a outros bancos de dados (como o cadastro da Secretaria de Saúde, Educação, Segurança Pública, etc), a gestora afirmou que acredita que seja possível esta interface com outros bancos de dados, mas que desconhecia se esse processo era realmente realizado, pois ainda não existiam no Pró-Social informações sobre saúde e educação, por exemplo, como forma de verificação do atendimento das condicionalidades dos programas estaduais, o que já seria realizado no acompanhamento dos programas federais através do CadÚnico, com dados como frequência escolar e informações sobre a saúde dos beneficiários. Nesse sentido, a gestora afirmou que no “Município B”, até o momento, não há o monitoramento das políticas sociais por meio do Pró-Social. Contudo, afirmou que o Pró-Social atinge seu objetivo de incluir as famílias de baixa renda nos programas sociais de transferência de renda (Renda Cidadã e Ação Jovem). O fato de ser *online* tornaria mais rápido e confiável, eliminando problemas de processamento incorreto ou inconsistências do sistema, o que acontece com o CadÚnico, que por enquanto utiliza um sistema *offline*.

Segundo a gestora, as famílias que passam pelo acolhimento (atendimento individual e entrevista) nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS são avaliadas sócioeconomicamente, e as que estão dentro dos critérios estabelecidos pelos programas são cadastradas e associadas no Pró-Social, dependendo das vagas ofertadas ao município. Quanto ao processo pelo qual se verifica quando esses beneficiários cumprem ou não determinada condicionalidade para o recebimento do benefício, a gestora afirmou que há o acompanhamento das famílias através de reuniões sócio-educativas, que são realizadas mensalmente nos CRAS. As famílias que são convocadas e não comparecem são visitadas para identificação dos motivos das faltas; se continuam a descumprir o compromisso, são desligadas do programa. As visitas domiciliares são

de responsabilidade das equipes dos CRAS – Centros de Referência de Assistência Social e também são realizadas quando há denúncias de recebimentos indevidos ou sempre que forem identificadas irregularidades ou divergências cadastrais.

Nas reuniões sócio-educativas, todas as famílias são orientadas quando passam a participar dos programas, por exemplo, da obrigatoriedade de garantir a permanência dos jovens e crianças na escola e da frequência escolar obrigatória de no mínimo 85% das aulas. Contudo, há muitas dificuldades para acompanhar todas as famílias beneficiárias, mesmo em reuniões sócio-educativas, pois as equipes não são suficientes para dar conta da demanda e ainda são incipientes ou quase inexistentes as ofertas de cursos de qualificação profissional ou de inclusão das famílias no mercado de trabalho, pois não há repasse de recursos por parte do governo estadual para esta finalidade (enquanto o Governo Federal oferece diversos subsídios que ajudam na implementação dessas ações, inclusive com apoio financeiro para as reuniões e conselhos com representantes da população no sentido de sugerirem melhorias para os programas).

A gestora afirmou que já houve por parte do Governo Estadual alguns processos de auditoria, nos quais foram repassadas aos municípios famílias que foram associadas aos programas com renda *per capita* superior aos critérios estabelecidos para inclusão, mas ela desconhece que estas famílias foram identificadas por cruzamento com outros bancos de dados. O que foi verificado é que o sistema aceita a associação de famílias, mesmo que a renda esteja acima dos critérios estabelecidos, o que é considerado por ela uma falha do Pró-Social (já no CadÚnico apenas é possível associar uma família a um projeto se ela atender a todos os requisitos necessários). Por fim, assim como no “Município A”, a gestora do “Município B” afirmou que está em desenvolvimento um sistema próprio que manterá uma base cadastral unificada e que as informações iniciais serão migradas do CadÚnico.

- **Informações referentes ao “Município C”:**

No “Município C”, os programas cadastrados no Pró-Social são o Ação Jovem e o Renda Cidadã. Apenas são cadastrados neste sistema os beneficiários que participam de um desses dois programas, ou seja, o sistema não funciona para o município como um banco de dados das famílias vulneráveis, mas das famílias que efetivamente recebem algum benefício. Somente funcionários da prefeitura ligados à área social utilizam o Pró-Social, ou seja, as ONG’s não possuem acesso ao sistema e precisam

encaminhar as famílias para serem cadastradas pela prefeitura. O “Município C” também está implementando um cadastro de políticas sociais, mas este não terá as mesmas funcionalidades do Pró-Social e do CadÚnico, e também não servirá como cadastro unificado, como ocorre nos Municípios A e B.

Para a gestora desse município, o Pró-Social facilita o monitoramento no sentido de que é possível encontrar com facilidade todos os dados cadastrados sobre as famílias/beneficiários. Contudo, tais dados não são atualizados periodicamente, como é feito no CadÚnico, o que faz com que a gestora prefira o segundo sistema. Além disso, a gestora também não tem conhecimento da intenção do governo estadual de transformar o Pró-Social em um portal público.

A gestora do “Município C” não criticou o fato de ter que usar mais de um sistema para cadastrar os beneficiários (Pró-Social e CadÚnico, por exemplo), mas reclamou de não poder passar mais de 5 minutos sem usar o sistema, pois ele interrompe o cadastro que estava sendo feito e pede novo *login*. Apesar da desatualização do Pró-Social, a gestora considera que a utilização desse e de outros cadastros informatizados deixaram as políticas sociais mais eficientes, no sentido de que perde-se menos tempo com preenchimento e controle de formulários em papel, além de agilizar o processo de monitoramento dessas famílias. O Pró-Social permite, por exemplo, verificar se determinada família/beneficiário possui algum impedimento que inviabiliza a inclusão em determinado programa social. Por exemplo, o sistema indica se a família possui renda acima da permitida, se o beneficiário possui a idade limite para receber a ajuda ou se há tempo de carência para participar novamente de algum programa social. Além disso, a gestora considera o Pró-Social auto-explicativo, não compreendendo a possível dificuldade que outros usuários teriam em relação ao sistema.

Quanto aos beneficiários, diversos deles fazem algumas reclamações em relação à necessidade de cumprir as condicionalidades específicas para cada programa social. Para verificar se um beneficiário está cumprindo tais condicionalidades, a prefeitura geralmente recebe relatórios impressos das escolas, por exemplo, o que demonstra que o processo de monitoramento no município ainda não é muito informatizado. Nesse sentido, a gestora não reconhece no Pró-Social algum procedimento de integração com outras bases de dados. Quanto a canais de ouvidoria, a maioria das reclamações que a prefeitura recebe é de interessados em participar de programas sociais que não conseguiram vagas. A grande maioria da população vincularia o fato de ser cadastrada com a certeza de que receberá algum benefício social, o que não ocorre pelo fato de que

o município possui um número limitado de vagas para a maioria dos projetos sociais. Também há reclamações por parte da população sobre a necessidade de ser recadastrada a cada dois anos no CadÚnico, o que não existe no Pró-Social. Por fim, a gestora não identificou ações que demonstrem a participação popular na formulação, implementação ou monitoramento dos projetos sociais nesse município.

- **Informações referentes aos beneficiários:**

Foram entrevistados dez beneficiários de programas de transferência de renda estaduais (Renda Cidadã e Ação Jovem), residentes nos municípios analisados acima. Devido à dificuldade de contatar essas pessoas sem indicações das secretarias de assistência social e evitando gerar possíveis desconfortos por parte do beneficiário, procuramos não aplicar um questionário tão extenso quanto o fornecido para os gestores municipais e estaduais. Na maioria dos casos, apenas foram abordados três pontos centrais: a) Conhecimento sobre o Pró-Social; b) Importância da avaliação e monitoramento constantes para tornar as políticas sociais mais eficientes e; c) Participação popular na formulação, implementação e controle dessas ações sociais.

As respostas não eram tão extensas como as obtidas junto aos gestores. Normalmente, os entrevistados ressaltavam a importância da ajuda financeira para que obtivessem melhores condições de vida. Apenas dois dos entrevistados criticaram os programas de transferência de renda como solução paliativa, ou, com palavras próximas a um dos entrevistados, esse dinheiro não fazia com que ele saísse daquela pobreza, apenas diminuía algumas dificuldades. A maioria dos entrevistados não fez qualquer crítica quanto à obrigatoriedade das condicionalidades, mas alguns apontaram dificuldades em conseguir cumpri-las por falta de estrutura governamental. Apenas uma entrevistada afirmou que as exigências não a ajudavam, pois, no caso dela, o fato de ter que possuir determinada frequência escolar não implicava que ela estudasse mais, já que a maioria das dificuldades que a faziam não frequentar a escola ainda permanecia.

Quanto às perguntas mencionadas acima, todos os entrevistados tinham conhecimento sobre a necessidade de cadastramento para que houvesse o recebimento do benefício social, mas não tinham conhecimento da proposta mais ampla do Pró-Social (nem mesmo associavam o nome do sistema ao cadastramento). O processo de cadastramento se torna tão constante e corriqueiro que os beneficiários o naturalizam como uma etapa que deve ser cumprida para que ele possa receber o seu auxílio. No que

tange à importância da avaliação e monitoramento constantes para tornar as políticas sociais mais eficientes, a maioria das respostas apontava no sentido de que qualquer ação que tornasse essas políticas mais eficazes seria válida, especialmente no sentido de evitar que alguém que não precisasse receber o benefício estivesse ocupando o lugar de uma pessoa realmente vulnerável. No entanto, duas pessoas citaram problemas para obtenção ou manutenção dos benefícios, porém, a culpa não seria do banco de dados, das condicionalidades ou das alterações em suas condições de vida, mas sim de “imprecisões” por parte da assistente social (como a personificação de todas as inconsistências que fariam com que o benefício fosse negado ou cancelado).

Por fim, em relação à participação popular na formulação, implementação e controle dessas ações sociais, sete entrevistados afirmaram que seria muito importante que o governo fornecesse mais oportunidades para que as famílias pudessem auxiliar na gestão dos programas, pois aqueles que moram nos bairros e comunidades teriam maior conhecimento da realidade e dificuldades que a população enfrenta. Dentre esse grupo, uma entrevistada ressaltou o papel de uma ONG próxima à sua residência, que além de oferecer diversos cursos e atividades recreativas também cadastra beneficiários dos programas sociais, e demonstrou interesse em um dia trabalhar nessa organização. Os outros três entrevistados responderam no sentido de que a gestão desses programas seria de responsabilidade do governo, já que eles seriam muito bem pagos para isso. Contudo, nenhum dos entrevistados considerou já ter sido convocado pelo governo para participar do processo de gestão de políticas sociais. No mesmo sentido, apesar de nunca terem usado os canais de denúncias sobre irregularidades, oito dos entrevistados afirmaram que o utilizariam para garantir que pessoas que não deveriam receber o benefício estivessem usufruindo indevidamente desta ajuda (mas houve ressalvas no sentido de que era preciso haver a certeza que seus nomes não seriam divulgados, pois não queriam ser vistos como delatores).

Portanto, por meio dessas entrevistas procuramos verificar quão próximo da prática está o discurso sobre o Pró-Social. Verificamos que para os gestores o Pró-Social está muito aquém do que é afirmado pelo governo em veículos de comunicação. Apesar das informações colhidas demonstrarem diversas contradições, possíveis falhas e vantagens no sistema, ressaltamos aqui dois elementos importantes para a nossa análise: o monitoramento e a participação por meio do Pró-Social. Um dos elementos mais importantes do sistema é sua capacidade de potencializar o processo de avaliação e monitoramento das políticas sociais, visível até mesmo no nome do projeto mais amplo

financiado pelo BID. Em meio às características basilares das políticas sociais mais recentes, como a focalização e a descentralização, o monitoramento aparece como elemento que deve ser potencializado para que as ações sociais realmente sejam mais eficientes. O Pró-Social permite aumentar a capacidade desse monitoramento por meio da utilização de novas tecnologias, como o banco de dados e o georreferenciamento. No entanto, por meio das entrevistas verificamos que os gestores municipais ainda não utilizam o Pró-Social como ferramenta de monitoramento dos programas e dos beneficiários. Até mesmo os gestores da SEDS consideraram que até o momento é incorreto colocá-lo como essencial para a execução desta atividade. Para que essa tarefa pudesse ser realizada com êxito por esse sistema deveria ser concluída a implementação do módulo de consulta de dados e georreferenciamento (Recuperação de Informações - Data Warehouse) e adensado o processo de integração com outras bases de dados. Em relação ao processo de participação cidadã por meio do Pró-Social, apesar das diversas notícias anunciando este sistema como um Portal Público que viabilizaria a população colaborar da gestão governamental por meio da internet, os gestores municipais não reconheceram essa intenção no programa e os funcionários da SEDS afirmaram que não há previsão para implementação de tal funcionalidade.

Todavia, apesar das inconsistências contidas no Pró-Social, elementos como o monitoramento constante e a participação cidadã a partir da utilização de novas tecnologias de comunicação e informação apresentam-se como tendência crescente nas políticas sociais. Tanto os gestores municipais como os estaduais ressaltaram a importância do processo de monitoramento e controle, e forneceram exemplos de outros programas que já possuem esses elementos. Todos os municípios consultados possuem seus cadastros próprios implementados ou em fase de elaboração, mostrando como a utilização de bancos de dados sociais para tornar as políticas sociais mais eficientes é uma estratégia que ganha cada vez mais relevância. Na opinião dos gestores, para que um programa social e seus beneficiários sejam corretamente avaliados e monitorados é preciso obter dados de qualidade. Além disso, quanto maior for a possibilidade de interligar essas informações com outras bases de dados, melhor será o conhecimento sobre cada família, possibilitando ações mais focalizadas e indicadores sociais mais precisos. Tanto os gestores municipais quanto os da SEDS ressaltaram a importância da coleta de dados com qualidade e do processo amplo de integração com outras instituições e bases de dados, características que seriam imprescindíveis para um processo mais constante e eficiente de avaliação e monitoramento das ações sociais. Até

mesmo a população consultada demonstrou que essa tendência seria muito importante, de forma a garantir que o governo realmente pudesse atingir com suas ações sociais aquela população mais vulnerável.

Por fim, apesar de não considerarem que ela acontece a contento atualmente, todos os gestores apontaram a participação cidadã como uma ferramenta essencial para a eficácia da política social. Independente da população não possuir a articulação necessária ou do poder público não fornecer a estrutura indispensável para essa participação, já há canais e programas que iniciaram um processo de convocação da população. Além disso, foi demonstrado que em diversos projetos, e até mesmo no Pró-social, as ONG's já possuem um papel importante de parceiros do governo no processo de gestão pública para garantir o bem-estar nas comunidades pobres. E o mais importante, mesmo que a maioria dos beneficiários entrevistados não tenha se sentido convocada, eles afirmaram que consideram esse processo importante e gostariam de participar da gestão governamental das políticas sociais. Mesmo que ainda não haja no Pró-Social o canal de participação via internet, com grande número de informações sobre as ações sociais, existem programas como a Virada Social (que conjuga projetos sociais, segurança pública e participação cidadã) e há a predisposição da população em denunciar aqueles beneficiários que não merecem participar dos programas de transferência de renda.

Dessa forma, procuramos demonstrar não apenas a dinâmica das políticas sociais de cima para baixo, ou seja, apresentando o olhar do governo sobre a população e o que ele afirma sobre as novas políticas sociais e o Pró-Social, mas também expomos o olhar horizontalizado e de baixo para cima, de forma a descrever como os gestores lidam com o Pró-Social, quais suas expectativas sobre o sistema e os principais elementos que o caracterizam, além de apresentarmos a opinião de parte da população, a qual não conhece as funcionalidades do Pró-Social, mas considera que o monitoramento constante e a participação cidadã os ajudariam a amenizar suas dificuldades.

Capítulo 4 – Ordem, controle e participação nas políticas sociais

Para discutirmos a sociedade de controle a partir de programas como o Pró-Social devemos atentar para a diferença entre disciplina e controle. Como forma de elucidarmos essa distinção, neste capítulo mostraremos como as práticas disciplinares foram apropriadas como políticas sociais, desde as primeiras ações sociais tendo como alvo o conglomerado urbano de trabalhadores industriais até o limiar da sociedade de controle, justamente para analisarmos como os recentes projetos sociais baseados em novas tecnologias promovem atualizações nas práticas de governo da vida que não substituem a disciplina, mas que utilizam outra roupagem que permite novos processos de subjetivação e um controle mais fluido, constante, eficiente e interiorizado sobre os indivíduos.

Nesse sentido, também vale ressaltarmos que essa noção da palavra “controle” difere de menções feitas até o momento no texto. Inicialmente, este termo foi mencionado nos trechos que definem os objetivos do Pró-Social como a necessidade de diversas instâncias estatais – em conjunto com a iniciativa privada e, especialmente, com a sociedade civil – implementarem uma gestão governamental mais eficiente. A transparência governamental aplicada a partir da divulgação de informações sobre os programas e indicadores sociais permitiria ao cidadão monitorar, “controlar” e participar⁸⁶ do governo. O uso que daremos ao termo controle também difere da noção de “controle social”, o qual está mais próximo das ações disciplinadoras implementadas pelo Estado.

