

Universidade de São Paulo

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto

Programa de Pós-Graduação em Administração de Organizações

Disciplina de Didática

Material didático para Ensino a Distância



**Políticas
Públicas**

conceitos básicos

Grupo 2

Brigida Batista Brancaleon

Jessica Suzuki Yamanaka

José Marcelo de Castro

Kaio Guilherme Cuoghi

Marco Antonio Catussi Paschoalotto

Abril-2015

Sumário

Introdução	1
Capítulo I – Definição de Política Pública	2
Mas o que é Política Pública?.....	2
Como a Política Pública se materializa?	2
Existem diferentes tipos de Política Pública?.....	2
Capítulo II – Ciclo de Políticas Públicas	3
1) Definição da Agenda	3
2) Formulação de Políticas Públicas	3
3) Tomada de Decisão	5
4) Implementação de Política Pública	5
5) Avaliação de Políticas Públicas.....	6
Capítulo III – Exemplos de Políticas Públicas brasileiras.....	7
1) Regulamentadas em legislação específica	7
2) Não regulamentadas em legislação específica	8
Política Pública de Assistência Social	8
O Sistema Único de Assistência Social – SUAS	9
Principais dados situacionais e demográficos expressos na PNAS/2004	9
Principais dados situacionais e demográficos expressos na PNAS/2004	9
Referências Bibliográficas	10



Introdução

O tema que trataremos aqui é demasiadamente complexo e tem consumido muitas páginas e ‘fostato’ de pesquisadores ao longo dos últimos anos, na busca de meios que ‘traduzam’ a complexidade inerente ao conceito de Política Pública, em um conjunto de ações e procedimentos inteligíveis e organizados que possibilitem sua assimilação amigavelmente.

Começamos com um pequeno imbróglio semântico. Algumas línguas como o inglês permitem a clara distinção entre – *politics* – como forma de exercício de poder sobre o homem ou – *policy* – um sentido mais concreto dado à expressão relacionando-se com orientação para a decisão e ação. Em português não temos tal sorte, *política* é utilizada como sinônimo para os dois sentidos do inglês. Assim somente o contexto em que é utilizada essa palavra nos permite distinguir se estamos nos referindo ao primeiro caso “... a política não é para qualquer um.” ou no segundo “... a política de juros do banco central tem causado prejuízos à economia.”.

Nosso tema em foco – **Política Pública** – está vinculado ao segundo sentido da palavra *política*. Políticas Públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, do seu processo de construção e da atuação dessas decisões. (SECCHI, 2013)

Capítulo I – Definição de Política Pública

Mas o que é Política Pública?

De antemão, advertimos que há diversos entendimentos do que seja Política Pública e por isso, certo, errado, melhor ou pior não deve ser o objeto de análise. Por exemplo, Mead (1995), Lynn (1980), Peters (1986), Dye (1984) seguem uma mesma linha em que focam o governo como promotor de ações que influenciam a vida dos cidadãos. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell: decisões e análises sobre política pública implicam, em linhas gerais, responder as questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (Souza, 2006). Algumas críticas são feitas a essas abordagens que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses. Além do que ao centrarem-se nos governos essas definições obscurecem o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos.

Outras definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas uma Política Pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Ela pode ser uma orientação à atividade ou passividade de alguém, o que decorrer dessa orientação também faz parte da política pública.¹

A Política Pública possui dois elementos fundamentais:

- a) Intencionalidade pública – motivação para o estabelecimento de ações para tratamento ou para resolução de um problema;
- b) Problema público – diferença entre uma situação atual vivida (*status quo*) e uma situação ideal possível à realidade coletiva.

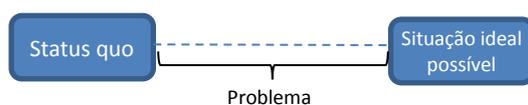


Figura 1 – Representação gráfica do problema

Como a Política Pública se materializa?

