

Arrecadação de Receitas Previdenciárias

Atenção à Criança

Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência

Brasil Jovem

Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Sentinela)

Erradicação do Trabalho Infantil

Gestão da Política de Previdência Social

Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União

Previdência Complementar

Previdência de Inativos e Pensionistas da União

Previdência Social Básica

Qualidade do Atendimento na Previdência Social

Ministério da Previdência e Assistência Social

Arrecadação de Receitas Previdenciárias

Resultados

O processo de arrecadação de receitas previdenciárias vem passando por profundas transformações, tanto do ponto de vista estrutural, quanto em relação ao seu modelo de gestão. O atual modelo envolve auditoria fiscal orientada a resultados; recuperação de créditos previdenciários e princípios de gestão colegiada; modelo de inteligência focado no aumento de arrecadação, mediante o combate à sonegação e à evasão fiscal; intensificação na formação profissional; aparelhamento tecnológico e um programa de esclarecimento ao público sobre direitos e deveres.

Essas medidas contribuíram efetivamente para o comportamento da arrecadação previdenciária que, no período de 2000 e 2002, apresentou uma taxa real de crescimento de 7%, com destaque para o bom desempenho do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte - Simples. Esse resultado já superou o índice final previsto para o final do PPA, que era de 3%. A arrecadação de 2002 foi da ordem de R\$ 70,9 bilhões, representando um incremento nominal de 13,6% sobre o realizado em 2001, apesar do tímido crescimento da economia projetado para este exercício e da renúncia fiscal, que ultrapassa 11% da receita.

Em relação ao PIB, a arrecadação apresentou um pequeno crescimento em 2001 em relação a 2000, representando 5,25% do PIB, mantendo-se a mesma relação em 2002.

A dívida das empresas, apesar de elevada, tem sido objeto de acordos para pagamentos parcelados. Atualmente 38% dos créditos estão sendo amortizados, o que vem permitindo incremento nos recebimentos nessa modalidade, apesar da elasticidade do Programa de Recuperação Fiscal, o REFIS. Destaque especial para o setor público, onde 80% dos municípios parcelaram suas dívidas com cláusula de retenção da contribuição corrente diretamente no Fundo de Participação, o que evitará que novas dívidas sejam acumuladas.

Em relação à recuperação de créditos inscritos em dívida ativa, os resultados obtidos têm sido progressivamente melhorados, ano a ano, em decorrência da criação de sistemas de monitoramento e gerenciamento voltados para os resultados. A recuperação da dívida apresentou os seguintes resultados: em 2000, R\$ 952,1 milhões; em 2001, R\$ 724,1 milhões; em 2002 R\$ 3,8 bilhões. Dado que atualmente o montante desta dívida situa-se em torno de R\$ 85 bilhões, a taxa de recuperação encontra-se em torno de 6,4%, no acumulado do período, enquanto o índice final do PPA para este indicador é de 10%.

No período de 2000 a 2002 o déficit previdenciário vem-se mantendo estável em torno de 1,3% em relação ao PIB. Contribuíram para tanto os aumentos na arrecadação, os quais são explicados pelos impactos da reforma da Previdência e pela recuperação do nível de empregos formais ocorridos no período.

No âmbito da fiscalização, está sendo implantada a nova metodologia de auditoria, orientada para o combate à sonegação. O sistema de inteligência fiscal em implantação manterá informações das empresas que representam parcela significativa da arrecadação, para cruzamento e análise, com o objetivo de identificar desvios a partir de um comportamento padrão observado para determinado segmento de contribuintes. Para investigação desses desvios está sendo desenvolvida a nova metodologia de auditoria, mediante utilização de ferramenta tecnológica para análise dos arquivos digitais das empresas.

Gerente:

Marcos de Oliveira Ferreira

Foi implantado um processo de desburocratização, com a simplificação dos procedimentos, bem como com a disponibilização de mais serviços pela internet. Grande parte das certidões negativas de débito já são emitidas pela rede, com maior conforto aos contribuintes e contadores, rapidez e segurança, uma vez tratar-se de documento eletrônico.