4.1. O controle da população e as políticas sociais

O entendimento do processo pelo qual a sociedade se relaciona com a governamentalidade⁸⁷ demonstra a racionalidade de certas ações locais apropriadas pelo Estado. A partir das mudanças com a I Guerra Mundial e a Crise de 1929, o Estado Providência surgiu como uma necessidade indispensável de intervenção na sociedade

⁸⁶ Até o momento apresentamos diversos exemplos de projetos (entre eles o Pró-Social) que possibilitam e convocam a participação cidadã. Neste texto, utilizaremos a discussão proposta por autores como Deleuze (1992), Foucault (2003b), Guattari (1990), Passetti (2003 e 2007), Pelbart (2002), Rodrigues (2008) e Santos (2003) para problematizarmos essa questão.

⁸⁷ Cf.: Foucault, Michel. *Segurança, Território e População: curso dado no Collège de France (1977-1978)*. Edição estabelecida por Michel Senellart sob a direção de François Ewald e Alessandro Fontana. Tradução Eduardo Brandão. Revisão da Tradução Claudia Berliner – Coleção Tópicos. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 155-180.

como um todo, objetivando garantir não apenas o bom funcionamento do mercado, mas também condições mínimas de saúde, educação e alimentação para a população. Fortalecendo uma prática presente na política de Bismarck na Alemanha, diversos países passaram a desenvolver políticas sociais que visavam a assistir os cidadãos em suas várias necessidades, em especial os denominados excluídos – os quais estavam devidamente incluídos na lógica governamental, tanto em regimes capitalistas quanto nas tentativas de socialismo. Conduzidas pelo argumento da redução de disparidades na sociedade, as políticas sociais foram amplamente disseminadas no século XX. Preventivas ou compensatórias, centralizadas ou descentralizadas, focalizadas ou de amplo alcance, essas políticas propiciaram a ampliação da ordem social e legitimidade governamental, objetivos centrais de qualquer governo. Todo Estado deseja ampliar sua capacidade de governar, e o incremento dessa governamentalidade “depende da legitimidade do governo perante a sociedade e da adequação das instituições políticas para a intermediação de seus interesses” (Rodrigues, 2010: 56).

Em consonância com esse processo, está a conexão entre o desenvolvimento e a reprodução social com o progresso científico, via canais tecnológicos. Como consequência do racionalismo, do espírito de progresso e da ânsia de modernidade – frutos do iluminismo que marcou o século XIX – em especial nas sociedades industriais e pós-industriais ficou mais latente como a ciência de cunho positivista penetrou na vida social, fazendo com que a reprodução, administração e controle da vida sejam postos em prática a partir do conhecimento e argumentos sustentados pela ciência: “Ao mesmo tempo, o funcionamento da organização social começava a ser objeto de investigação sistemática, sob as rubricas da economia, administração, sociologia, demografia, e política” (Santos, 1979: 66). Serão desenvolvidas políticas públicas com o intuito de organizar e potencializar a sociedade para a produção capitalista. Para Peter Sloterdijk (1999: 69), “se o sistema ocidental do bem-estar-social não tivesse adquirido uma certa habilidade de funcionamento como útero de assistência social, a ausência de uma obra comum evidente faria desmoronarem rapidamente as grandes sociedades da era industrial”. Nesse sentido, a política estatal pós-revoluções industriais promoveu uma forte administração da população em nome da eficiência produtiva – tal idéia não pode se limitar à análise da esfera econômica, já que foi potencializada a capacidade de produzir e administrar a vida como um todo. Vejamos como se desenvolveu esse cuidado sobre a vida da população em forma de política governamental e como ele se dá atualmente.

4.1.1. Capitalismo e controle da população: estabelecimento da ordem e do progresso

Até 1930, ainda não havia no Brasil uma política governamental cuidadosamente sistematizada para a solução dos problemas e desigualdades sociais. Com o avanço do sistema fabril e a disseminação da produção industrial houve, entre outros efeitos, a crescente necessidade de mão-de-obra, o que gerou um aumento maciço da entrada de imigrantes e um intenso deslocamento da população rural para as cidades, alterando por completo a estrutura urbana existente. Essas novas necessidades e arranjos geraram novos conflitos, os quais foram solucionados com base na violência física, vide a intensa repressão sobre os grevistas na São Paulo do início do século XX.

Segundo Weber (2002), o surgimento do Estado Moderno foi possibilitado pela intenção do príncipe de reunir em suas mãos os meios materiais de administração e, para isso, ele expropriou os poderes privados independentes que, além dele, seriam capazes de deter poder de gestão. Tendo retirado deles tudo o que pudesse ser usado para fins políticos, o Estado Moderno tende a monopolizar os bens materiais necessários à sua dominação, em especial o uso legítimo da força. Esta tendência está intimamente atrelada ao desenvolvimento da empresa capitalista, que desapropriou os produtores independentes, e passou a controlá-los. A afinidade eletiva entre a empresa capitalista e o Estado Moderno foi potencializada pela substituição do trono do soberano pelo escritório, departamento ou repartição da burocracia, de onde são geridos o território e a população. “Com efeito, governar é antes de tudo ver em torno, saber calcular, saber controlar, sob a garantia e a proteção do segredo burocrático” (Resende, 1999: 235). O monopólio legítimo da violência física tornou-se mais uma vez evidente nas diversas repressões sofridas pelos operários em nome da ordem e do progresso.

Procurando inserir o indivíduo como mais um patriota na comunidade, o Estado busca organizar a sociedade dentro de parâmetros identitários definidos e anular qualquer tentativa de resistência que vise a novas formas de sociabilidade. Mas a população não demonstra poder ser controlada como simples conglomerado de corpos, um ajuntamento. Com o Estado Moderno surgiu a necessidade de apropriação de técnicas de poder que aperfeiçoassem o domínio sobre o território, e principalmente, sobre os indivíduos. O lema do soberano de obediência geral às leis não foi substituído, mas readequado, numa lógica na qual a Razão de Estado se desloca da supremacia do

poder do príncipe sobre o Estado para o reforço e perpetuação do poder estatal em si (Rodrigues, 2004: 20-21).

Essa Razão de Estado produz o aperfeiçoamento de duas ferramentas de saber e de tecnologia política. A primeira é uma tecnologia diplomático-militar (um dos princípios basilares do Tratado de Vestfália) que permite fortalecer o Estado frente aos seus pares, oferecendo melhores condições de alianças estratégicas e de um forte aparelho armado. A segunda é o desenvolvimento do princípio da “polícia”, que no sentido que se dava à palavra significava o aprimoramento de instrumentos que fortalecessem internamente o Estado (Foucault, 2008b: 491-492).

Desenvolve-se o caráter governamental do Estado por meio dessa doutrina da “polícia”, que tem como objetivo central essa gestão da população e dos recursos do país. A polícia passa a ser um instrumento essencial para que ele regule padrões culturais e morais, a saúde e segurança pública, a regulação do trabalho e do comércio, etc. Regula-se tudo, do proveitoso ao dispensável. O Estado passa a administrar a vida, fazer viver, fabricar corpos sãos que estejam disponíveis para sustentar o país, produzindo bens e servindo às forças armadas: “Não é a sociedade que se estatiza, é o Estado que se governamentaliza, isto é, os procedimentos estatais fundam-se em novas táticas que visam ao governo dos homens e ao controle da população” (Rodrigues, 2004: 23). Nesse ponto, vale mencionar o que Foucault quis dizer com governamentalidade, fenômeno esse que permitiu o fortalecimento do Estado:

I – o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer esta forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo a população, por forma principal de saber a economia política e por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança.

II – a tendência que em todo o Ocidente incessantemente, durante muito tempo, à preeminência deste tipo de poder, que se pode chamar de governo, sobre todos os outros – soberania, disciplina, etc. – e levou ao desenvolvimento de uma série de aparelhos específicos de governo e de um conjunto de saberes.

III – o resultado do processo através do qual o Estado de justiça da Idade Média, que se tornou nos séculos XV e XVI Estado administrativo, foi pouco a pouco governamentalizado. (Foucault, 1979: 291-292).

O centro da nova razão governamental será o dueto “população-riqueza”, que a partir de suas diversas derivações (fiscalização, carência de alimentos, despovoamento, desocupação-vadiagem-medicância) determinará a formação da economia política (que se desenvolve a partir do momento em que se percebe que o aumento do gerenciamento dos recursos e da população não pode se limitar a um sistema coercitivo que busca aumentar a população para ampliar os recursos, mas terá que criar um sistema jurídico de respeito às liberdades). Em consonância com a tecnologia da “polícia” e a lógica da economia política surge o problema político da *população*. (Foucault, 2008b: 472-476, 492-493).

O Estado Moderno combina a gerência do território e da sua força no relacionamento entre nações com ferramentas centradas na condução da vida da população, sem que para isso elimine os métodos de governo da sociedade de soberania, presentes por meio do aparato jurídico. As disciplinas transcendem o discurso do direito proveniente do soberano para veicularem a *norma*, que não se baseia restritamente no direito, mas no domínio das ciências humanas e na legalidade do saber clínico. Surge a *biopolítica* como forma de romper com o poder de fazer morrer do soberano para instalar o cuidado com a vida, por meio de políticas estatais e filantropias que visam a administrar a população como um todo.

O Estado não está mais interessado em provocar a morte a fim de manter a ordem, mas adequar o corpo dos indivíduos às necessidades do sistema produtivo. A ciência define os preceitos racionais de vida e de sua produção: o hospital, o hospício e a prisão aparecem como formas previstas pelo Estado para confinar os que não se encaixam nos padrões definidos anteriormente pelo saber científico, mostrando à população produtiva que é a ciência quem diz o que serve ou não para a reprodução da vida social, mecanismo que permite que o poder se imponha sobre o corpo do indivíduo.

O *biopoder* atua de forma a gerir políticas públicas relativas à vida da população, regrado fenômenos como as taxas de natalidade e mortalidade, condições sanitárias das cidades e níveis de distribuição, concentração e controle de determinadas doenças, com um discurso de oferecer melhores condições de vida a todos:

No final do século XVIII, a sociedade instaurou um modo de poder que não se fundamentava sobre a exclusão – é ainda o termo que se emprega –, mas sobre a inclusão no interior de um sistema no qual cada um devia ser

localizado, vigiado, observado noite e dia, no qual cada um devia ser acorrentado à sua própria identidade. (Foucault, 2003: 255).

Contudo, esse ambiente de vigilância não é exercido apenas pelo governo, mas pela própria população também, ou seja, a biopolítica não é sinônimo de políticas públicas. Essas características da biopolítica em conjunto com as instituições disciplinadoras podem ser facilmente encontradas nas cidades industriais a partir do século XVIII e XIX.

4.1.2. As cidades industriais: cenário para as primeiras políticas sociais

Guardadas as devidas proporções, podemos compreender alguns elementos gerais das primeiras políticas sociais no Brasil a partir da comparação com as ações implementadas em diversas cidades européias após as revoluções industriais. Vale ressaltar que não aspiramos a qualquer tipo de universalidade, pois esta análise foca um objeto específico em determinado tempo e espaço em prol do entendimento de certa dinâmica do presente. No entanto, na empreitada de verificar as principais características das políticas sociais atuais e como estas se inserem na transição de uma sociedade disciplinar para uma sociedade de controle, podemos identificar que a organização e os dispositivos que tornam o poder eficaz podem ser comuns em diversos lugares. É nesse sentido que a observação de como certos mecanismos de poder desenvolvidos em cidades européias pode auxiliar no entendimento do nosso objetivo de pesquisa.

Em meio à análise do surgimento de novos dispositivos de segurança a partir do século XVIII, Foucault (2008b: 17-30) mostra como até esse período a cidade era marcada por uma especificidade jurídica e administrativa que a isolava dos demais espaços no território, por um encerramento dentro de um espaço murado que não possuía apenas função militar, e por uma heterogeneidade econômica e social em relação ao campo. No entanto, já nos séculos XVII e XVIII o desenvolvimento dos Estados administrativos, o crescimento do comércio, a demografia urbana, o desenvolvimento de técnicas militares e a necessidade de intercâmbios econômicos mais fortes e permanentes entre a cidade e seu entorno imediato e distante colocavam em xeque seu encerramento dentro de muralhas. A partir do século XVIII surge a necessidade de “ressituar a cidade num espaço de circulação” (Foucault, 2008b: 17).

Como exemplo dessa transformação, Foucault utilizará os estudos de Pierre Lelièvre sobre a cidade de Nantes, evidenciando que o problema dessa cidade era: “desfazer as aglomerações desordenadas, abrir espaços para novas funções econômicas e administrativas, regulamentar as relações com o entorno rural e, enfim, prever o crescimento” (Foucault, 2008b: 23). O planejamento previa abrir eixos que atravessavam a cidade e ruas largas, os quais assegurassem: a higiene, evitando, em especial, bolsões de pessoas em bairros populosos e apertados; a garantia do comércio; a articulação das ruas com as estradas, de modo a facilitar a circulação de mercadorias com o exterior, mas sem perder o controle aduaneiro; e, por fim, a vigilância, já que a supressão das muralhas para a circulação “boa” (comércio) proporcionou a “má” circulação (mendigos, criminosos, vagabundos, doentes e outras populações indesejadas). Há a intenção de potencializar os elementos positivos, de propiciar a melhor circulação possível, e de minimizar e conter o que é risco e inconveniente, como o roubo e as doenças, mas tendo-se em mente que esses problemas não serão extintos.

Há um intenso estranhamento do homem em relação ao novo mundo em que vive, em meio a uma sensação de ter a vida regulada por algo exterior e transcendente a ele mesmo, embora por ele mesmo produzido. Perde-se a representação do tempo regido pela natureza, havendo o desenvolvimento intenso do tempo a ser produtivamente aplicado, tempo do trabalho. Há uma perda na própria atividade do trabalho, pois o homem passa de alvo da produção para uma das engrenagens do processo que visa a repor a própria produção. Além disso, os sistemas de trabalho que eram baseados em relações pessoais são substituídos pela impessoalidade das novas relações de produção. Por fim, o trabalhador das fábricas é, em geral, impelido a deixar a vida em vilarejos para vivê-la de forma desumana na cidade. Para muitos, a cidade se transforma no lugar onde a subordinação da vida a imperativos exteriores ao homem é levada às últimas conseqüências, onde se apresenta de forma mais acentuada o domínio do homem sobre a natureza e as condições artificiais (fabricadas) de vida. Tais problemas serão comuns às cidades que foram berço da industrialização no Brasil no final do século XIX e início do século XX.

Multiplicam-se os espaços fechados, edificados sob uma estrutura semelhante, a qual facilite a aplicabilidade da disciplina. Vê-se que não há desinteresse na construção desses espaços, muito pelo contrário, a dinâmica das relações de poder fica mais evidente ao analisarmos a semelhança entre prédios que abrigarão escolas, presídios, manicômios, asilos, hospitais, fábricas, etc. O panóptico de Bentham apresenta-se como

uma tradução arquitetural desta composição.⁸⁸ O panóptico representa a forma como os hospitais, fábricas, escolas, hospícios e prisões são construídos, de modo a incutir no indivíduo que se encontra nessas condições uma consciência permanente de vigilância. Assim, esses indivíduos não vêem aqueles que estão vigiando, mas os que vigiam vêem a todos. Essa lógica se perpetua, e chega a um ponto em que mesmo que o vigilante não esteja na torre, o indivíduo se sente vigiado. Como afirmou Guattari (1987: 13): “O tira e o juiz internos são talvez mais eficazes do que aqueles dos ministérios do Interior e da Justiça”.

Uma sujeição real nasce mecanicamente de uma relação fictícia. De modo que não é necessário recorrer à força para obrigar o condenado ao bom comportamento, o louco à calma, o operário ao trabalho, o escolar à aplicação, o doente à observância das receitas. (Foucault, 1987: 167).

As disciplinas, a fim de lidar com a multiplicidade e reduzir os efeitos daqueles que dificultam ou resistem ao poder, definem uma tática de poder que responde a três critérios: tornar o exercício do poder o mais econômico possível, seja economicamente, seja politicamente; fazer com que esse poder tenha o máximo de intensidade e alcance; fazer crescer ao mesmo tempo a docilidade e a utilidade dos elementos do sistema. Por meio desses três critérios, se regula a multiplicidade de pessoas e a multiplicação da produção.

Esta dinâmica pode ser analisável na capital de São Paulo no final do século XIX e início do XX, já que o aumento do fluxo migratório para as cidades neste período gerou o aumento de trabalhadores industriais, de associações sindicais e de problemas sociais básicos, como saneamento, saúde pública, habitação, etc., provocando o desenvolvimento de inúmeras novas demandas por parte dos trabalhadores, mesmo com a repressão autoritária que se impunha. O número de greves cresceu de 12, entre 1888 e 1929, para 81, entre 1901 e 1914, culminando em 107 greves, apenas entre 1917 e 1920. Desta forma, não foi um mero acaso que o primeiro ato jurídico para repensar a percepção sobre o controle da ordem social ocorreu no início da década de 1920, como proposta de um representante paulista ligado aos industriais (Lei Eloy Chaves) (Santos, 1979: 72).