De fato a Política Pública é um conceito abstrato, isso requer um esforço intelectual para conseguir torna-lo concreto, palpável. Podemos comparar a Política Pública a alma e para tomar forma, precisa de um corpo. As políticas públicas ‘tomam forma’ por meio de programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação em rede atores, gasto público direto, contratos com *stakeholders* dentre outros. Alguns exemplos tornarão tudo isso mais claro:

- **Saúde:** programa de distribuição gratuita de preservativos em parceria com Sistema Único de Saúde (SUS) e Organizações Não-Governamentais locais;
- **Educação:** programa de reforço escolar para alunos com dificuldades em Matemática do ensino fundamental do estado de Roraima;
- **Economia:** regime de câmbio flutuante definido pelo Banco Central, que permite que a taxa de cambio varie de acordo com a oferta e a demanda de moeda estrangeira;
- **Justiça e cidadania:** portaria emitida pelo Juiz da Comarca do município de Paineiras do Sul , no Paraná, que proíbe o funcionamento de bares e restaurantes após às 22h em dias de semana.

Existem diferentes tipos de Política Pública?

É certo que os modelos que iremos apresentar não esgotam todos os tipos de Políticas Públicas existentes, nem que cada política encaixe-se exclusivamente em um único modelo, mas eles são importantes, pois simplificam e esclarecem o entendimento em torno do tema, além de ajudar a identificar aspectos relevantes da problemática das políticas e direcionar nosso olhar para compreender melhor o campo das Políticas Públicas.

a) Políticas Públicas distributivas

As chamadas políticas distributivas não consideram a limitação dos recursos públicos e buscam privilegiar não a sociedade como um todo, mas uma parcela da população. Um risco iminente advindo das políticas distributivas é a ocorrência do que

conhecemos como clientelismo, Assistencialismo etc.

b) Políticas Públicas redistributivas

Por meio destas é que se alocam bens ou serviços a segmentos específicos da sociedade mediante recursos que são extraídos de outros grupos específicos.

c) Políticas Públicas regulatórias

São as mais facilmente identificadas e envolvem prioritariamente os *policymakers*, a administração pública e a burocracia estatal, além de outros grupos de interesse. As políticas regulatórias conformam-se em ordens e proibições, decretos e portarias.

d) Políticas Públicas constitutivas

São elas que estabelecem as ‘regras do jogo’, as normas e procedimentos a partir das quais devem ser formuladas e implementadas outras políticas.

Capítulo II - Ciclo de Políticas Públicas

O processo de elaboração de política pública, também conhecido como ciclo de políticas públicas consiste em cinco atividades essenciais: definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. Nessa concepção, as atividades das políticas não ocorrem em “estágios”, com uma progressão linear de um para o outro. Ao contrário, são conjuntos de atividades discretas, embora inter-relacionadas, em que os gestores públicos podem se envolver para alcançar os objetivos das políticas da sua sociedade e do seu governo.



Figura 1 – Esquema do Ciclo de Política Pública

1) Definição da Agenda.

A definição de agenda diz respeito ao processo pelo qual os governos decidem quais questões precisam de sua atenção. Ela enfoca, entre outras coisas, a determinação e definição do que constitui o “problema”, que ações de política pública subsequentes são destinadas a resolver.

Uma agenda é uma lista de questões (ou problemas) aos quais agentes governamentais e outros membros na comunidade estão atentando em certo momento. A definição de agenda implica determinado governo reconhecer que um problema é uma questão “pública” digna de sua atenção. Ela foca nos processos iniciais de identificação de problemas, na iniciação de políticas e no modo como esses processos afetam as atividades de criação de políticas públicas posteriores de responsabilidade dos governos.

Em síntese, a política pública começa quando a agenda é definida. A menos que um problema entre para a agenda do governo, nada será feito a respeito dele. O motivo pelo qual uma questão passa a ser vista como um problema, envolve processos sociais e políticos complexos, bem como circunstâncias dinâmicas, tais como o surgimento de uma crise e os complicados papéis dos gestores públicos na definição de agenda. Para minimizar os efeitos desses fatores, os gestores públicos precisam de uma base sólida de conhecimento, forte capacidade analítica e uma estratégia bem elaborada, mas flexível!

A inclusão de um problema na agenda de políticas públicas do governo é apenas um começo. O problema precisa passar por mais duas etapas – a de formulação de políticas e a de tomada de decisão

2) Formulação de Políticas Públicas

A formulação de políticas públicas se refere ao processo de gerar um conjunto de escolhas de políticas plausíveis para resolver problemas. Nessa fase do processo, uma gama de potenciais escolhas de políticas é identificada e uma avaliação preliminar da sua viabilidade é oferecida.

Tipos de opções de políticas públicas

a) *Alternativas incrementais*: são opções de políticas marginalmente diferentes do *status quo*;

b) *Alternativas fundamentais*: representam uma mudança significativa do *status quo* em termos das ideias que elas incorporam, dos interesses a que servem e dos instrumentos de políticas que propõem.