⁸⁸ Por ser composto, basicamente, por uma torre central envolta por uma espécie de “anel”, o panóptico permite a vigilância e separação constantes dos vigilantes em relação aos vigiados.

Ao analisar o século XIX, Foucault indica que foi potencializada a intenção de implantar um gerenciamento planejado da população no lugar do disciplinamento das condutas individuais (superação da “anátomo-política do corpo”, desenvolvida em *Vigiar e Punir*, pela *biopolítica* das populações, presente no volume I da *História da Sexualidade*)⁸⁹. Como mencionado anteriormente, o *biopoder* atua de forma a gerir políticas relativas à vida da população, regrando fenômenos como as taxas de natalidade e mortalidade, condições sanitárias das cidades e níveis de distribuição, concentração e controle de determinadas doenças no seio social, com um discurso humanista de oferecer melhores condições de vida a todos:

(...) a nova tecnologia que se instala se dirige à multiplicidade dos homens, não na medida em que eles se resumem em corpos, mas na medida em que ela forma, ao contrário, uma massa global, afetada por processos de conjunto que são próprios da vida, que são processos como o nascimento, a morte, a produção, a doença, etc. (Foucault, 1999: 289).

A urbanização de grandes cidades objetivava “conciliar” o progresso e a miséria (duas conseqüências da Revolução Industrial), como uma contradição necessária àquele processo, promovendo condições para o desenvolvimento rápido, violento e desmesurado, além da tarefa de conter a população pobre que se arrastava pelas ruas. A urbanização das cidades abria campo para a disseminação do moderno e para a limitação dos indesejáveis. A partir dessa análise podemos identificar as primeiras medidas corretivas que visavam a desenvolver ações disciplinares para regular todas as intempéries provocadas pelo advento do capitalismo.

4.1.3. Disseminação maciça de políticas sociais no Brasil: potencialização da ordem e do bem-comum

A partir do governo Vargas, o Estado brasileiro se tornou um forte propagador de políticas sociais, redimensionando e adensando as ações que objetivavam potencializar a ordem e justiça sociais em nome do bem-comum. A grande atenção que Vargas dedicou aos problemas trabalhistas e sociais resultaram em medidas como o surgimento de regulamentações trabalhistas, de uma justiça do trabalho e de um sistema

⁸⁹ Ver também: *Em Defesa da Sociedade* (1999: 289).

previdenciário. No entanto, os trabalhadores rurais, autônomos e domésticos não eram privilegiados com essas políticas, já que para Vargas era interessante atender prioritariamente à massa de trabalhadores urbanos que surgira, pois além de serem essenciais para o desenvolvimento de uma indústria nacional estes poderiam significar ameaças políticas ou econômicas mais contundentes. Eis o cuidado da vida do trabalhador urbano, demonstrado acima.

Esses direitos sociais criavam uma espécie de “cidadania regulada”⁹⁰, a qual era limitada por questões políticas. A regulamentação das profissões, os sindicatos e a carteira profissional eram os três pilares que definiam a cidadania. Os direitos sociais eram vinculados à ocupação profissional, enquanto estas profissões só existiam após permissão e regulamentação do Estado. O instrumento que ratificava o contrato era o Estado e o que comprovava a cidadania regulada era a carteira profissional, a qual se tornava mais do que uma evidência trabalhista, mas uma certidão de nascimento cívico. Todas as demandas relativas a emprego, salários, benefícios sociais, etc. dependiam de reconhecimento por parte do Estado da legitimidade da categoria profissional solicitante. Portanto, se o Estado devia propiciar condições de bem-estar social a todos os cidadãos, era este mesmo Estado quem determinava quem era ou não cidadão.

Havia a mobilização sindical, por exemplo, mas esta era influenciada pela doutrina positivista, que levantava a necessidade de uma relação racional e harmoniosa entre trabalhadores, patrões e Estado. Neste caso, essa tendência em evitar conflitos era vista pelas relações corporativistas e clientelistas entre líderes sindicais e o governo. As categorias profissionais que eram mais bem recompensadas no processo de produção (carga horária menor, direito a férias, melhores salários) também eram no âmbito da compensação, por meio de melhores benefícios previdenciários. Nesse sentido, a luta das organizações profissionais passou a ser por melhor inclusão da categoria profissional na regulamentação estatal. Além disso, a cidadania regulada possibilitou à burocracia sindical brasileira, atrelada ao Estado após 1930, encontrar melhores recursos, pois os postos de mando do sistema previdenciário eram fornecidos a sindicalistas que eram mais submissos às orientações do Ministério do Trabalho. Segundo Draibe (1989: 10), a literatura específica faz constantes referências às relações privilegiadas e permeadas pelo corporativismo e clientelismo, entre as burocracias

⁹⁰ Cf.: SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1979), *Cidadania e Justiça: A política social na ordem brasileira*. Editora Campus LTDA. Rio de Janeiro. Também conferir: CARVALHO. José Murilo de. (2006), *Cidadania no Brasil: Um longo caminho*. 8ª edição, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

sindicais, a burocracia do Ministério do Trabalho e as cúpulas partidárias. Assim, verifica-se a influência positivista na tentativa de atrelar a idéia de racionalidade à de harmonia, como se qualquer tipo de conflito fosse contraproducente.

O fato era que o Estado controlava os sindicatos, e acabava protegendo os empregados com leis trabalhistas e os constringendo com leis sindicais. Apesar das restrições mais significativas impostas aos sindicatos logo após o golpe de Vargas de 1937 e durante a ditadura militar de 1964, o sindicato foi fortalecido no decorrer do século XX como ente representativo dos trabalhadores junto à iniciativa privada e ao Estado. Reafirmou-se a tendência de criar instituições que mediassem os cidadãos como representantes legítimos de suas possíveis demandas, ou seja, os sindicatos se tornaram “atletas do Estado”, como define Sloterdijk (1999), prontos para darem continuidade à tecnocracia que sustenta o aparelho estatal. Essa dinâmica pode ser mais esclarecida quando agregamos a análise de Félix Guattari (1987: 12-19), ao mostrar o quanto a classe operária foi infiltrada pela máquina repressiva das sociedades e Estados alimentados pelo capitalismo monopolista e pelo socialismo democrático, já que os operários participavam e endossavam os modelos sociais e de valores dominantes. Os indivíduos passaram cada vez mais a interiorizar e justificar os processos de produção, distribuição e consumo vigentes.

Apesar dessa pletera de direitos fornecidos por Vargas, o monopólio legítimo da violência física não foi esquecido. Se no início do século XX a repressão policial era a regra para a aniquilação de movimentos que reivindicavam melhorias nas condições sociais, não podemos esquecer que no governo Vargas aqueles que propusessem questionamentos sobre a política social também eram reprimidos, vistos como indesejáveis para a ordem social. O Estado Novo e outros governos posteriores claramente não estavam alheios ao fato de que as políticas sociais ajudavam o Estado a manter os modelos políticos, econômicos e sociais vigentes:

A verdade dos trabalhadores é uma dependência de fato e quase absoluta em relação à máquina de produção; é o esmagamento do desejo, com exceção de suas formas residuais e “normalizadas”, o desejo bem pensante ou bem militante; ou, então, o refúgio numa droga ou em outra, se não for a piração ou o suicídio! Quem estabelecerá a porcentagem de “acidentes de trabalho” que, em realidade, não eram senão suicídios inconscientes? (Guattari, 1987: 14).

Apesar do uso da repressão física continuar em larga escala, as conquistas das lutas sociais por melhores condições de vida (concretizadas por meio de políticas sociais) produziram um arcabouço ideológico que auxiliou no estabelecimento da legitimação governamental. No Estado Novo e, especialmente, no governo militar no Brasil, a educação, por exemplo, foi um dos principais focos de investimento governamental. Quando pensamos nas instituições disciplinares e nas práticas biopolítica, as escolas operam um papel crucial para a docilização de corpos e mentes produtivas.

Nesse sentido, os investimentos estatais e privados feitos em nome do aperfeiçoamento da mão-de-obra e aprimoramento dos recursos humanos devem ser vistos no contexto da produção capitalista. Alia-se o desejo de melhores condições de vida do trabalhador com o aprimoramento das relações de trabalho, mantendo a dependência do trabalhador frente ao capitalista. Dessa forma, em meio à interação dos mecanismos de coação física com dispositivos de subjetivação, o sistema educacional torna-se uma ferramenta essencial para a consolidação de determinados saberes que condicionem a ação de indivíduos “livres” e sadios. “De fato, todo dispositivo implica um processo de subjetivação, sem o qual o dispositivo não pode funcionar como dispositivo de governo, mas se reduz a um mero exercício de violência” (Agamben, 2009: 46).

Essa função do processo educacional não se limita ao período ditatorial, mas pode-se considerar que esta foi essencial para que este governo exercesse o controle sobre grande parte da população sem a coação física. Desta forma, podemos reconhecer a partir da instituição escolar o grande norte da biopolítica de administrar a vida da população em nome do bem-comum:

A educação procede quase sempre assim: ela procura encaminhar o indivíduo, por uma série de estímulos e vantagens, para uma maneira de pensar e agir que, quando se torna hábito, impulso e paixão, vigora nele e acima dele, *de encontro a sua derradeira vantagem*, mas “para o bem de todos”. (...) Tendo êxito a educação, cada virtude do indivíduo torna-se uma utilidade pública e uma desvantagem particular (...). (Nietzsche, 2001: 71).

4.1.4. Mais consenso e menos postura crítica diante da realidade social

No Brasil, entre 1945 e 1964 houve o aumento dos direitos políticos e poucos avanços quanto à concessão de direitos sociais; no período militar se repetiu a tática do Estado Novo de ampliação dos direitos sociais e restrições dos direitos políticos. Um exemplo de que no período denominado democrático entre 1945 e 1964 não houve grandes avanços quanto aos direitos sociais em comparação à era Vargas foi que a situação descentralizada da previdência continuou intacta, por conta da resistência de institutos relacionados ao tema e do Congresso em mudar a legislação. Não obstante, no governo João Goulart, em 1963, houve a implementação do Estatuto do Trabalhador Rural, o qual estendia a legislação trabalhista e sindical para o campo pela primeira vez, embora a efetividade dessa ação seja discutível.

Já no processo de diminuição dos direitos políticos e civis e expansão dos direitos sociais na ditadura pós-1964 houve ações como a unificação e universalização da previdência, feito não alcançado anteriormente. Este período autoritário tentou compensar a falta de liberdade política com paternalismo social. Discute-se se Vargas conseguiu mais ganhos políticos com a concessão de direitos sociais do que os militares, mas para este texto o mais importante é frisar como em ambos os períodos as políticas sociais foram implementadas de forma maciça, objetivando promover a melhoria das condições de vida de grande parte da população, especialmente do operariado urbano, o que auxiliaria a legitimação das intervenções estatais. As políticas sociais implementadas nesses períodos eram um elemento basilar da ordem econômica, política e social, que deveria ser implementada e assegurada.

A legitimação de decisões, cujo determinante é a dinâmica de conflitos pelo poder na sociedade, não pode ocorrer por simples coação física. A busca da promoção do capitalismo requer o consenso de cidadãos sadios que concorram para a sobrevivência da comunidade com sua parcela de trabalho e consumo, e que em contrapartida devem receber benefícios por sua parcela de sacrifício. Para Faleiros (2006: 31), as políticas sociais desenvolvidas articulam o acesso aos direitos, benefícios e serviços estatais com as categorias *pobre, cidadão e trabalhador*, de acordo com as correlações de força, as crises e a necessidade de legitimação das medidas sociais. Como resultado, os *pobres* terão *certos* direitos iguais aos *ricos*, mas não poderão deixar de ser trabalhadores, isto é, venderem sua força de trabalho, ou seja, as relações de forças na sociedade não são alteradas. Esse trabalhador pobre solicitará maior presença

do Estado para que os benefícios que garantem sua subsistência mais aprazível sejam melhor distribuídos, o que não significa alteração da realidade social vigente. Em períodos de exceção no Brasil, diversos direitos atendidos pelo Estado solaparam várias lutas políticas, fazendo com que os cidadãos estivessem satisfeitos por conta de algumas melhorias ou agrados pontuais. Nesse sentido, os cidadãos sentem-se satisfeitos em requisitar um Estado que seja minimamente competente para o estabelecimento da ordem, pois caso contrário os benefícios sociais seriam distribuídos cada vez mais de forma injusta.

Portanto, o Estado objetiva regular o máximo que puder, em especial quando os conflitos ameaçam ultrapassar os limites estabelecidos pela elite governamental. Conforme analisou Paulo-Edgar Resende:

A mediação se institucionaliza no sentido de o cidadão transferir a gestão de seus direitos aos agentes do Estado, na condição de representantes. Representação que é articulada ao conceito de soberania, poder de comando, acompanhado de coerção, pelo uso exclusivo da força, de que dispõe o Estado. (Resende, 1999: 236).

Desta forma, verificamos como a busca do consenso social por meio de ações disciplinadoras é um elemento essencial para a consolidação de uma estrutura social baseada na potencialização do capitalismo, e que tal elemento pode ser considerado como um dos determinantes das políticas sociais implementadas no Brasil. Podemos compreender como a disseminação de táticas disciplinares e práticas biopolíticas estão no cerne das políticas sociais, em especial daquelas implementadas em tempos de exceção. A partir dessa constatação, podemos discutir como essas práticas disciplinares não serão esquecidas, mas suplantadas por novas formas de agenciamentos que promovem o controle da vida cotidiana.

4.1.5. Políticas sociais na democracia: todos são convocados a participar em nome da ordem

Retomando alguns elementos apresentados no capítulo 2, não podemos esquecer que com as diversas crises políticas, sociais e econômicas – em especial nos anos 1980 – a implementação de políticas sociais foi colocada de lado em nome dos reajustes

econômicos para o pagamento das diversas dívidas contraídas para a construção do milagre econômico brasileiro. Além disso, até meados dos anos 1980 as políticas sociais no Brasil eram planejadas e implementadas de maneira centralizada, desde a era Vargas até o período ditatorial. A partir desse período, especialmente após a Assembléia Constituinte de 1988 (resultado tanto das negociações entre governantes como das pressões da sociedade civil), caminhou-se para a descentralização na implementação das ações, fornecendo maior autonomização e transferência de competências para estados e municípios. Diversos destes entes federativos aumentaram sua inserção internacional, o que possibilitou, inclusive, facilidades para obtenção de financiamentos externos para políticas sociais. Se antes os direitos sociais tinham como alvo a população como um todo, agora as políticas sociais têm como foco determinado estrato social, comumente definido pela renda. Dessa forma, as políticas sociais passaram a trabalhar de forma específica com moradores de rua, crianças, desempregados, gestantes e outros grupos populacionais multifacetados.

Além do desenvolvimento de ações mais descentralizadas, a partir da redemocratização houve grande foco na eficiência e racionalidade das políticas sociais, o que gerou o incentivo à participação de movimentos sociais na elaboração e implementação de diversas políticas, conforme analisado anteriormente. Se no período militar havia a famosa receita de Delfim Neto, de que antes era preciso fazer o bolo (tarefa dos técnicos do governo) e esperá-lo crescer para poder discutir a sua divisão para a sociedade (equidade), na democracia atual o governo tem convocado a população a opinar sobre como reparti-lo de forma justa. A sociedade civil tem sido chamada a auxiliar o governo no monitoramento dos projetos, visando a focalizar as ações naqueles que mais necessitariam de auxílio por meio de políticas sociais. Em conjunto com o incentivo à participação da sociedade civil em ações sociais em nome da responsabilidade cidadã, há o crescimento de demandas compensatórias, carregadas do discurso da vitimização. Famílias inteiras submetem-se de bom grado a condicionalidades e sermões para terem o direito de receberem benefícios sociais.

As propostas centrais de monitoramento e avaliação contínuas da população e dos programas sociais nos remetem a discussões sobre as relações de poder, que se alteram ao longo dos anos na sociedade contemporânea. Dentro da racionalidade intrínseca ao Estado, na busca por legitimar suas ações e sua existência, as políticas sociais no Brasil, a partir dos anos 1990, potencializam o papel de tecnologias que ampliam o alcance das intervenções do governo. Essas tecnologias são legitimadas

perante a população por meio do discurso de redistribuição de renda e do argumento da eficiência de tais ações, que transcendem fronteiras nacionais, se articulando regionalmente, visando à produção da ordem social e do desenvolvimento sustentável.

Após alguns momentos de restrições orçamentárias em prol da Reforma do Estado, as políticas sociais voltaram com intensa força no governo Lula, sendo amplamente utilizadas, inclusive, para a promoção internacional do país. Neste período, foi desenvolvido no estado de São Paulo o projeto *Pró-Social*.

Nesse sentido, as principais diretrizes das políticas sociais implementadas no período democrático, descritas tanto no histórico apresentado no Capítulo 2 quanto na análise dos principais projetos implementados pela SEDS em São Paulo nos últimos anos, ressaltam a necessidade de reforçar os mecanismos de monitoramento e controle das políticas sociais como forma de verificar se os resultados almejados foram alcançados com êxito, dirimindo possíveis desvios de qualquer natureza. Um elemento chave para o estabelecimento da nova ordem almejada está na participação cidadã, potencializada pelas novas tecnologias de informação e comunicação. As ações sociais dos governos federal, estadual e municipal mostram que a busca pela eficiência por meio de projetos descentralizados e focalizados apenas poderá ser desenvolvida por meio da participação popular no processo de gestão governamental. Dessa forma, podemos vincular os principais pilares de projetos como o Pró-Social com alguns elementos que caracterizam a sociedade de controle.

4.2. Sociedade de controle, novas tecnologias e participação popular nas novas políticas sociais

No início deste capítulo, chamamos a atenção para a necessidade de distinguirmos disciplina e controle como modo de atentarmos para as novas formas de agenciamentos de poder no século XXI. No decorrer dos tópicos anteriores procuramos abordar a sociedade disciplinar a partir das políticas sociais, chamando especial atenção para a biopolítica e o aparecimento de um poder disciplinador e normalizador, o qual era exercido pela figura do Estado propriamente dita, por meio de políticas estatais que visavam a administrar a vida da população como um todo. No entanto, também destacamos qual a postura da população nesse processo, pois a biopolítica não se aplica exclusivamente de cima para baixo (não é sinônimo de políticas públicas), mas em todas as direções.

Inicialmente, procuramos mostrar o alinhamento entre o desenvolvimento da indústria capitalista e as primeiras políticas sociais de forma sistemática. O capitalismo industrial que se fortaleceu no século XIX até meados do século XX é caracterizado, segundo Deleuze, pela concentração (para a produção) e pela propriedade. Sob tal lógica: “erige a fábrica como meio de confinamento, o capitalista sendo o proprietário dos meios de produção, mas também eventualmente proprietário de outros espaços concebidos por analogia (a casa familiar do operário, a escola)” (Deleuze, 1992: 223). Após meados do século XX, a lógica da concentração da produção foi constantemente superada, já que tanto as fontes de matérias-primas quanto a produção se descentralizaram: tanto o desenvolvimento das peças isoladas quanto a montagem dos produtos estão espalhados pelo mundo, conforme os custos mais baixos de produção (com destaque para legislações mais brandas e mão-de-obra barata e abundante). Como parte do processo de disseminação das indústrias pelo mundo, restaram nos pólos considerados mais desenvolvidos “as empresas, suas sedes, os centros financeiros mais importantes, os centros de pesquisa de novas tecnologias e as plantas produtivas sofisticadas, com trabalhadores treinados, robótica e alta especialização” (Rodrigues, 2008: 387). O que ganha destaque nessa nova dinâmica do capitalismo é a venda de serviços e a compra de ações: “Já não é um capitalismo dirigido para a produção, mas para o produto, isto é para a venda ou para o mercado. Por isso ele é essencialmente dispersivo, e a fábrica cedeu lugar à empresa” (Deleuze, 1992: 223-224). Para Agamben, podemos definir o capitalismo atual pela “gigantesca acumulação e proliferação de dispositivos”, fazendo com que não haja “um só instante na vida dos indivíduos que não seja modelado, contaminado ou controlado por algum dispositivo” (2009: 42).

Enquanto a fábrica “constituía os indivíduos em um só corpo, para a dupla vantagem do patronato que vigiava cada elemento na massa, e dos sindicatos que mobilizavam uma massa de resistência”, a empresa “introduz o tempo todo uma rivalidade inexpiável como sã emulação, excelente motivação que contrapõe os indivíduos entre si e atravessa a cada um, dividindo-o em si mesmo” (idem: 221). Michel Foucault também havia situado a alteração no modo como se desenvolve a biopolítica no pós-guerra, atentando para o fato de que o neoliberalismo econômico seria o novo ente produtor da verdade, regulando as normas que devem ser seguidas, reformulando e disseminando, assim, o *homo oeconomicus*.

Se mostramos nos tópicos anteriores a escola como exemplo de ação disciplinar e biopolítica caracterizante daquela ordem estabelecida, na sociedade de controle a lógica de motivação constante reforça o salário por mérito, fazendo com que o trabalhador busque se atualizar constantemente para se manter valorizado no mercado de trabalho: “com efeito, assim como a empresa substitui a fábrica, a formação permanente tende a substituir o exame. Este é o meio mais garantido de entregar a escola à empresa” (idem: 221). Enquanto na sociedade disciplinar sempre se começava (da escola ao exército, do exército à fábrica) na sociedade de controle nunca se conclui nada (o indivíduo tem que se atualizar sempre). Como afirmou Agamben (2009: 67), vivemos na sociedade do “ainda não”, do inconcluso, do gerundismo, do aprimoramento e aperfeiçoamento constantes, em busca de um presente inalcançável, de forma que quando se pensa ter concluído algo isso já não é mais devido, já pertence ao passado. Todos devem assumir a responsabilidade pela busca do seu desenvolvimento contínuo.

Segundo Antônio Carlos Gil (2001), os empregados deixaram de ser tratados como recursos, como patrimônios das organizações (que devem ser administrados para que se obtenha todo o seu potencial), para serem vistos como “parceiros” ou “colaboradores”, reconhecidos pela capacidade de fornecerem conhecimentos, habilidades, capacidades e inteligência. Portanto, para o autor tais pessoas deixariam de ser simples “empregadas” para se constituírem como capital intelectual da empresa. Dessa forma, verificamos a emergência de uma nova forma de gerir as pessoas em meio à grande competitividade do capitalismo contemporâneo, a qual pode ser definida como Gestão de Pessoas, Gestão do Capital Humano, Gestão de Talentos, Gestão do Capital Intelectual, etc. Tal modelo de gestão procura substituir os controles centralizados por modelos descentralizados, os quais permitam tomar decisões mais rapidamente, liberar o espírito criativo e empreendedor, ampliar a participação e formar novos líderes.

Na sociedade disciplinar predominava a busca por treinar, moldar e domesticar o trabalhador. Nesta lógica, o sindicato, em meio ao dilema de mobilizar os trabalhadores para a revolta ou impeli-los a negociar com o capital, também exerceu grande poder de cooptação. Portanto, a disciplina e a biopolítica garantiram a formatação de indivíduos dóceis e úteis a partir da modelação em espaços de confinamento (escola, caserna, indústria, prisão, hospital) e da regulação da dinâmica da população como um todo. Já a sociedade de controle não se reduz à intenção de manter instituições disciplinadoras que propiciem corpos úteis e dóceis, mas se concentra mais no investimento em

inteligências produtivas, cada vez mais criativas e participativas. Não interessa mais um corpo dócil que possibilite o controle, mas um cidadão colaborativo que participa do controle (o que não significa que a docilidade de possíveis resistências não seja bem-vinda). Na verdade, não somos apenas convocados a participar; para além disso, estamos pré-dispostos a participar, estamos sempre à disposição. Ao mesmo tempo em que os indivíduos são regulados, vigiados, controlados, geridos e monitorados por meio de avançadas tecnologias – com seus dados inclusos em bancos de dados que permitem o georreferenciamento, a vigilância eletrônica, a biogenética, etc. – esses mesmos indivíduos precisam ser inovadores e criativos, permitindo ao capitalismo garantir sua fonte de perpetuação e lucratividade. Se a vigilância da sociedade disciplinar era inseparável da burocracia estatal, dos espaços fechados e da lógica de produção do capitalismo industrial, a vigilância na sociedade de controle mantém estreita relação com o aparato técnico-informacional e com a nova lógica de produção do capitalismo pós-industrial.

Tais práticas da sociedade de controle se tornam cada vez mais amplas, sendo articuladas em grandes fluxos globalizados. Esta dinâmica pode ser evidenciada quando analisamos: as motivações do Banco Interamericano de Desenvolvimento em não apenas financiar o Pró-Social, mas incentivar práticas semelhantes na América Latina; o Brasil oferecendo projetos de cooperação para transferência de tecnologia na área de banco de dados sociais; a forma como o Pró-Social se torna um projeto referência para inúmeros outros governos. Nesse sentido, Edson Passetti (2003) utiliza as análises de Michel Foucault e Gilles Deleuze para propor o termo *ecopolítica*, objetivando esboçar a noção de uma sociedade de controle que se caracteriza cada vez mais por políticas transnacionais de governamentalidade global. Segundo Passetti (2003), a *ecopolítica* é uma associação entre organismos variados com a finalidade de garantir uma restauração do mundo em termos gerais, havendo a disseminação de uma lógica de controle mais refinada e globalizada, ou seja, o alvo do controle é o planeta como um todo:

Ecopolítica, ocupação pela qual os Estados vão organizando a centralidade de poder de modo federativo, diluindo nacionalidades e relacionando-se com organizações não-governamentais, segundo os processos de privatização de negócios e serviços. O objetivo principal deste governo para o corpo são é garantir certa restauração do planeta diante do reconhecimento do inevitável estrago proporcionado pelo capitalismo e o efêmero socialismo estatal. É um investimento político-econômico em federar o planeta, implicando

compaixão pelos *mais pobres*, certa economia, comunicação e regimes de direitos e governo, no qual, em especial, figura a democracia midiática. A ecopolítica, parafraseando Foucault, tem como alvo o planeta e os vivos dentro dele: os produtivos e os que o legitimam politicamente (Passetti, 2003: 47-48).

A partir dos novos fluxos e problemas advindos da nova dinâmica do capitalismo, a questão do como governar foi repensada. Nesta nova sociedade, caracterizada pelo avanço das tecnologias de informação e comunicação e pelo trabalho imaterial e intelectual, as preocupações do Estado se direcionam não para o trabalhador docilizado e saudável que produz mecanicamente e eficientemente na fábrica, mas para o indivíduo intelectualmente produtivo, amplo entendedor da informática, conectado constantemente aos fluxos de comunicação (especialmente pela internet) e elaborador de produtos inovadores (Rodrigues, 2008: 387-389). A sociedade de controle se interessa cada vez menos pela vigilância nos confinamentos disciplinares e formula cada vez mais dispositivos para o controle constante a céu aberto. “Nela o interesse do Estado é pelo corpo vivo na série: vivo, produtivo, são. É preciso controle contínuo e não mais confinamento para a extração de energias econômicas e contenção das políticas” (Passetti, 2003: 44). Nessa sociedade todos podem ser úteis ao fortalecimento do capitalismo, até mesmo aqueles indivíduos desviantes. Todos são alvo do controle (apesar de se saber que nunca haverá um controle efetivo de todos) e precisam ser vigiados constantemente. Como afirmou Agamben (2009: 50), todos somos terroristas em potencial, todos podem ser perigosos e suspeitos caso desviem do caminho correto a ser seguido. Por isso, não basta que o governo ocorra de cima para baixo, mas também entre os indivíduos e, principalmente, deve ocorrer o governo de si em nome do bem-comum.

É neste contexto que as resistências políticas são “gradualmente diluídas pela participação política incentivada constantemente por meio dos recursos midiáticos, processo que foi acelerado com o soçobrar do socialismo de Estado na passagem dos anos 1980 para os 1990” (Rodrigues, 2008: 389). Na sociedade de controle, “a participação estimulada, reforçada e imperativa faz crer e faz produzir um indivíduo que precisa mostrar que está vivo” (Passetti, 2003: 44). O indivíduo não participa apenas por meio do esforço produtivo — caso esteja inserido nos fluxos do capitalismo global — mas também é convocado pela democracia midiática, opinando, denunciando,

controlando, votando, gerindo (Rodrigues, 2008: 389): “a democracia midiática se funda e fortalece pela participação de todos” (Passetti, 2003: 44).

Um exemplo dessa prática na democracia brasileira encontra-se no projeto “A Voz do Cidadão”, o qual busca despertar o lado policial e jornalístico que possibilitem uma atitude cidadã. Dentre os diversos conteúdos do site há os 10 mandamentos do cidadão consciente e atuante e a campanha “Oi, Cidadão! Flagrantes de Cidadania”, que visa a incentivar o uso da câmara dos celulares “para não apenas registrar delitos, mas batalhar pela correção dos mesmos”, já que “o conceito da verdadeira cidadania não é apenas a boa conduta individual”, mas é “sobretudo influenciar e até constranger os outros para que também ajam da mesma forma”:

Faça do seu celular uma arma a favor da plena cidadania! Fotografe situações de cidadania exemplar como estas que estão aqui embaixo e envie para nós com um relato sobre o flagra e a lição que você acha que pode tirar e passar adiante. Se aprovadas, você terá suas imagens divulgadas aqui nesta página e ainda receberá um certificado de Cidadão Exemplar da Voz do Cidadão.⁹¹

Projetos como esse revelam o crescente interesse público pelo cidadão participativo, que, por meio de seus aparelhos eletrônicos e meios de comunicação como a internet, possa colocar em prática uma espécie de jornalismo cidadão em nome da preservação da ordem social. Se antes os vigiados eram muito bem definidos conforme o espaço e a função que ocupavam (o doente, o prisioneiro, o estudante, o operário), atualmente todos, de forma indistinta, podem vigiar e estão sendo vigiados por meio de diversos dispositivos espalhados por espaços públicos e privados, como webcams, câmeras de vigilância, sistemas de georreferenciamento, sistemas de acesso eletrônico, aparelhos com alta tecnologia de informação e comunicação, sistemas de obtenção, monitoramento, reprocessamento e armazenamento de dados, etc, cumprindo um papel de dissuasão e prevenção de irregularidades na ordem vigente.

Dessa forma, devemos atentar que programas como o Pró-Social, por meio de suas ações descentralizadas e focalizadas, não apenas atualizam normas disciplinadoras que regulam o cotidiano daqueles que recebem os benefícios sociais, mas estão cada vez mais preocupados em promover esses novos agenciamentos de poder que promovem a

⁹¹ A Voz do Cidadão. Disponível em: <<http://www.avozdocidadao.com.br/detailConteudo.asp?ID=5&SM=5%2336>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

participação constante da população no controle governamental, potencializada por meio das novas tecnologias de informação e comunicação.

4.2.1. O binômio participação/ controle e o Pró-Social: Como o controle se efetiva

Podemos identificar no capitalismo atual diversos dispositivos que promovem a produção de subjetividades, a captura de desejos, a construção de formas de vida. Para Agamben, a grande disseminação desses processos de subjetivação corresponde ao imenso crescimento dos dispositivos de poder que visam a “capturar, orientar, determinar, interceptar, modelar, controlar e assegurar os gestos, as condutas, as opiniões e os discursos dos seres viventes”, levando “ao extremo todo mascaramento que sempre acompanhou toda identidade pessoal” (2009: 40-42). Segundo Peter Pal Pelbart (2002: 34-35), esse capitalismo não apenas “penetra nas esferas as mais infinitesimais da existência, mas também as mobiliza, ele as põe para trabalhar, ele as explora e amplia”, conforme suas necessidades. Se procurássemos tais potencialidades no Pró-Social talvez não as achássemos de formas tão imediatas e escancaradas. Contudo, podemos considerar que esse medo constante do indivíduo de ser “desconectado” do mundo do capitalismo e ser privado de todas as suas maravilhas está refletido no receio do cidadão de não ser cadastrado corretamente e ser excluído dos programas sociais, os quais garantirão a inclusão dessa população pobre no mundo do consumo.

A partir das exigências dos programas sociais cria-se um conjunto de regras que difunde como o indivíduo deve se comportar para produzir o bem-estar da sua família e se qualificar corretamente para o mercado de trabalho. Não basta mais que o corpo suporte trabalhar no mínimo 8 horas diárias, mas deve-se constantemente aprimorar características como criatividade, dinamismo, inovação, qualificação, integração, espontaneidade, etc, pois esses elementos tornam-se a fonte de valor do trabalhador. Se tais características poderiam descrever indivíduos resistentes, elas também podem ser apropriadas e transformadas em valores da empresa, de forma que não produzam processos de mudanças radicais e indesejáveis. Se o indivíduo não alcançou uma vida invejável é porque não desenvolveu as aptidões necessárias, as quais serão alcançadas a partir do auxílio do Estado para capacitação constante. Como observou Foucault, em *Nascimento da Biopolítica*, ao analisar o neoliberalismo norte-americano e a teoria do capital humano: surge o “*homo oeconomicus* empresário de si mesmo, sendo ele próprio

seu capital, sendo para si mesmo seu produtor, sendo para si mesmo a fonte de [sua] renda” (2008a: 310-311). O salário será a renda atribuída a certo capital, o chamado capital humano, o qual deve ser desenvolvido constantemente para que o indivíduo possa ser competitivo, o que justificaria os crescentes “investimentos educacionais”. Aquele indivíduo que está vulnerável socialmente deve, portanto, receber investimentos como capital humano futuro. Busca-se o indivíduo diferenciado ao invés do puramente massificado, aquele que possui um perfil maleável o suficiente para dar dinamismo à empresa. As diferenças são familiarizadas, apropriadas e assim postas não causam ameaças. Os programas sociais procuram gerir todos os aspectos da vida cotidiana de forma a justificar a eficiência da ação social implementada, produzindo não apenas um movimento de captura do indivíduo, mas também fomentando a participação popular nesse processo de forma a legitimar a atuação governamental.