A experiência mostra que há uma forte tendência à escolha de *alternativas incrementais* na formulação de políticas. Isso acontece por várias razões. Primeiro, porque as *alternativas fundamentais* requerem várias mudanças nas políticas existentes, exigindo informações sobre o impacto de tais mudanças, e isto é mais difícil de obter. Como resultado, essas alternativas têm mais chances de serem deixadas de lado, pela alegação de que “não são comprovadas” ou de que não se têm evidências de sua eficácia.

Segundo, as *alternativas fundamentais* envolvem um risco relativamente elevado para os formuladores de políticas por causa de maiores incertezas de modo geral. Logo, implicam maior grau de risco do que aos orçamentos, a sociedade, reputações políticas e administrativas se algo ocorrer de forma errada. Terceiro, *alternativas incrementais* consomem menos recursos, porque acordos financeiros, de pessoal e organizacionais por vezes já estão instituídos e só precisam ser “ajustados” para implementar as alterações propostas. E por último, as características de organizações grandes e complexas – a fragmentação, a inércia, a burocracia e metas conflitantes – tendem a ser fortemente inclinadas para a preservação da situação dada.

Instrumentos de políticas públicas

As *ferramentas de políticas públicas*, também conhecidas como *instrumentos de políticas* ou *instrumentos de governo*, são os meios ou dispositivos que os governos de fato usam para implementar políticas. As ferramentas de políticas públicas dividem-se em duas categorias principais, dependendo do grau de recursos privados ou da autoridade pública que contam para sua eficácia.

a) *Instrumentos privados*: envolvem pouca ou nenhuma atividade (ou participação) direta do governo, com base na crença de que uma solução é/ou será fornecida, de forma mais eficiente e/ou efetiva, por atores privados apenas.

b) *Instrumentos públicos*: são apoiados pela soberania do Estado e/ou informações que residem

dentro dos governos e são direcionados pelos formuladores de políticas públicas para certos tipos de atividades, ligadas à resolução esperada dos problemas de políticas.

O quadro a seguir exemplifica essas características

Quadro 1 - Exemplos de ferramentas de políticas públicas

Ferramentas privadas	Ferramentas públicas
Mercado	Informação
Organizações sociais voluntárias	Incentivos e desincentivos econômicos
Família	Regulamentos
	Empresas estatais
	Provisão direta

Selecionando opções

A tarefa de consolidar e selecionar as inúmeras opções de políticas, que normalmente surgem durante as fases iniciais de formulação, consiste em várias atividades relacionadas:

a) As opções de políticas públicas devem ser categorizadas, observando se elas são ou não mutuamente exclusivas. Em caso de não serem exclusivas, devem ser esclarecidas para que sejam diferenciadas ou excluídas da lista;

b) Deve-se fazer a distinção entre uma alternativa básica e suas variantes. Isso é especialmente útil quando há um grande número de soluções possíveis e há necessidade de reduzir a complexidade de escolha;

c) Tornar as opções comparáveis, com base em escalas de seus impactos ou custos. É difícil comparar alternativas corretamente quando essas escalas são bastante diferentes. A viabilidade das escolhas deve ser usada como um critério explícito para fazer a triagem sistemática entre várias alternativas.

A formulação é uma etapa fundamental da criação de políticas públicas, envolve certo grau de complexidade, pois é nela que são levantadas as propostas de soluções viáveis e consistentes que subsidiem a tomada de decisão.

3) Tomada de Decisão

A tomada de decisão envolve a seleção de um curso de ação a partir de uma gama de opções, incluindo a de manter o *status quo*. A tomada de decisão é a função de política pública em que se decide por uma ação (ou não ação) para tratar de um problema, muitas vezes levando em conta uma série de considerações e análises políticas e técnicas.