Não se trata mais de um controle do corpo do sujeito, da disciplinarização a partir de diversos espaços fechados e suas regras. A disciplina não desapareceu, a biopolítica não foi extinta, mas sobressai um controle mais sutil e constante, que determina os anseios e as formas de alcançá-los, que atrela bem-estar ao consumo e participação. Mais do que preparar o corpo para o trabalho árduo, deve-se treinar constantemente a mente para se inserir na sociedade:

Uma economia imaterial que produz sobretudo informação, imagens, serviços, não pode basear-se na força física, no trabalho mecânico, no automatismo burro, na solidão compartimentada. São requisitados dos trabalhadores sua inteligência, sua imaginação, sua criatividade, sua conectividade, sua afetividade - toda uma dimensão subjetiva e extra-econômica antes relegada ao domínio exclusivamente pessoal e privado, no máximo artístico. (Pelbart, 2002: 38).

Desta forma, os programas sociais oferecem ajuda financeira que possibilite o mínimo de consumo e solicitam cuidados com a saúde e a participação em ações educacionais, treinamentos profissionais, palestras sobre qualidade de vida, etc. Como se fossem disseminadas algumas cartilhas com roteiros e padrões de como ter uma vida feliz, segura e saudável:

O fato é que consumimos, mais do que bens, formas de vida - e mesmo quando nos referimos apenas aos estratos mais carentes da população, ainda

assim essa tendência é crescente. Através dos fluxos de imagem, de informação, de conhecimento e de serviços que acessamos constantemente, absorvemos maneiras de viver, sentidos de vida, consumimos toneladas de subjetividade. (Pelbart, 2002: 34).

Nesse processo de subjetivação a informação é essencial, da mesma forma que um portal de compras precisa saber qual o perfil dos seus clientes e utiliza as informações de acesso ao site para influenciar os desejos dos potenciais clientes, os programas sociais de transferência de renda também precisam dos bancos de dados para conhecerem quem são seus clientes e ajudá-los a desenvolver aquelas potencialidades necessárias para sua inclusão social. Essas pessoas abaixo da linha da pobreza são incluídas de forma que não deturpem a dinâmica social vigente e alcancem a melhoria do seu bem-estar padronizado. Contudo, é preciso sempre lembrar que esse bem-estar/consumo não é simplesmente imposto, mas desejado, solicitado, e utilizado como status em relação aos que estão ao redor. Ou seja, tal relação de subjetivação não ocorre apenas de cima para baixo, mas de baixo para cima, horizontalmente, em todas as direções. Nesse processo de subjetivação, devemos atentar não apenas para o controle possibilitado pelos bancos de dados com georreferenciamento e pela transferência de renda. O fato do Pró-Social considerar a família como unidade básica de cadastramento, e não os indivíduos isolados, demonstra a necessidade de identificação e reinserção dos indivíduos na família, já que se propõe que quanto mais próximos estiverem da estrutura familiar como produção de capital humano, melhores condições eles teriam para superarem a vulnerabilidade social. Conforme Félix Guattari vislumbrou aproximadamente 20 anos antes da criação do Pró-Social:

Na era das revoluções informáticas, do surgimento das biotecnologias, da criação acelerada, de novos materiais e de uma ‘maquinização’ cada vez mais fina do tempo, novas modalidades de subjetivação estão prestes a surgir. Um apelo maior se fará à inteligência e à iniciativa e, em contrapartida, ter-se-á um cuidado maior com a codificação e o controle da vida doméstica do casal conjugal e da família nuclear. Em resumo, reterritorializando a família em grande escala (pela mídia, pelos serviços de assistência, pelos salários indiretos...), tentar-se-á aburguesar ao máximo a subjetividade operária. (Guattari, 1990: 47-48).

Além da convocação à participação cidadã, para que os atuais programas/projetos sociais atinjam seus objetivos é necessário um crescente esforço de integração entre diversas instâncias governamentais. É nesse sentido que ações pela saúde, educação, combate à pobreza, segurança, etc. estão congregadas em projetos unificados. O fato de integrar o Pró-Social a diversos cadastros e disponibilizá-los para diversas secretarias e instituições mostra a relevância da ação conjunta em prol da eficiência governamental. Em nome da responsabilidade social, as organizações não-governamentais, as parcerias público-privadas (PPP's), as organizações da sociedade civil com interesse público (OSCIPs), os movimentos sociais e suas lideranças locais, as organizações internacionais, etc. devem compartilhar responsabilidades com o Estado e executar seu papel na elaboração e execução das políticas públicas.

Para garantir a eficiência desses programas sociais é necessário deixá-los mais focalizados e descentralizados para facilitar o processo de identificação do beneficiário e de gestão da ação social. Mas para assegurar essa eficiência não basta que cada um cumpra sua parte em relação ao seu benefício; é preciso também denunciar possíveis descumprimentos pelos outros usuários. Dessa forma, procura-se conscientizar a população da responsabilidade de todos no processo governamental, sendo necessário não apenas o controle de si, mas também garantir o monitoramento dos outros, fortalecendo o binômio participação/controle. Nesse sentido, o monitoramento possibilitado pelo Pró-Social (mesmo que não ocorra como previsto originalmente) é executado pelos gestores dos programas sociais, ou seja, haverá um monitoramento de cima para baixo. Mas quando o Pró-Social se tornar um portal público, aqueles cidadãos que acessarem as informações disponibilizadas se juntarão àqueles que vigiam seus pares, potencializando também um monitoramento horizontalizado, mostrando como o exercício do poder ocorre em diversas direções.

Nesse ponto, é preciso estar atento para o fato de que a superação da vulnerabilidade proposta por projetos como o Pró-Social está ligada a uma noção de segurança social que não se restringe mais às forças físicas do Estado. Se na sociedade disciplinar havia os grupos que deveriam ser excluídos do convívio social, atualmente a tentativa é incluir o máximo possível em nome da segurança dos cidadãos. Mesmo os jovens da Fundação Casa e os egressos do sistema penitenciário já possuem seu lugar garantido no Pró-Social para cadastramento em algum programa social. A partir dos dados estatísticos e mapeamentos disponibilizados por programas como o Pró-Social, é possível identificar com facilidade as populações vulneráveis e lhes oferecer programas

conforme o risco social que enfrentam e representam. Nesse sentido, o Pró-Social pode servir como poderoso dispositivo de segurança, ao apontar aqueles que precisam de ações sociais preventivas, de forma a garantir que a situação de pobreza extrema não gere riscos demasiados para a sociedade. Todos os chamados grupos vulneráveis⁹² podem encontrar alguma opção de inclusão social e são convocados a participar desses programas, favorecendo, assim, o fortalecimento dos ideais democráticos. Os direitos sociais, ampliados a partir da Constituição de 1988 tanto por negociações governamentais quanto por pressões sociais, assumem cada vez mais a característica de direitos focalizados, que acabam funcionando como amortecedores de conflitos, sem que as condições de misérias históricas sejam superadas. O direito a uma sociedade igualitária, livre e justa não precisa mais ser alcançado por meio de revoltas, mas deve ser alcançado por meio da moderação democrática (como fora recomendado por Aléxis de Tocqueville em *A Democracia na América*) e seus programas econômicos e sociais (mesmo que paliativos), os quais devem garantir condições mínimas de vida para todos (seja mulher, menor infrator, deficiente, preso, índio, negro, pobre, etc).

Essa democracia contemporânea se fortalece quando o cidadão tem a possibilidade de contribuir para o gerenciamento da sociedade a partir de programas de transparência governamental, os quais são potencializados pelos bancos de dados e acesso à internet. Qualquer um pode denunciar possíveis desvios de conduta e todos aprovam a idéia de vigilância por meio de novas tecnologias em prol da segurança e bem-estar da população. E aqui vale ressaltar que não apenas infratores e delinquentes são vigiados, mas também as populações vulneráveis e as abastadas, já que qualquer indivíduo deve ser estreitamente monitorado. O cidadão se sente mais seguro quando percebe que pode opinar e contribuir para essa segurança social:

A segurança não depende mais somente de forças físicas e leis. Ela necessita obter confiança de usuários e cidadãos nos programas, e esta ultrapassa o campo da segurança para se tornar maneira consensual de viver e produzir. Assim é que pela participação de cada um se pode usá-los, reformá-los, desdobrá-los ou ultrapassá-los segundo interfaces vantajosas para *todos*. (Passetti, 2007: 12).

⁹² Para retomar o conceito de vulnerabilidade para a SEDS, recomendamos retornar à discussão sobre o Índice de Vulnerabilidade Social Familiar na página 30 desta dissertação.

Diante de diversos programas sociais que incentivam a colaboração da população no processo governamental e de uma população com “senso crítico” cada vez mais pré-determinado, como pensar novas formas de participação que não se resumam a contribuições acríticas em prol de uma vida mais segura? Como criar novas formas de trabalhar, de inventar, de alcançar desejos, de se relacionar, de se sociabilizar sem cair nas megamáquinas de produção de subjetividades do capitalismo contemporâneo, sem ser reterritorializado? Como resistir em uma sociedade na qual as linhas de fuga não são somente combatidas, mas constantemente apropriadas? Como escapar dos parâmetros consensuais, das serializações, das capturas do capital? Como identificar e diferenciar posturas e ações que produzam mudanças substanciais para a população pobre daqueles programas que apenas renovam desigualdades? Como afirmou Guattari, é preciso “procurar antídotos para a uniformização midiática e telemática, o conformismo das modas, as manipulações da opinião pela publicidade, pelas sondagens, etc” (1990: 16).

4.2.2. Os avanços técnico-científicos a serviço de controles e resistências

Na tentativa de propor uma solução que conscientizasse os indivíduos e permitisse a busca por um estilo de vida mais sustentável, Buckminster-Fuller desenvolveu alguns conceitos e invenções que permitiriam um padrão de vida mais elevado a todos os habitantes do que ele chamava “Espaçonave Terra”. Dentre as sugestões criadas por Fuller está o “Geoscope”, uma espécie de ambiente eletrônico que “simularia” o comportamento da Terra, fazendo com que as pessoas pudessem compreendê-la melhor e achassem soluções mais viáveis para a vida no planeta. Desta forma, informações sobre o passado, presente e perspectivas futuras sobre a dinâmica da Terra e as invenções criadas pelo homem (recursos físicos e metafísicos do planeta) seriam inseridas nesse ambiente eletrônico, por meio do qual seria possível analisar e simular questões sobre o clima, a população, os recursos naturais, etc. Quanto mais dados fossem inseridos, integrados e reprocessados pelo sistema, maior a possibilidade que ele teria de fornecer idéias para resolver os problemas do mundo e tornar a vida mais saudável e sustentável:

Quando os seres humanos não podem ver algo que se aproxima para destruí-los, eles não saem do caminho. Pergunta: Não há um instrumento que pode informar a humanidade sobre seus desafios evolutivos tendencialmente

invisíveis - e fazê-lo em tempo de permiti-la satisfatoriamente antecipar e lidar com esses eventos inexoráveis? Sim! Existe o Geoscope, que pode ser concretizado rapidamente, tanto física quanto metafisicamente. (Fuller, 1981: 163).

Talvez não haja “Geoscopes” espalhados pelo mundo que possuam fielmente as mesmas formas e finalidades descritas por Fuller. De qualquer forma, o que não se pode negar é que o autor já preconizava como a vida seria cada vez mais transformada em dados, que seriam inseridos nos computadores espalhados pelos quatro cantos do planeta. Atualmente, as mais variadas informações que permeiam o cotidiano da população são arquivadas em grandes bancos de dados, e após processadas geram um grande número de novas informações, que podem ser trocadas praticamente em tempo real por meio da internet. Os bancos de dados são construídos de forma a encaixar as informações obtidas em determinado modelo, o qual classificará o dado obtido conforme seu tipo, tamanho, relevância, etc. Nesse processo, toda a complexidade do cotidiano é reduzida a dados, os quais serão recombinaados e comparados com informações de outras bases e produzirão estatísticas que pautarão os processos decisórios. Nesse sentido, podemos dizer que a definição de Feitosa (2010) para os bancos de dados possui diversas semelhanças com as descrições do “Geoscope” de Fuller:

Bancos de dados são representações do mundo. Em última análise, o que se quer com esses espaços de organização de dados é modelar as relações do mundo e da vida, de forma que sejam combináveis, transportáveis, e que possibilitem o cálculo e a memória. Esses artefatos tecnológicos, que abundam em todas as partes e atividades, são usados com o fim tanto de conhecer o mundo quanto de controlá-lo. (Feitosa, 2010: 40).

Dessa forma, podemos afirmar que após a chamada virada cibernética a relação entre coleta de informações e resolução de problemas se tornou cada vez mais decisiva. Tendo em vista um mundo em que as informações do cotidiano são cada vez mais transformadas em dados, que produzirão uma série de informações basilares para os diversos processos de gestão, quanto mais eficiente for a coleta de dados, melhores serão as informações produzidas pelo computador para a resolução mais fácil dos problemas. Basta ressaltarmos as observações dos gestores do Pró-Social, os quais

consideravam que o sistema somente alcançaria seu propósito se fosse implementado um processo que aumentasse a qualidade dos dados coletados. Como considerou Buckminster Fuller:

Computadores não têm que ver ou sentir algo. Computadores não precisam lidar com juízos de valor; eles simplesmente armazenam, recuperam e integram todas as informações que lhes são fornecidas. Quanto mais relevante e precisa for a informação inserida, melhor será a resposta do computador em relação às conseqüências de fazer isso ou aquilo sob um determinado conjunto de circunstâncias. (Fuller, 1981: XXVI).

Nesse ponto, podemos mencionar as indicações que Deleuze (2005) fornecia sobre uma nova cientificidade operatória que determinaria novas relações de forças. Enquanto até o século XVIII as forças do homem entravam em contato com o infinito (Deus como o infinitamente perfeito), e após o século XIX as forças do homem entravam em relação com o finito, ou seja, a cientificidade operatória pensava a forma homem como finita, no final do século XX, Deleuze reflete sobre com quais forças o homem entrará em relação. Se antes a medida é o humano, atualmente a relação humano-máquina é determinante. Ou seja, o finito que caracteriza o humano é sobrepujado pelo que Deleuze define como finito-ilimitado, quando há um certo número finito de elementos, mas um número ilimitado de reconfigurações e resultados a serem estabelecidos por meio de modulações:

Foi preciso que a biologia saltasse para a biologia molecular, ou que a vida dispersa se reunisse no código genético. Foi preciso que o trabalho dispersado se reunisse nas máquinas de terceira geração, cibernéticas ou informáticas. Quais seriam as forças em jogo, com as quais as forças do homem entrariam então em relação? Não seria mais a elevação ao infinito, nem a finitude, mas um finito-ilimitado, se dermos esse nome a toda situação de força em que um número finito de componentes produz uma diversidade praticamente ilimitada de combinações. (Deleuze, 2005: 141).

Dessa forma, a partir de um número definido de dados colhidos sobre a população é possível gerar uma quantidade crescente de informações, dependendo dos diversos cruzamentos a serem feitos com esses dados. Portanto, a vida do indivíduo contemporâneo está indissociavelmente ligada à presença dos bancos de dados, e a

forma como esses cadastros são utilizados com certeza refletem determinada decisão política, ou seja, essa tecnologia incorpora as relações de poder vigentes, as quais definirão quem terá acesso aos dados, quais dados serão visíveis e a quem estarão disponíveis, quais serão as funcionalidades do banco de dados, etc. Isso porque a tentativa de transporte de determinada realidade para os sistemas de informação a partir da inserção de dados sempre exigirá certa categorização, a qual afirmará um ponto de vista e refutará outro.

Atualmente, as estatísticas e, especialmente, os indicadores sociais seriam o termômetro da cidadania, demonstrando como os direitos civis, políticos e sociais estão sendo atendidos pelo governo. “Neste sentido, pode-se pensar no cidadão como sendo um conjunto de dados em sistemas de informação: um CPF, um número de CNH [carteira de habilitação], um NIS [número de identificação social], um cadastro do consumidor, etc.” (Feitosa, 2010: 29). Seja para fazer uma compra (cartão de crédito), para pegar um ônibus (bilhete-único) ou para acessar um prédio (cartão de acesso) o indivíduo precisa estar cadastrado, um ato que se torna tão corriqueiro que tem passado despercebido no cotidiano dos cidadãos.

Quando um indivíduo é cadastrado em determinado programa social e recebe seu NIS, ele não está sendo apenas transformado em um número que o identificará em diversas bases de dados, mas receberá uma espécie de “senha” para a entrada no mundo dos direitos sociais. Nesse sentido, o Pró-Social pode ser visto com um ponto de passagem obrigatório para aqueles que pretendem receber benefícios sociais, e por meio do qual é possível verificar quem é considerado pobre em São Paulo e o que se faz para atendê-lo. Se é fato que a vida passa cada vez mais pelos ambientes informatizados, cremos ser necessário problematizarmos a questão dos avanços tecnológicos com seus cadastros, bancos de dados, georreferenciamentos, protocolos de internet, etc, de forma a questionarmos as relações de poder operadas por meio desses dispositivos. Não queremos tratar os avanços tecnológicos com um ar fatalista, mas se queremos reter que tipo de participação cidadã se empreende atualmente por meio dessas tecnologias, é necessário entender como elas foram desenvolvidas e quais suas finalidades, ou seja, é preciso estar envolvido, desde o início, na criação desses avanços técnico-informacionais, de forma a compreendê-los com mais precisão, pois como nos alertou Richard Sennett, “deixar que o público resolva o problema depois de realizado o trabalho equivale a defrontar as pessoas com fatos em geral irreversíveis no campo concreto” (Sennett, 2009: 17).

Como ressaltado desde o primeiro capítulo, as novas tecnologias de comunicação e informação (TCI) possibilitam novas formas de interações sociais, econômicas e políticas, e o Pró-Social se insere nessa dinâmica. O crescimento vertiginoso do acesso à internet promove discussões e apelos pelo acesso livre de toda a população a informações governamentais, possibilitando o crescimento da cidadania a partir do conhecimento das atividades do Estado, permitindo maior eficiência e legitimidade nas ações governamentais. O apelo pela participação popular no processo governamental como princípio básico da democracia tem sido potencializado pela facilitação na obtenção de dados de domínio público que possibilitam maior atuação popular em nome de uma ordem social que garanta o bem-estar da maioria.

A expansão das novas tecnologias reafirma, redimensiona ou produz novas relações de poder nas relações sociais, novos beneficiários e controladores na sociedade da informação: “como qualquer outra tecnologia, a Internet tem servido para legitimar algumas estruturas de poder vigentes” (Diniz, 1997 apud Vaz, 2005: 14). Não devemos crer que a internet é apolítica ou um ambiente livre, por exemplo. A partir do desenvolvimento da governança na internet e do controle dos provedores em nome da segurança, esta ferramenta pode servir a todos, mas isso não significa que alguém deixe de ser registrado nesse ambiente. Diante de tal processo podemos analisar como a produção de subjetividades pode ser potencializada por meio desses mecanismos de participação via internet, criando novos agenciamentos de poder que permitem à população se sentir atuante ao exigir demandas induzidas.

Os avanços tecnológicos na comunicação ampliam fluxos que possibilitam a interação entre indivíduos de diversas procedências, embora haja restrições claras e estratégicas. As evoluções nas comunicações redimensionaram distâncias, produzindo novas formas de conectividade social, novos fluxos de sociabilidade. A internet agrupa linhas duras, flexíveis e de fuga, ou seja, abriga tanto as relações sociais institucionalizadas pelo Estado e as relações reconhecidas que não são institucionalizadas, quanto os movimentos de resistências.

Utilizando as metáforas da árvore e do rizoma, formuladas por Deleuze e Guattari (1995), da mesma forma que as relações no plano internacional estão caminhando para uma configuração que se assemelha a um rizoma, ou seja, a um ambiente formado por ramificações nas quais há nichos ricos e pobres no interior de cada país, os dispositivos de controle também tendem a deixar de ser centrípetos, controlando-se grupos a partir de um panóptico, para se tornarem mais centrífugos,

desterritorializados, de forma a alcançarem a escala global e estarem atentos aos detalhes. Nesse ambiente, o controle não está mais centrado no indivíduo confinado, mas no indivíduo “livre” e sadio, conhecedor das habilidades técnico-informacionais e capaz de ser intelectualmente produtivo e eficiente. Com relação à construção dos bancos de dados de políticas sociais, embora se busque um monitoramento cada vez mais sutil e disseminado a partir de várias fontes de dados – sem dispensar o uso de instituições (escola, hospital, fábrica, presídio, asilo) para que se atinja o indivíduo – esses cadastros unificados ainda possuem características arbóreas, pois precisam de um centro de processamento que agregue todas as informações obtidas:

Os sistemas arborizados são sistemas hierárquicos que comportam centros de significância e de subjetivação, autômatos centrais como memórias organizadas. Acontece que os modelos correspondentes são tais que um elemento só recebe suas informações de uma unidade superior e uma atribuição subjetiva de ligações preestabelecidas. Vê-se bem isso nos problemas atuais de informática e de máquinas eletrônicas, que conservam ainda o mais arcaico pensamento, dado que eles conferem o poder a uma memória ou a um órgão central. (Deleuze; Guattari, 1995: 26).

Não são sistemas acentrados, pois precisam de uma instância central para a coordenação e sincronização necessárias ao objetivo final. No caso do Cad-Único, por exemplo, a Caixa Econômica Federal seria esse órgão central que processaria os dados. No entanto, a plataforma de acesso do sistema Pró-Social, por exemplo, possibilita o acesso *online* via internet, o que demonstra como os gestores de vários municípios podem controlar os dados dos diversos beneficiários de forma remota. Além disso, os próprios dados podem ser imputados no sistema por qualquer gestor que tenha tal permissão. Todas as instâncias que possuem acesso ao cadastro podem gerar os relatórios conforme suas necessidades. Da mesma forma, a população que quiser participar do monitoramento social poderá acessar as informações disponibilizadas pelo programa por meio do simples acesso à internet. Essas podem ser características de como esse tipo de programa procura se tornar cada vez mais rizomático, de forma a potencializar o monitoramento do Estado diante dos fluxos cada vez mais desterritorializados que formam a sociedade contemporânea. Com uma mistura de ferramentas com características arborizantes e rizomáticas, o Estado precisa dinamizar a

apropriação de novas tecnologias que o possibilitem desempenhar com eficiência a sua função de estabelecer a ordem no seio social.

Ao analisar o texto “Modernidade e Ambivalência”, de Zygmunt Bauman, Paulo-Edgar Resende fala do papel do Estado como o jardineiro coletivo, que cultiva sentimentos e habilidades em prol de uma uniformidade. O próprio Bauman (1994: 167) diz que “o nacionalismo é uma religião de amizade; o estado nacional é a igreja que compele à submissão o rebanho em perspectiva”. Resende completa: “Cabe ao Estado produzir identidade nacional, segurança nacional, promover o interesse nacional, a uniformidade do Grande Todo. E ao participar dos grandes espetáculos, o cidadão se julga interativo” (2008: 66).

A tecnologia amplia essa interatividade, de modo que o cidadão se sinta mais próximo do governo, a partir do momento em que este busca mais informações sobre a vida daquele. O Estado passa de fato a conhecer melhor os indivíduos, em especial naquilo que lhe for caro. E o suposto bem-estar da população se transforma em números, sendo quantificado ou cifrado, e passando a ser medido por meio de estatísticas ou indicadores sociais. Os indivíduos sabem como essas informações são obtidas, mas não com quais finalidades. Ao mesmo tempo em que promovem uma aproximação entre o Estado e os indivíduos, as novas tecnologias, com seus bancos de dados interligados, podem auxiliar na submissão e homogeneidade objetivadas pelo mercado (consumo) e o Estado (patriotismo que leva à ordem).

Nessa dinâmica, o mundo das inovações tecnológicas é encarado como algo apenas positivo, útil, neutro e necessário, e que se potencializa como algo eficiente e decisivo a partir do momento em que é apropriado pelas diferentes instâncias da sociedade. Nesse ambiente cibernético, a pauta dos indivíduos que se vêem como sujeitos livres para pensar e discutir já é dada previamente. Mais do que nunca há a pluralidade e diversidade de opiniões, tão esmeradas pelos democratas, mas a diferença não é suportada. Nessa dinâmica várias resistências são diluídas no processo de participação cidadã, várias desobediências civis eletrônicas são institucionalizadas em prol da transparência e pluralidade democráticas.

Para Laymert Garcia dos Santos (2003: 109-152), com o desenvolvimento da tecnologia cria-se uma expectativa de substituição progressiva do “velho mundo atual” pelo mundo da realidade virtual. O fato de haver mais pessoas, empresas e governos que vêem a circulação de dados, informações e imagens digitalizadas pelas redes virtuais como uma atividade precípua mostra como são crescentes os setores da produção e da

vida social que investem no cibernundo. Com exceção do setor militar, um grande criador dessas inovações tecnológicas, nenhum outro setor da sociedade se instalou e se adaptou tão profundamente ao cibernundo quanto o mundo financeiro e das comunicações, mesmo porque seria impossível a existência desses mercados e mídias globais sem as inovadoras tecnologias da informação.

Auxiliado pela apropriação de diversos avanços tecnológicos, o homem moderno reatualiza o pão e circo, e segue anestesiado pelo desejo de bem-estar e conforto e pelo medo de excessos, doenças, conflitos, desequilíbrios, riscos, fraquezas, mudanças. O axioma nessa sociedade é tornar a todos consumidores bem comportados, com desejos e experimentações capturados e padronizados pela sociedade de controle. A luta deixa de caracterizar a força de expansão do indivíduo para se tornar a violência da moral em prol da domesticação dos homens. A uniformização avança de tal forma que a diferença se dá no máximo no consumo de roupas, alimentação, diversão, etc, enquanto os valores a serem seguidos permanecem os mesmos. Esse homem não quer se superar, quer se conservar. Todo esse desejo por uma ordem racionalmente estabelecida clama por equilíbrio e eficiência, por uma vida economicamente regulada. “Esse homem moderno, negador da vida, é o ‘doente de si mesmo’” (Tótora, 2008: 134).

Em meio à constante insegurança causada pelas atuais mudanças no mundo, a mídia auxilia a população na administração das atitudes, mostrando os dissensos no seio social – os quais devem ser combatidos – e como construir o consenso democrático – o padrão moral a ser seguido por todos – e fornece o entretenimento suficiente para aliviar o povo do fardo do cotidiano, ou seja, a mídia ajuda a população a exercer um autocontrole para a preservação – melhor, estagnação – da vida. Nesse clima de insegurança, também podemos dizer que a eficiência e segurança dos bancos de dados se tornaram um valor inquestionável.

Nesse deslocamento do interesse pelo presente para as oportunidades no futuro, possibilitado pelos avanços tecnológicos, os bancos de dados podem ser eficientes ferramentas de apropriação de informação. Nesse sentido, Laymert (2003: 128) ressalta o exemplo dos países ricos, que ao se depararem com a crise ambiental após a década de 1980 e a provável extinção de inúmeras espécies animais e vegetais, tão imprescindíveis para suas indústrias biotecnológicas, passaram a construir bancos de dados de material genético que possibilitassem acúmulo e acesso seguros à biodiversidade do planeta. Da mesma forma, quando avançaram as possibilidades de terapias gênicas o projeto de decodificação do genoma humano se desdobrou no projeto denominado “Diversidade

do Genoma Humano”, o qual ansiava obter o patrimônio genético dos povos indígenas e outros grupos em vias de extinção, o que poderia garantir futuras aplicações para a indústria farmacêutica. Em inúmeros desses processos não se sabe o que fazer com essa amplitude de informações, mas o que interessa é a apropriação antecipada desses dados potencialmente valiosos. “A lógica de tais operações é a seguinte: os seres biológicos – vegetais, animais e humanos – não têm valor em si, como existentes; o que conta é o seu potencial” (Santos, 2003: 128).

Esse processo de transformação do real em dados é possibilitado pela intensa tecnologia da sociedade e pela busca por digitalizar a maior parte do cotidiano, transformar em números ou cifras todas as atividades desempenhadas no dia-a-dia, pois só então elas poderão ser valoradas, consideradas úteis ou não, recombinações de forma a produzir índices de eficiência. Como afirmaram Deleuze e Guattari (1996: 83): “Somos segmentarizados por todos os lados e em todas as direções. O homem é um animal segmentário. A segmentaridade pertence a todos os estratos que nos compõem. Habitar, circular, trabalhar, brincar: o vivido é segmentarizado espacial e socialmente.”

Nessa dinâmica inclui-se a idéia de vigilância eletrônica, o que vai além da violação da privacidade por meio da instalação de câmeras em espaços públicos ou privados, até mesmo com o consentimento do vigiado, para a geração de imagens digitalizadas que permitam o controle à distância. Essa vigilância eletrônica tem se tornado mais ampla e eficiente ao promover o cruzamento e processamento dos dados gerados, toda vez que os sistemas informatizados são acessados cotidianamente. A partir da análise do livro *Idoru*, ficção científica de William Gibson, Laymert Garcia dos Santos (2003: 134-152) discute como a personagem principal, especialista em informática, conhece a vida de uma vigiada sem nunca terem se visto ou se falado, utilizando apenas o cruzamento e reprocessamento dos dados gerados nos acessos que ela fazia na internet. Dessa forma, o vigia considerava que a conhecia melhor do que qualquer marido ou amigo, já que sabia de coisas que ela não contava a ninguém. A partir da análise dos dados gerados quando a vigiada comprava, ouvia músicas, lia algo, etc. o vigilante foi capaz de traçar as mudanças na conduta e estado de espírito da observada. Laymert concorda que essa ficção pode ser um caso-limite, mas afirma que “talvez não fosse exagerado afirmar que esse é o horizonte almejado e pouco a pouco construído pela crescente colonização das redes e a acelerada integração dos bancos de dados” (2003: 140).

Considerando que a vida dos homens tende cada vez mais a passar pelas redes informatizadas, as pessoas se tornam cada vez mais fontes de informação manipuláveis, ou seja, o indivíduo é dividido em fluxos de dados e passa a ser modulado constantemente, e não mais modelado e confinado em um único momento, como na sociedade disciplinar. Como explicitou Deleuze (1992: 222): “Os indivíduos tornam-se ‘dividuais’, divisíveis e as massas tornaram-se amostras, dados, mercados ou ‘Bancos’”.

Os indivíduos sentem-se mais seguros por estarem sendo monitorados, sentem-se cada vez mais partes de um todo rumo ao progresso, mas cada vez menos pertencentes a eles mesmos. Para Félix Guattari: “A sugestão audiovisual, os meios de comunicação de massa, fazem milagres! (...) todo um sistema de demanda que perpetua a dependência inconsciente em relação ao sistema de produção” (1987: 13). A racionalização da sociedade estaria ligada à institucionalização da evolução técnica e científica como forma de possibilitar um processo de produção de desejos para a potencialização do consumo. Engendrou-se uma espécie de ideologia do progresso técnico-científico, na qual a opinião pública enxerga o avanço científico como um garantidor da felicidade e de benefícios equânimes a todos. No entanto, não se reconhece que esse aparato de segurança gera constantes privações, cerceamentos e violências em nome de um bem-comum que deve ser guardado a qualquer custo.

As pesquisas realizadas nas universidades, por exemplo, são cada vez mais frutos das necessidades técnicas de grandes corporações econômicas (e seus interesses de mercado) ou dos órgãos estatais (e seus projetos de expansionismo e eficiência). É o resultado da pesquisa sendo cada vez mais transformado em patentes e apropriado como mercadoria ou mecanismo para o monitoramento da população. É a sujeição acadêmica em prol da mercantilização da vida e da lógica da lucratividade capitalista, o que não significa que não há pesquisas críticas e inovadoras que não estejam alinhadas ao objetivo de provisão de técnicos qualificados para as burocracias que as patrocinam. Exige-se flexibilidade, criatividade e adaptabilidade desses profissionais, mas, paradoxalmente, essa flexibilidade é “pré-moldada”, havendo determinados padrões já dados pelos quais ela pode transitar. Não há espaço para experimentações e invenções que determinem novas formas de vida e relações, pelo contrário, o que se convoca são consensos e homogeneizações em prol do desenvolvimento da cidadania e de práticas de consumo racional e sustentável que garantam uma vida mais prazerosa na sociedade capitalista. Esse apelo à falsa criatividade serve para garantir novas formas de inserção que potencializem os modelos de produção e consumo na atual economia de mercado.

“Socialmente, portanto, o direito de existir passa a coincidir com o direito de consumir. Consumir não mais por necessidade, mas por ansiedade.” (Santos, 2003: 127).

Hoje, embalados pelas novas realidades, assistimos ao mundo urbano-industrial-eletrônico ser cada vez mais reencantado com as fantasias oníricas de “pertencimento” a redes, comunicação “plena” em tempo real, compactação digital “infinita” — de dados, som e imagem —, expansão cerebral com a implantação de *chips* e transformações genéticas *à la carte*; centenas de bilhões de dólares são gastos anualmente em propaganda global para transformar em objetos irresistíveis de desejo os novos aparatos ou serviços. (Dupas, 2007: 88).