Modelos de tomada de decisão

Comumente categoriza-se a tomada de decisão em três modelos principais:

a) *Modelo de decisão racional*: é construído sobre o pressuposto de que as consequências de cada opção de política pública alternativa podem ser conhecidas com antecedência. De acordo com esse modelo, os tomadores de decisão devem escolher a opção que maximize o alcance de seus objetivos, valores e metas individuais. O modelo é “racional” no sentido de que, pelo menos em teoria, ele pode levar à forma mais eficiente de atingir objetivos de políticas públicas. Embora ele seja atraente em termos normativos, a aplicabilidade dele é dificultada pela necessidade de uma grande quantidade de informações precisas sobre os impactos e consequências das políticas, o que pode ser impraticável ou impossível de obter no período de tempo normalmente curto que os decisores têm para agir.

b) *Modelo de decisão incremental*: analisa a tomada de decisão pública como um processo com restrição de tempo e informação, caracterizado por conflitos, negociações e compromisso entre os tomadores de decisão com interesses próprios. Em vez de adotar alternativas de “maximização”, nesse modelo, espera-se que as decisões tomadas por negociação sejam o resultado de “sucessivas comparações limitadas” que os tomadores de decisão fazem das novas propostas versus os resultados de decisões anteriores, resultando normalmente apenas em mudanças “incrementais” do *status quo*.

c) *Modelo de decisão da “lata de lixo” (garbage can)*: se aplica quando há um grande número de tomadores de decisão e uma grande dose de incerteza sobre as causas dos problemas e suas soluções. Nesse modelo, as ideias de maximização, encontradas no modelo racional, ou de otimização, encontradas no modelo incremental, são em

grande parte abandonadas. Em vez disso, argumenta-se que há uma propensão ao surgimento de um princípio de satisfação, em que a tomada de decisão envolve simplesmente satisfazer quaisquer padrões ou metas que foram definidos por um grupo de decisores de políticas no momento da decisão.

A decisão de políticas públicas é o ápice do processo de criação de políticas. A fase de tomada de decisão é mais política do que os processos anteriores, pois é trabalhada por agentes mais experientes nomeados e/ou eleitos, nem por isso deixa de ser técnica. Além de um julgamento político perspicaz, o sucesso da tomada de decisão depende de evidências e de uma análise sólida.

4) Implementação de Política Pública

A implementação de políticas públicas é um processo dinâmico e não linear. Ela ocorre na fase do processo de políticas públicas em que as decisões de política pública se traduzem em ações.

Analisar o contexto em que se está implementando uma política é importante para sua eficácia. Embora diversos fatores contextuais possam ser importantes para um determinado caso, quatro demandam uma atenção especial.

a) Grau de estabilidade política. O ambiente pode ser considerado “propício” para a implementação de políticas se houver um apoio político relativamente forte aos produtos do programa que serão produzidos, e se a capacidade burocrática para tarefas analíticas e de implementação for relativamente forte.

b) *Grau em que o ambiente político e econômico externo está mudando*, lentamente ou mais rapidamente. A forma como esses dois primeiros fatores (o ambiente geral de políticas públicas facilitador e o ritmo de mudança) se cruzam pode oferecer pistas para as perspectivas de implementação.

c) *Abertura do processo de políticas públicas*, refere-se ao grau em que o processo é influenciado por uma série de atores, em vez de ter uma base de tomada de decisão estreita. Exemplificando, em um país com diversidade cultural e ideológica, com presença forte de ONGs e liberdade de imprensa, a formulação de políticas será inevitavelmente moldada por um grande número de atores,

diferente do que ocorreria em um país em que a formulação de políticas é restrita a uma pequena elite.

d) *Grau de descentralização do setor público.* A descentralização é um dos focos dos debates sobre desenvolvimento nas últimas décadas, com a maioria dos países implementando, ou pelo menos apoiando, a ideia de passar autoridade e recursos para níveis mais baixos de governo (descentralização territorial) ou para autoridades reconstituídas não tradicionais (descentralização funcional). O grau em que tais tendências afetará a forma como as decisões relacionadas à adoção de políticas são tomadas, os recursos mobilizados, e os atores administrativos e não burocráticos para a implementação.

5) Avaliação de Políticas Públicas

A avaliação de políticas públicas refere-se à atividades realizadas por conjunto de atores estatais e sociais com o intuito de determinar como uma política pública se saiu na prática, bem como estimar o provável desempenho dela no futuro. Nessa etapa se examina tanto os meios utilizados, como os objetivos alcançados por uma política pública na prática. Em alguns casos os resultados e as recomendações da avaliação podem retroalimentar novas rodadas de criação de políticas e levando ao aprimoramento do desenho e da implementação de uma política pública, ou até à sua completa reforma ou revogação.

Tipos de avaliação de políticas públicas

Existem cinco tipos principais de avaliações administrativas, que combinam diferentes tipos de atividades de monitoramento e avaliação de impacto por parte dos gestores públicos:

a) *Avaliações de esforços:* são tentativas de medir a quantidade de insumos do programa envolvido na política (pessoal, comunicação, transporte etc.) devem ser calculados em termos dos custos monetários. Seu propósito é estabelecer uma linha de base de dados que pode ser usada para outras avaliações de eficiência ou qualidade de entrega do serviço.

b) *Avaliações de desempenho:* examinam os produtos do programa, em vez de insumos, o número de leitos hospitalares ou vagas em escolas,

por exemplo. Seu principal objetivo é simplesmente determinar o que a política pública está produzindo, muitas vezes independentemente dos objetivos definidos. Esse tipo de avaliação produz *benchmark* (ponto de referência) ou dados de desempenho, que são utilizados como insumos para as avaliações mais abrangentes e profundas.

c) *Avaliações de processo:* examinam os métodos organizacionais, incluindo as regras e procedimentos operacionais, utilizados para executar programas. Seu objetivo normalmente é ver se um processo pode ser simplificado e tornado mais eficiente.

d) *Avaliações de eficiência:* tentam avaliar os custos de um programa e julgar se a mesma quantidade e qualidade de produtos poderia ser alcançada de forma mais eficiente, ou seja, por um custo menor. Os insumos e produtos são o alicerce desse tipo de avaliação.

e) *Avaliações de adequação de desempenho* (ou de eficácia): comparam o desempenho de um determinado programa aos seus objetivos propostos para determinar se o programa está atingindo suas metas e/ou se as metas precisam ser ajustadas em função do cumprimento do programa. Esse também é o tipo de avaliação mais difícil de realizar. As necessidades de informação são imensas e o nível de sofisticação exigido para conduzir o processo é mais alto do que o que há geralmente disponível no governo.

Há ainda uma categoria especial de avaliação “Avaliações políticas”, ao contrário das avaliações administrativas, normalmente são realizadas de forma *ad hoc* por atores como a mídia, usinas de ideias, partidos políticos, grupos de interesse, líderes comunitários, e campanhas de relações públicas ou *lobby* lançadas por organizações não governamentais. Essas avaliações geralmente são realizadas para oferecer aconselhamento independente, mas muitas vezes são utilizadas para apoiar o governo ou se opor a ele, ou trazer alguma questão preocupante para a sua atenção. que eles percebem.

Tais avaliações são ‘informais’ – no sentido de que elas não dependem de quaisquer meios sistemáticos para a avaliação de dados relacionados a impactos de políticas públicas – é comum serem transformadas em avaliações formais no governo, pois a opinião pública é um importante

determinante da percepção de sucesso e falha das políticas em estados democráticos.

Dados e informações para a avaliação de políticas públicas

Existem dois tipos de métodos de coleta de informações que os gestores públicos devem incentivar, a fim de promover avaliações úteis e de alta qualidade:

- a) Os dados *primários* são coletados diretamente pela organização para fins de avaliação;
- b) Os dados secundários são coletados por organizações externas, geralmente para fins diferentes da avaliação em questão. Exemplos de dados secundários incluem dados nacionais do censo, dados do mercado financeiro ou dados de pesquisas de saúde demográficas.

Dados úteis muitas vezes podem ser obtidos a partir de dados orçamentários ou estatísticos geralmente disponíveis, com pouca despesa adicional ou perda de tempo na coleta independente de dados.

Estratégias de avaliação para gestores públicos

Os critérios de avaliação fornecem padrões pelos quais os resultados de políticas podem ser avaliados. Os critérios de avaliação são comumente definidos com base nos objetivos explícitos nas próprias políticas públicas.

Dentre as estratégias o *benchmarking* é o processo de comparar as medidas de desempenho e resultados internos com os de outras entidades envolvidas em atividades similares. Ele é basicamente um processo de levantamento de outras organizações e programas similares. Trata-se de um esforço sistemático para comparar seus produtos, serviços e práticas com outros semelhantes empregados por líderes externos.

O ponto crucial da avaliação formal ou técnica envolve a concepção de medidas quantitativas de produtos e insumos de política pública que permitam determinar se uma intervenção de política pública fez diferença, em termos de cumprimento dos objetivos do programa. Na sua forma mais rigorosa, a mensuração de desempenho é a atribuição de números a objetos ou eventos de acordo com as regras. Ela se estende não apenas à mensuração de resultados, conforme exigido pelas várias formas de avaliação mencionadas acima, mas também aos processos.