Para Laymert Garcia dos Santos (2003: 127-128), a velocidade da tecnologia e da economia desqualificam o presente, pois “tudo o que é... já era”. Desta forma, como saciar o consumo se os conceitos de ultrapassado, obsoleto e sucateado ganharam uma velocidade vertiginosa? A noção de propriedade também é alterada nessa sociedade da informação. Não que a propriedade vá se extinguir, mas em muitas áreas ela tende a ser trocada pelo acesso na rede, ou seja, substituindo a relação de compra e venda pela relação de fornecimento e uso, a partir de uma taxa de acesso e utilização.

O próprio consumidor tornou-se uma mercadoria virtual, um objeto potencial do *marketing* a partir do momento que responde aos estímulos de propaganda da rede. Não mais uma mercadoria que apenas produz mercadorias, mas uma mercadoria que também consome mercadorias materiais e imateriais. Imaterial no sentido que a cultura contemporânea tem sido cada vez mais desmaterializada, ou seja, digitalizada e reestruturada na esfera da informação. O consumidor não é mais o alvo do mercado, mas o próprio mercado almejado, o qual precisa ter sua potencialidade conhecida, analisada, prospectada e processada. Os artistas e ícones da mídia não servem apenas para atrair audiência, mas também para controlarem o tempo do consumidor e despertarem novas formas e opções de consumo. Mais do que vender muito para muitos consumidores é vender o máximo possível para um consumidor, tornando-o cada vez mais leal aos produtos. A partir do momento que se tem um assinante fiel a determinado produto e marca é possível administrar o seu consumo e controlar as alavancas da demanda. Essa dinâmica permite, inclusive, a criação do denominado “valor do tempo de vida”, ou seja, captar informações do indivíduo as quais permitam mensurar o quanto ele vale se cada momento de sua vida for transformado em mercadoria (Santos, 2003:

130-131). Deste modo, o marketing põe em prática sua estratégia, já observada por Deleuze:

As conquistas de mercado se fazem por tomada de controle e não mais por formação de disciplina, por fixação de cotações mais do que por redução de custos, por transformação do produto mais do que por especialização da produção. (...) O serviço de vendas tornou-se o centro ou a “alma” da empresa. (...) O marketing é agora o instrumento de controle social, e forma a raça impudente de nossos senhores. (Deleuze, 1992: 224).

Mas se as novas tecnologias de informação possibilitaram a disseminação do monitoramento, da indústria cultural e do consumismo, adensando a massificação da população, também devemos atentar que o que circula por meio desses avanços tecnológicos não é apenas uniformização, disciplina e controle. As técnicas de governo, como destacou Foucault (1979: 277-293), são simultaneamente fornecedoras de benfeitorias e instauradoras de mecanismos de controle social. De forma semelhante, as novas tecnologias não possuem uma negatividade intrínseca descolada de seus objetivos históricos. As insurgências também se apropriam da tecnologia para promover resistências. A mesma tecnologia de bancos de dados que monitora a eficiência de políticas de saúde e educação pode ser utilizada para organizar o acervo de uma biblioteca ou os endereços-alvos de um hacker:

Pela mesma via, potencializada pela comunicação barateada, circulam alternativas, a configurar, embrionariamente, *sui generis*, sociedade civil mundial, sem a contrapartida da soberania estatal, o que tem sido pouco enfatizado e negligenciado em algumas análises. (...) Das rachaduras do sistema brotam novas liberdades, que desestabilizam, em algum grau, o que é predominante. Elas nos proporcionam conexões imprevistas, reprocessamento de informações, requalificação de distâncias geográficas, tipos de representações, que repercutem de maneira fértil na configuração sinuosa de novos fluxos de sociabilidade desterritorializada. (Resende, 2000: 162-163).

Desta forma, a mesma tecnologia pode nos colocar em contato com ou nos privar de algo, pode nos controlar como também incitar devires. Não cabe nos deprimirmos com as novas regras da sociedade de controle e a “nova economia”, mas

sim descobrirmos como elas podem ser desreguladas (Santos, 2003: 133). Não podemos atribuir inocência, bondade, malvadeza ou qualquer outro tipo de adjetivo maniqueísta à tecnologia, mas é preciso manter-se crítico a um discurso de destino glorioso que esses avanços possibilitariam. Para problematizarmos a restauração e assujeitamento constantes provocados pelos dispositivos de controle da vida é preciso adentrarmos-los de forma a compreendermos a que servem e atentarmos ao que deve ser superado. O importante é identificarmos nesse mundo das recentes evoluções tecnológicas o que nos liberta e o que nos cerceia, o que nos auxilia e o que nos limita:

Os meios de comunicação nos mundializam de várias formas; somos mantidos *a par de*, colocam-nos *dentro de*, em *relação com*, *disciplinados ou controlados por*, mas também *livres de*, com amplas possibilidades de experiências (*between e among*) *entre* os mais variados protagonistas. (Resende, 2008: 73).

Portanto, é preciso que atentemos como as novas tecnologias de informação e comunicação são apropriadas para a potencialização das políticas sociais. Dessa forma, após descrevermos como funciona o sistema Pró-Social e analisarmos os diversos elementos que o compõe, demonstrarmos como ele se situa na passagem da sociedade disciplinar para a de controle a partir das características das políticas sociais desenvolvidas no Brasil, após 1985. Por fim, procuramos mostrar como esses programas sociais baseados no uso de novas tecnologias de comunicação e informação podem incitar mecanismos de regulação da vida cotidiana em nome de uma sociedade ideal.

Considerações Finais

Após a ação política repressiva contra as lutas por conquistas sociais no início do século XX, as políticas sociais foram amplamente implementadas pelo Estado brasileiro, especialmente em tempos de exceção (ditadura militar). É nesse processo que algumas demandas sociais saem do âmbito da repressão policial para serem atendidas como direito institucionalizado. Posteriormente ao período mais turbulento do processo de democratização pós-1985, as políticas sociais passaram a ser implementadas sob novos moldes.

O aparato estatal voltado para o desenvolvimento de políticas sociais ganhou novos contornos no Brasil, desde o final dos anos 1980, de forma a buscar novas formas de gerir o problema da pobreza, composta pelos moradores de rua; idosos, crianças e outros grupos vulneráveis; excluídos do mercado de trabalho, etc. Desde esse período surgiu uma série de programas, projetos, normas jurídicas e decisões administrativas nas três esferas de governo, as quais procuraram redimensionar o escopo e a eficiência das políticas sociais. Simultaneamente, procurou-se disseminar a cidadania como um direito e dever de todos, num processo que impulsionaria e refletiria o ideal democrático implementado desde 1985. Nesse sentido, a preocupação inicial deste trabalho foi situar como funciona o Projeto Pró-Social, e por meio dessa análise verificar quais seriam as novas características das políticas sociais implementadas nos anos recentes.

Foi em busca desse objetivo que identificamos a descentralização das ações, focalização do público-alvo, integração das informações de diversas instituições para uma gestão conjunta e mais eficiente, aprimoramento do monitoramento e controle de todos os elementos que envolvem o projeto, busca por maior eficiência das ações e incentivo à participação cidadã como principais características não apenas do Pró-Social, mas de diversos projetos implementados em São Paulo nos últimos anos. Mesmo que a partir das pesquisas com gestores e beneficiários tenhamos verificado que esses elementos não estejam plenamente desenvolvidos no Pró-Social, foi possível identificar uma crescente tendência dessas características nos discursos governamentais sobre o assunto e em outros programas já implementados. Podemos concluir que em São Paulo há projetos que ilustram o incentivo a programas sociais descentralizados e focalizados. No entanto, ocorre uma certa “descentralização centralizada”, com descentralização da execução das ações (em conjunto com a transferência de diversas responsabilidades para os municípios), mas com características de centralização nos

processos decisórios que determinam as regras para a implementação, gestão e monitoramento das ações sociais.

Além disso, apesar de ressaltarmos a impossibilidade de verificarmos uma uniformidade nas políticas sociais implementadas em todo território brasileiro, constatamos que há uma tendência das instâncias responsáveis (federais, estaduais e municipais) em desenvolver projetos que utilizem os mesmos parâmetros-chaves do Pró-Social, especialmente no que tange ao aperfeiçoamento do monitoramento e controle. Ressaltamos como a constante busca pela Reforma do Estado, extremamente apoiada pelo BID, forneceu bases concretas para a disseminação desse tipo de projeto. Por fim, discussões recentes em nome do gerenciamento governamental da sociedade cada vez mais amplo, transparente, legítimo e eficiente – incluindo a aprovação da nova lei de disponibilização de informações públicas na internet – potencializaram as convocações crescentes pela participação popular no processo governamental, permitindo que os indivíduos possam exercer sua cidadania fiscalizando as ações sociais do governo (em tempo real, se for pela internet).

Se nos governos ditatoriais a prática de regulamentação das profissões permaneceu, como se fosse o “batismo cívico” que garantia o acesso ao primeiro degrau da “arena da cidadania”, a ordem democrática pós-1985 clama por ações menos centralizadas e dispendiosas, as quais exigem mais participação cidadã para que se tornem legítimas e eficientes. Enquanto vários benefícios sociais eram limitados apenas aos trabalhadores sindicalizados em períodos de exceção, na ordem democrática só tem direito de receber benefícios aqueles que estão nos bancos de dados sociais do governo. Tanto faz se o cidadão foi cadastrado por um agente governamental, por uma ONG nacional ou internacional, ou até mesmo por iniciativa própria, o importante é que seus direitos serão reconhecidos assim que cadastrado, avaliado e rotulado, sem esquecer do cumprimento de todas as condicionalidades previstas. Se a regulamentação das profissões, os sindicatos e a carteira profissional eram os três pilares que definiam a cidadania varguista, a participação em prol das boas práticas governamentais define os cidadãos da democracia pós-1985. Se antes a cidadania era regulada pela ocupação profissional e pelo salário, hoje ela é regulada em termos de participação condicionada. Passamos de uma cidadania regulada, pela qual se buscava disciplinar, para uma espécie de cidadania controlada, pela qual somos convocados a participar na gestão governamental e estamos pré-dispostos a exercer nosso papel de cidadãos.

Enquanto as políticas sociais centralizadas e de grande escala dos regimes militares (especialmente no governo Vargas) determinavam seletivamente os trabalhadores que receberiam benefícios, nos últimos anos as políticas focalizadas possuem alcance abrangente, pois conseguem monitorar todos os que estiverem cadastrados, independente de orientação religiosa, cor da pele ou ocupação profissional, já que há inúmeros programas de assistência ao estudante, ao velho, ao índio, à criança, à mulher, ao deficiente, ao doente, ao prisioneiro, etc. Dessa forma, ampliam-se os direitos à cidadania e administram-se todas as dimensões conflituosas que tragam algum perigo ao bem comum.

Enquanto as conquistas sociais giravam em torno da recusa ao governo militar e da busca por autonomia dos movimentos sociais em relação ao Estado, com a redemocratização as demandas foram legitimadas, legalizadas e institucionalizadas, tornando-se objeto de políticas sociais. Os cidadãos passaram a requisitar um Estado competente para o estabelecimento da ordem, pois caso contrário os benefícios sociais não serão distribuídos de forma eficiente. As políticas sociais atuais situam-se no dispositivo que possibilita a potencialização do governo sobre a população, o monitoramento mútuo dos indivíduos e o controle de si do cidadão.

É esse cenário nacional e local que justifica o desenvolvimento do sistema Pró-Social. Se a partir do histórico mais geral e da análise mais específica do estado de São Paulo foi possível identificar como alguns pilares centrais das políticas sociais atuais foram desenvolvidos, tais descrições também permitem analisar como a ação do governo sobre os indivíduos via políticas sociais foi sendo alterada ao longo dos anos, em consonância com a nova dinâmica social. A partir da discussão sobre o Pró-Social, foi possível identificar como foram somados aos elementos disciplinares e biopolíticos nas políticas sociais alguns dispositivos que permitem um controle mais rápido e efetivo, alinhado com as novas relações em fluxo da sociedade de controle. Além de monitorarem os dados de modo a identificar aqueles que terão ou não o direito a receber os benefícios, os bancos de dados desse projeto social são utilizados para a criação de indicadores sociais, que determinarão as políticas que possibilitem o gerenciamento e otimização da vida.

Se a sociedade disciplinar, conforme analisado por Foucault, era caracterizada por meio das grandes instituições de confinamento (nas quais o indivíduo passa de um espaço fechado a outro — hospital, escola, fábrica, família, e prisão), nos últimos anos, conforme Deleuze, emerge a sociedade de controle, caracterizada pelo controle contínuo

e comunicação instantânea, em que se adaptam os mecanismos de controle que buscam acompanhar os fluxos mais rápidos, fluidos e imateriais, sem abolir por completo as práticas de disciplina anteriormente aplicadas. A nossa intenção não foi fatiar a história, como se a partir de determinado momento certas práticas fossem abolidas em nome de outras (afinal práticas disciplinares, biopolíticas e de controle coexistem), mas procuramos mostrar o surgimento e fortalecimento de determinadas técnicas de governo. Dessa forma, há um controle virtual da população, por meio da mídia e suas novas tecnologias audiovisuais, da internet, dos bancos de dados, das senhas de acesso, dos cartões de crédito, dos cadastros, etc., dispositivos que aprofundam o processo de subjetivação do indivíduo, criando inúmeras formas de sujeição às regras sociais estabelecidas.

Portanto, a partir dessas discussões, surge a hipótese de que a criação de bancos de dados governamentais para políticas sociais pode ser encarada como mais uma ferramenta de controle e assujeitamento da população. Além de monitorarem os dados de modo a identificar aqueles que terão ou não o direito a receber os benefícios e se os beneficiários estão cumprindo as condicionalidades, esses bancos de dados são utilizados para a criação de indicadores sociais, que determinarão as políticas de natalidade, mortalidade, condições sanitárias ou outras variáveis que possibilitem o governo e otimização de condutas. Tais dispositivos também admitem maior participação popular nesse processo de gerenciamento da vida.

Referências bibliográficas:

AGAMBEN, Giorgio. (2009), *O que é o contemporâneo? e outros ensaios*. Chapecó, Santa Catarina, Argos.

ARANTES, Pedro Fiori. *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas*. 2004. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU), Universidade de São Paulo (USP), São Paulo.

ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 23, n. 80, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 Abr 2007.

ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. (1998) *Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo*. São Paulo, FUNDAP/FAPESP, Brasília, IPEA.

BAUMAN, Zygmunt. (1994). Modernidade e Ambivalência. In: FEATHERSTONE, M. (org.). *Cultura Global. Nacionalismo, Globalização e Modernidade*. Petrópolis, Vozes.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivonete. (2008), *Política Social: Fundamentos e História*. São Paulo, Cortez.

BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). (2004), *Estratégia do Banco para o Brasil (2004 – 2007)*.

_____. (2007), *Perfil de facilidad sectorial – mecanismo sectorial de desarrollo institucional: São Paulo / enero de 2004*. Disponível em: <<http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=BR-L1009&Language=Spanish>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

_____. (2009), Relatório: A atuação do BID no Brasil em 2009 e resultados e perspectivas para 2010.

CARVALHO, José Murilo de. (2006), *Cidadania no Brasil: Um longo caminho*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

CEPAL. (2006), *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). Síntese do documento preparado para a Comisión (Montevideo, Uruguay, 20 al 24 de marzo del 2006). LC/G.2295(SES.31/4)/E. Fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/24083/lcg2295e.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2008.

DELEUZE, Gilles. (1992), *Conversações*. Tradução Peter Pal Pelbart. Rio de Janeiro, Editora 34, p. 209-226.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, F. (1995). *Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia*. São Paulo, Editora 34. v.1.

_____. (1996). *Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia*. São Paulo, Editora 34. v.3.

_____. (1997). *Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia*. São Paulo, Editora 34. v.5.

_____. (2005) *Foucault*. Tradução Claudia Sant' Anna Martins, Revisão da tradução Renato Janine Ribeiro. São Paulo, Brasiliense.

DINIZ, Eli. Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, Dec. 2001 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 jun. 2010.

DUPAS, Gilberto. (2007), O mito do progresso. In: *Revista Novos Estudos CEBRAP*, nº 77, março, pg. 73-89.

DRAIBE, Sônia Miriam. (1989), As Políticas Sociais Brasileiras: Diagnósticos e Perspectivas. In: *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*.

Instituto de Planejamento Econômica e Social/ Instituto de Planejamento, Brasília, IPEA/IPLAN, v. 4 – Políticas sociais e organização do trabalho.

FALEIROS, Vicente de Paula. (2006), *O que é Política Social*. Coleção Primeiros Passos. São Paulo, Brasiliense.

FEITOSA, Paulo Henrique Fidelis. (2010), *O cidadão codificado: a digitalização da cidadania em bancos de dados de interesse público*. Dissertação de mestrado em Engenharia de Sistemas e Computação, COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, pp. 246.

FOUCAULT, Michel. (2003b). Coraje e Verdad. In: *El último Foucault*. Buenos Aires, Sudamericana, pp. 263-410.

_____. (2003), *Ditos e Escritos IV: Estratégia, Poder e Saber*. Rio de Janeiro, Editora Forense Universitária.

_____. (1999), *Em Defesa da Sociedade: curso do Collège de France (1975-1976)*. Tradução Maria Ermantina Galvão. São Paulo, Martins Fontes.

_____. (1988), *História da Sexualidade I: A vontade de saber*. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro, Edições Graal.

_____. (1979), *Microfísica do Poder*. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro, Edições Graal.

_____. (2008a), *Nascimento da Biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)*. Edição estabelecida por Michel Senellart sob a direção de François Ewald e Alessandro Fontana. Tradução Eduardo Brandão. Revisão da Tradução Claudia Berliner. Coleção Tópicos. São Paulo, Martins Fontes.

_____. (2008b), *Segurança, Território e População: curso dado no Collège de France (1977-1978)*. Edição estabelecida por Michel Senellart sob a direção de François Ewald

e Alessandro Fontana. Tradução Eduardo Brandão. Revisão da Tradução Claudia Berliner. Coleção Tópicos. São Paulo, Martins Fontes.

_____. (1987), *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*. Tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis, Vozes.

FULLER, Richard Buckminster. (1981), *Critical Path*. New York, St. Martin's Press.

GIL, Antônio Carlos. (2001), *Gestão de Pessoas: Enfoque nos papéis profissionais*. São Paulo, Editora Atlas.

GUATTARI, Félix. (1990), *As três ecologias*. Tradução de Maria Cristina F. Bittencourt. Campinas, Papirus.

_____. (1987), Somos todos grupelhos. In: *Revolução Molecular: Pulsões políticas do desejo*. Tradução de Suely Belinha Rolnik. São Paulo, Editora Brasiliense, pp. 12-19.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares; JANUZZI, Paulo de Martino. “Indicadores Sintéticos no Processo de Formulação e Avaliação de Políticas Públicas: Limites e Legitimidades”. In Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 14, 2004, Caxambu, MG. Anais, 2004.

JANUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas*. 2004 (mimeo).

KAYANO, Jorge; CALDAS, Eduardo Lima. (2001), *Indicadores para o Diálogo*. Instituto Polis, São Paulo, Programa Gestão Pública e Cidadania/ EAESP/FVG.

MARX, Karl. (2005), *A Questão Judaica*. Tradutor: Sílvio Donizete Chagas. São Paulo, Centauro.

MEDEIROS, Marcelo. (2001), *A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990*. IPEA, Texto para discussão nº 852, Brasília.

NIETZSCHE, Friedrich. (2001), *A Gaia Ciência*. Tradução, notas e posfácio de Paulo César de Souza. São Paulo, Companhia das Letras.

_____. (2005), *Assim Falou Zarathustra: um livro para todos e para ninguém*. Tradução de Mário da Silva. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

PASSETTI, Edson. (2003), *Anarquismos e sociedade de controle*. São Paulo, Cortez Editora.

_____. (2007), Poder e Anarquia: Apontamentos libertários sobre o atual conservadorismo moderado. *Verve*, nº 12, São Paulo, pp. 11-43.

PELBART, Peter Pál. (2002), Poder sobre a vida, potência da vida. *Lugar Comum*. nº 17, Porto Alegre, pp. 33-43.

RESENDE, Paulo-Edgar A. (1999), Globalização e Nacionalismo. In: *Globalização, regionalização e nacionalismo*. Organizadora Flávia Arlanch Martins de Oliveira. São Paulo, Editora UNESP, pp. 233-245.

_____. (2000), Comunicação e mestiçagem. In: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio; RESENDE, Paulo-Edgar A; Hélio Silva (Orgs.). *Desafios da Comunicação*. Petrópolis, Vozes.

_____. (2008), Interdependência complexa e mestiçagem. In: *Revista Ponto e Virgula*, nº 3, São Paulo, pg. 64-74.

RODRIGUES, Marta T. Assumpção. (2010), *Políticas Públicas*. São Paulo, Publifolha.

RODRIGUES, Thiago. (2004) *Política e Drogas nas Américas*. São Paulo, EDUC, FAPESP.

_____. (2008) *Guerra e política nas relações internacionais*. São Paulo: PUC-SP, Tese de Doutorado em Ciências Sociais (Relações Internacionais), p. 415.

SANTOS, Laymert Garcia dos. (2003), *Politizar as novas tecnologias: o impacto sócio-técnico da informação digital e genética*. São Paulo, Editora 34.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1979), *Cidadania e Justiça: A política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, Editora Campus LTDA.

SEADS, Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (atual SEDS). (2007) *Inovações em Gestão Social – Sistema Pró-Social*.

_____. (2010a) *Manual de Orientação do Sistema Pró-Social – Funcionalidades e requisitos do Sistema*.

_____. (2010b) *Revista Social SP*. Ano 1, nº 1. São Paulo.

SENNETT, Richard. (2009), *O Artífice*. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro, Record.

SLOTERDIJK, Peter. (1999), *No mesmo barco: ensaio sobre a hiperpolítica*. Tradução de Claudia Cavalcanti. São Paulo, Estação Liberdade.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. (2010), *A Democracia na América*. Tradução de Neil Ribeiro da Silva. São Paulo, Folha de S. Paulo.

TÓTORA, Silvana Maria Corrêa . Vontade de potência: a grande política. Arte e Política em Nietzsche - apontamentos de um estudo inicial. In: *Revista Aurora*, v. 1/nº 2, p. 134-155, 2008. Disponível em: <http://www.pucsp.br/revistaaurora/edicoes_pdf/Aurora_2.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2009.

VAZ, J.C. (2005), Governança eletrônica: para onde é possível caminhar?. *Revista Pólis*, edição especial. Disponível em <http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=176>. Acesso em: 12 jun. 2009.

WEBER, Max. (2002), *Ciência e Política: Duas vocações*. Tradução Leônidas Hegenberg; Octany Silveira da Mota. São Paulo, Cultrix.

Anexo 1 – Questões distribuídas aos gestores estaduais e municipais (alguns pontos foram alterados ou suprimidos dependendo do município consultado):

- Há a intenção de transformar o Pró-Social em um portal público no qual a população acessaria informações sobre as políticas sociais em São Paulo. Você tem conhecimento sobre essa demanda?
- Há a participação de organizações não-governamentais ou da população no sentido de auxiliarem na eficiência do Pró-Social? Para além do Pró-Social, há essa participação em outros programas sociais?
- Há algum dispositivo de denúncia para que alguém possa revelar possíveis descumprimentos por parte de algum beneficiário?
- Qual a importância da utilização de novas tecnologias (como a do banco de dados do Pró-Social) para busca de eficiência das políticas sociais? Pode-se considerar que bancos de dados de políticas sociais como o Pró-Social se inserem em uma tendência nacional ou até mesmo latino-americana?
- Você reconhece o processo pelo qual o Pró-Social é interligado a outros bancos de dados, como o cadastro da Secretaria de Saúde, Educação, Segurança Pública, etc. (como forma de diferenciá-lo de outros bancos de dados sociais, explicando sua busca por maior eficiência)?
- Atualmente há o monitoramento das políticas sociais por meio do Pró-Social?
- Como você avaliaria a eficiência do Pró-Social (e os principais pontos que poderiam ser aprimorados)?
- Descreva o processo pelo qual se verifica quando os beneficiários cumprem ou não determinada condicionalidade para o recebimento do benefício (por exemplo, se todas as crianças vão à escola, se os pais fazem algum curso profissionalizante, se a renda ainda se insere no escopo dos programas ou se o beneficiário conseguiu um novo emprego com melhor renda, etc.).

Anexo 2 – Cadastro Pró-Social: Identificação da Pessoa, Domicílio e Família



Cadastro Pró - Social



Identificação da Pessoa

1 - Dados de Controle

101 - Tipo Doc 0 2	102 - Numero de ordem da pessoa	103 - Modalidade 1 - Inclusão 2 - Alteração	Código domiciliar
-----------------------	---------------------------------	---	-------------------

2 - Identificação da Pessoa

201 - Nome completo da pessoa sem abreviações. Caso necessário abreviar, vide instruções.

202 - Data de nascimento

203 - Sexo
1 - Masculino
2 - Feminino

204 - Nacionalidade
1 - Brasileira
2 - Brasileiro naturalizado
3 - Estrangeira

205 - País de origem (se estrangeiro)

206 - Data de chegada ao Brasil

207 - Cód. IBGE munic.nasc.

208 - UF munic. nasc.

209 - Nome do município de nascimento.

210 - Nome completo do pai (sem abreviações)

211 - Nome completo da mãe (sem abreviações)

212 - Estado civil
1 - Solteiro(a)
2 - Casado(a)
3 - Divorciado(a)
4 - Separado(a)
5 - Viuvo(a)

213 - Se o(a) esposo(a) ou o(a) companheiro(a) reside no domicílio, informar o nº de ordem correspondente, se não reside, informar 99

214 - Tipo de deficiência (assinalar com "X")
Cegueira Mudez Surdez Mental Física Nenhuma Outro

215 - Raça/Cor
1 - Branca
2 - Negra
3 - Parda
4 - Amarela
5 - Indígena

Documentos

216 - Numero de Identificação Social - NIS

217 - Certidão civil tipo
91 - Nascimento
92 - Casamento

218 - Numero termo

219 - Livro

220 - Folha

221 - Data de emissão

222 - UF

223 - Nome do cartório (órgão emissor)

Documento de identidade

224 - Numero

225 - Complemento

226 - Data de emissão

227 - UF

228 - Sigla do órgão emissor

Carteira de Trabalho e Previdência Social

229 - Numero

230 - Serie

231 - Data de emissão

232 - UF

233 - CPF

Título de eleitor

234 - Numero

235 - Zona

236 - Seção

Qualificação escolar

- 237 - Freqüente escola
 1 - Pública municipal
 2 - Pública estadual
 3 - Pública federal
 4 - Particular
 5 - Outra
 6 - Não freqüente

- 238 - Grau de instrução
 1 - Analfabeto
 2 - Até 4ª série incompleta do ensino fundamental
 3 - Com 4ª série completa do ensino fundamental
 4 - De 5ª a 8ª série incompleta do ensino fundamental
 5 - Ensino fundamental completo
 6 - Ensino médio incompleto

- 7 - Ensino médio completo
 8 - Superior incompleto
 9 - Superior completo
 10 - Especialização
 11 - Mestrado
 12 - Doutorado

239 - Série escolar

- 1 - Maternal I
 2 - Maternal II
 3 - Maternal III
 4 - Jardim I
 5 - Jardim II

- 6 - Jardim III
 7 - CA (alfabetização)
 8 - 1ª série do ensino fundamental
 9 - 2ª série do ensino fundamental
 10 - 3ª série do ensino fundamental

- 11 - 4ª série do ensino fundamental
 12 - 5ª série do ensino fundamental
 13 - 6ª série do ensino fundamental
 14 - 7ª série do ensino fundamental
 15 - 8ª série do ensino fundamental

- 16 - 1ª série do ensino médio
 17 - 2ª série do ensino médio
 18 - 3ª série do ensino médio

240 - Nome da Escola

241 - Código censo INEP

Qualificação profissional

242 - Situação no mercado de trabalho

- 1 - Empregador
 2 - Assalariado com carteira de trabalho
 3 - Assalariado sem carteira de trabalho

- 4 - Autônomo com previdência social
 5 - Autônomo sem previdência social
 6 - Aposentado/Pensionista

- 7 - Trabalhador rural
 8 - Empregador rural
 9 - Não trabalha
 10 - Outra

243 - Nome da empresa em que trabalha, se desempregado, último emprego

244 - CNPJ/CEI da empresa

245 - Data de admissão

246 - Ocupação

247 - Remuneração deste emprego

248 - Renda de aposentadoria/pensão

R\$

249 - Renda de Seguro-Desemprego

R\$

250 - Renda de pensão alimentícia

R\$

251 - Outras rendas

R\$

Características da família

252 - Tempo de moradia

(Ano(s)) (Mes(es))

Despesas mensais da família (preencher somente para a mãe/responsável legal da família)

253 - Aluguel

R\$

254 - Prestação habitacional

R\$

255 - Alimentação

R\$

256 - Água

R\$

257 - Luz

R\$

258 - Transporte

R\$

259 - Medicamentos

R\$

260 - Gás

R\$

261 - Outras despesas

R\$

262 - Número de pessoas que vivem da renda desta família

Relação familiar

263 - Nº de ordem da mãe/responsável legal da família.

264 - Parentesco em relação a mãe/responsável legal da família, se o próprio, informar 01

265 - Se reside com o pai informar o número de ordem do pai, se não, informar 99.

Parentescos

- 01 - Mãe/responsável legal
 02 - Esposo(a)
 03 - Companheiro(a)
 04 - Filho(a)
 05 - Pai

- 06 - Avô/Avó
 07 - Irmão/Irmaã
 08 - Cunhado(a)
 09 - Genro/Nora
 10 - Sobrinho(a)

- 11 - Primo(a)
 12 - Sogro(a)
 13 - Neto(a)
 14 - Tio(a)
 15 - Adotivo(a)

- 16 - Padrasto/Madrasta
 17 - Enteadado(a)
 18 - Bisneto(a)
 19 - Sem parentesco
 20 - Outro

266 - Se reside com a mãe informar o número de ordem da mãe, se não, informar 99.

267 - Se criança de 0 a 6 anos, com quem fica?

- 1 - Pai/Mãe
 2 - Irmão/Irmaã
 3 - Avô/Avó
 4 - Sozinho
 5 - Creche
 6 - Outro

268 - Se grávida, informar mês de gestação

269 - Amamentando

- 1 - Sim
 2 - Não

270 - Participa de algum programa do Governo Federal ou recebe algum benefício social? (assinalar com "X")

- Bolsa Criança Cidadã - PETI
 Agente Jovem
 Bolsa Escola
 Bolsa Alimentação
 Nenhum
- Data de inclusão ____/____/____
 Data de inclusão ____/____/____
- Tipo de benefício 1 - Rural LOAS/BPC Previdência Rural PRONAF PROGER
 2 - Urbano
- Valor do benefício - R\$ _____ Outro _____
 Data de início de Participação ____/____/____

271 - Beneficiário prioritário para o Programa Bolsa Alimentação 1 - Sim 2 - Não

Identificação do Domicílio e da Família

1 - Dados de Controle

101 - Tipo Doc 102 - Número de Ordem 103 - Data da Pesquisa 104 - Número de Identificação Social-NIS Entrevistador Código domiciliar

105 - Nome do Entrevistador 106 - CNPJ da Prefeitura/Órgão/Empresa 107 - Modalidade 1 - Inclusão
2 - Alteração

Atenção Básica à Saúde

108 - Nome do Estabelecimento de Assistência à Saúde 109 - Código EAS/MS

2 - Identificação do Domicílio e da Família

Endereço

201 - CEP

Logradouro (Rua, Praça, Largo, Alameda, Avenida, Travessa, etc.)

202 - Tipo 203 - Nome 204 - Número

205 - Complemento 206 - Bairro 207 - UF

208 - Nome do Município 209 - DDD 210 - Telefone para Contato

Características do Domicílio

211 - Tipo de Localidade 1 - Urbana 2 - Rural 212 - Domicílio Coberto por 1 - PACS - Progr de Agentes Comunit de Saúde 2 - PSF - Programa de Saúde de Família 3 - Similares ao PSF 4 - Outro 213 - Situação 1 - Próprio 2 - Alugado 3 - Arrendado 4 - Cedido 5 - Invasão 6 - Financiado 7 - Outra

214 - Tipo 1 - Casa 2 - Apartamento 3 - Cômodos 4 - Outro 215 - Numero de Cômodos 216 - Tipo de Construção 1 - Tijolo/Alvenaria 2 - Adobe 3 - Taipa Revestida 4 - Taipa não Revestida 5 - Madeira 6 - Material Aproveitado 7 - Outro

217 - Tipo de Abastecimento de Água 1 - Rede Pública 2 - Poço/Nascente 3 - Carro Pipa 4 - Outro 218 - Tratamento de Água 1 - Filtração 2 - Fervura 3 - Cloração 4 - Sem Tratamento 5 - Outro 219 - Tipo de Iluminação 1 - Relógio Próprio 2 - Sem Relógio 3 - Relógio Comunitário 4 - Lâmpião 5 - Vela 6 - Outro

220 - Escoamento Sanitário 1 - Rede Pública 2 - Fossa Rudimentar 3 - Fossa Sêptica 4 - Vala 5 - Céu Aberto 6 - Outro 221 - Destino do Lixo no Domicílio 1 - Coletado 2 - Queimado 3 - Enterrado 4 - Céu Aberto 5 - Outro

222 - Quantidade de Pessoas 223 - Quantidade de Mulheres Grávidas 224 - Quantidade de Mães Amamentando 225 - Quantidade de Deficientes

Lista de Pessoas Residentes no Domicílio

Nº de Ordem	Nome	Data de Nascimento	Nº de Ordem	Nome	Data de Nascimento
01			06		
02			07		
03			08		
04			09		
05			10		