A concepção de medidas requer uma reflexão cuidadosa e testes, de modo a assegurar que as medidas realmente vinculem o desempenho às metas organizacionais. Espera-se que sejam razoavelmente confiáveis, válidas, potentes e rentáveis

A avaliação é uma etapa fundamental do processo de políticas públicas. Os gestores são capazes de controlar ou influenciar muitos aspectos das avaliações, desde a coleta de tipos específicos de dados ou informações usadas nas avaliações, o desenvolvimento de *benchmarks* e mensurações de desempenho e também utilização dos resultados das avaliações.

Capítulo III – Exemplos de Políticas Públicas brasileiras

Abaixo seguem duas listas de política públicas nacionais, divididas em:

1) Regulamentadas em legislações específicas:

- a) Política Nacional do Meio Ambiente - Lei Federal n.º 6.938/1981
- b) Política Nacional de Recursos Hídrico - Lei Federal nº 9.433/1997
- c) *Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)* – Lei Federal nº 12.305/2010
- d) *Política Nacional de Educação Ambiental* – Lei Federal nº 9.795/1999
- e) Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) – Decreto Federal nº 6.047/2007
- f) Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) – Lei Federal 12.608/2012
- g) Política Nacional do Idoso - Lei Federal nº 8.842/1994
- h) *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* – Decreto Federal nº 5.948/2006
- i) Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – Lei Federal nº 7.853/1989
- j) Política Nacional de Cultura Viva - Lei nº 13.018/2014
- k) Política Nacional Sobre Drogas - Resolução nº3/GSIPR/CH/CONAD/2005
- l) Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – Resoluções da 2ª Conferência Nacional das Cidades/2005

2) Não regulamentadas em legislação específica:

- a) Política Nacional de Assistência Social – 2004
- b) Política Nacional de Enfretamento à Violência contra as Mulheres – 2011
- c) Política Nacional de Educação Infantil
- d) Política Nacional de Saúde Bucal – 2004
- e) Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva – 2007
- f) Política Nacional de Humanização da Atenção e da Gestão da Saúde.- 2004
- g) Política Nacional de Controle do Tabaco – 2005
- h) *Política Nacional de Atenção Básica* (PNAB)
- i) *Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural* (Pnater) - 2004
- j) *Política Nacional de Educação Popular em Saúde no Sistema. Único de Saúde (PNEPS – SUS) – 2012*
- k) Política Nacional de Habitação - 2004
- l) Política Nacional de Juventude - 2010

Como de exemplo, a seguir detalha-se a Política Pública de Assistência Social do Brasil.

1. Política Pública de Assistência Social

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma nova concepção para a Assistência Social brasileira. Incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993 como política social pública, a assistência social iniciou seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. A LOAS criou uma nova matriz para a política de assistência social, inserindo-a no sistema do bem-estar social brasileiro concebido também pela previdência social.

As bases legais da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e todos seus mecanismos são encontradas no artigo primeiro da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)/1993, “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

1.1 Objetivos da PNAS

Prover serviços, benefícios e projetos de proteção social básica e especial para famílias, indivíduos e grupos.

1.2 Usuários da PNAS

Cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos: famílias com perdas de vínculos e afetividades, desvantagens econômicas, pessoal, uso de substâncias psicoativas, violências, tudo que apresente risco pessoal e social. Incluem-se população em situação de rua, adolescentes em conflitos com lei, indígenas, quilombolas, idosos e pessoas com deficiência.

1.3 Proteções afiançadas**1.3.1 Proteção Social Básica**

Prevenir situações de risco com o desenvolvimento de potencialidades e fortalecimento de vínculos familiares.

Como exemplos do mecanismos da proteção social básica há o BPC

Benefício de Prestação Continuada (pessoas com deficiência e idosos com mais de 65 anos, sendo de competência direta do Governo Federal, com gastos em torno de 8 bilhões de reais. Tendo atendido 3,6 milhões de pessoas em 2012) e o PAIF - Programa de Atenção Integral a Família (trabalho de caráter continuado que visa a fortalecer a função de proteção das famílias, prevenindo a ruptura de laços, promovendo o acesso e usufruto de direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida).

O principal local onde ocorre a operacionalização da Proteção social Básica é o CRAS (Centro de Referência de Assistência Social).

1.3.2 Proteção Social Especial

Atuar em situações de exclusão social, violação dos direitos dos membros da família e/ou rompimento de vínculos familiares.

Destinada a famílias ou indivíduos em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, trabalho infantil ou/ou abandono familiar.

Como exemplo, há o PETI - Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil e Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

O principal local onde ocorre a operacionalização da Proteção social Especial é o CREAS (Centro de Referência Especializado da Assistência Social).

2. O Sistema Único de Assistência Social – SUAS

Atua como instrumento de gestão da PNAS, seu conceito e base de organização referem-se a um modelo de gestão descentralizado administrativamente e com participação de toda sociedade civil, focado no atendimento primordial das famílias com o uso de serviços, programas e benefícios.

A divisão do trabalho no SUAS ocorre segundo as seguintes referências: vigilância social (sistematização de informações), proteção social (segurança acolhida, de rendimento e de vivência familiar) e defesa social e institucional (atendimento digno, serviço qualificado, direito ao tempo, à informação).

3. Principais dados situacionais e demográficos expressos na PNAS/2004

A PNAS/2004 se configurou na perspectiva socioterritorial, tendo os mais de 5.500 municípios brasileiros como suas referências privilegiadas de análise, agindo em setores da sociedade antes excluídos de estudos aprofundados. Baseou-se em informações do Censo Demográfico de 2000, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) em 2002 do Instituto Brasileiro de Geografia – IBGE e no Atlas do Desenvolvimento Humano de 2002.

Os dados gerais do País permitiram uma análise situacional global e sugeriram, ao mesmo tempo, a necessidade de confrontá-los com a realidade que se passa no âmbito dos municípios brasileiros, considerando pelo menos seus grandes grupos: municípios pequenos 1 (0 a 20 000 habitantes), municípios pequenos 2 (20 001 a 50 000 habitantes), médios (50 001 a 100 000), grandes (100 001 a 900 000) e metrópoles (maior que 900 000 habitantes).

Foi apresentado que 20% da população brasileira esteve agrupada em metrópoles e 20% em pequenas cidades 1 e 2. Estas duas últimas corresponderam a 73% das cidades brasileiras, cerca de 4000, sendo 45% delas formadas por pessoas que vivem no campo. Tanto as metrópoles quanto as pequenas cidades 1 e 2 apresentaram problemas sociais, como a ausência do estado, seja

pela grande concentração, industrialização ou pelo afastamento.

Houve demonstração da grande desigualdade social brasileira por meio de dados do IPEA. Mostrou-se que 50% dos pobres apresentam 14% do rendimento total no país; enquanto 1% dos ricos apresenta 13% dos rendimentos.

Os municípios pequenos apresentaram mais (% e total) população abaixo da linha da indigência e da pobreza do que os maiores, metrópoles.

Houve maior participação da mulher como chefe de família. De 1992 para 2002, passou de 21% para 30% em média.

O trabalho doméstico de crianças foi mais frequente na região centro oeste, norte e sudeste.

A população tem parou de crescer, havendo queda da natalidade e fecundidade, com a pirâmide etária apresentando alargamento em seu meio.

Os investimentos em Assistência Social na esfera pública foram os abaixo:

Foram gastos como investimentos na área de Assistência Social 10 bilhões de reais em 2002, sendo da União diretamente 4,9 bilhões; dos estados e Distrito Federal, 2 bilhões (com 600 milhões do FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social) e dos municípios, 3,1 bilhões (com 1 bilhão do FNAS)

Em 2003, a União aumentou em 35% seus gastos; os estados, 10% e os municípios, 16%.

Houve maior participação federal nos municípios do nordeste.

Metade dos municípios que receberam o recurso do FNAS não declarou para o Tesouro.

Foram gastos 0,7 e 0,8% do PIB em Assistência Social em 2002 e 2003.

4% do total de despesas com Seguridade Social é direcionado para a Assistência Social.

Municípios gastam cerca 10% de suas receitas; estados, 5% e a união cerca de 3% em Assistência Social.

A origem de recursos do Benefício de Prestação Continuada - BPC (principal gasto da Assistência Social) advém em cerca de 90% do COFINS.

88% do total do orçamento de Assistência Social é o gasto com o BPC.

Referências Bibliográficas

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning. 2013.

SOUZA, C. Política Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, n.16, p.20-45, jun/dez. 2006.

WU, X; RAMESH, M; HOWLLET, M; FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap. 2014.