Recentemente foi disponibilizada nova modalidade de pagamento mensal de contribuição: o Cartão de Arrecadação do Contribuinte Individual, Facultativo e Empregado Doméstico. Esse novo cartão facilitará e agilizará o pagamento mensal de contribuição, eliminando os transtornos, a possibilidade de erros no preenchimento e digitação das atuais guias, além de reduzir os custos. Desde de dezembro/2002, cerca de 5,3 milhões de pessoas receberam o novo cartão.

Por meio da Guia do Fundo de Garantia e Informações da Previdência Social - GFIP, 2,3 milhões de estabelecimentos transmitem, mensalmente em meio eletrônico, dados das folhas de pagamento dos seus 20 milhões de empregados. Os dados são armazenados no Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS e passam a constituir a base de dados para cálculo do valor dos benefícios, dispensando os segurados de guardar, durante anos e anos, papéis e comprovantes de seus empregos e salários. Cuidou-se de unificar na Guia da Previdência Social - GPS as Guias de Recolhimento de Empresas - GRPS e Guias de Recolhimento de Contribuintes Individuais - GRCI e, com isso, o custo unitário foi reduzido de R\$ 2,02 para R\$ 1,39. Foi estabelecido um valor mínimo para recolhimento, admitindo-se acumular os pequenos valores em única oportunidade. Além disso, passou-se a admitir o recolhimento trimestral para contribuintes individuais.

Cabe destacar, como principais resultados do Programa no ano de 2002, o crescimento real de 10,2% na arrecadação dos contribuintes individuais, onde apesar da ação de orientação técnica não ser exclusiva para esse segmento, o trabalho desenvolvido tem se concentrado no aumento de novas inscrições de trabalhadores informais e o crescimento de 3,87% nos recolhimentos resultantes da ação fiscal, tendo em vista a implementação de novos procedimentos e parcerias na área.

Como principais resultados e iniciativas para 2003, ressaltam-se:

- combate sistemático à sonegação e à fraude, mediante a ampliação da fiscalização com medidas de modernização que estão sendo implementadas, destacando-se, dentre elas, os sistemas de cobrança automática das contribuições declaradas e de inteligência fiscal e, ainda, a adoção de punições mais severas aos praticantes de sonegação e fraude e a maior eficácia na cobrança da dívida ativa;
- aumento da cobertura previdenciária, com aperfeiçoamento de medidas legislativas, de conscientização, gerenciais e de apoio à fiscalização, de modo a simplificar, facilitar e criar atrativos à filiação junto ao sistema previdenciário;
- adoção de maior clareza, transparência e eficácia contábil, definindo claramente cada modalidade de benefício e sua fonte de financiamento mais apropriada, separando-se os benefícios de caráter não-contributivo, isto é, fortemente redistributivos, dos benefícios tradicionais contributivos. Esse esforço tem por objetivo assegurar, com transparência, o papel fortemente redistributivo que a Previdência Social possui no Brasil; e
- assegurar soluções de tecnologia e informação modernas e eficientes, necessárias ao atendimento e à satisfação do cliente-cidadão, de modo que

os serviços e informações oferecidos pela Previdência Social atendam às necessidades dos seus usuários internos e externos, estando disponíveis em todo o país, de maneira consistente em termos de exatidão, qualidade, integridade e segurança, acessibilidade e comunicabilidade, a custo adequado.

Os principais problemas e demandas sociais que deram origem ao Programa foram: **Concepção**

- a existência de determinação constitucional expressa, no sentido de se exigir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário brasileiro, o qual encontra-se, segundo dados oficiais, deficitário;
- o aumento constante da demanda por novos benefícios previdenciários, gerando a necessidade de obtenção de recursos capazes de garantir o custeio dos mesmos;
- a inadimplência contínua e reiterada de alguns contribuintes; e
- a necessidade de se perseguir, de todas as maneiras, a efetiva cobrança de créditos existentes em prol da Previdência Social.

Tendo o Brasil optado por um modelo contributivo, baseado no sistema de "repartição simples", o qual pressupõe a solidariedade intra e inter-geracional, com garantia estatal, sem a constituição de reservas, acabou por se decidir pela tentativa de se garantir uma ampla cobertura social, abrindo mão, todavia, ainda que indiretamente, da liquidez do sistema.

Assim, na prática, tem-se sempre um sistema que pede cada vez mais a presença do Estado, com atribuições de cobertura e garantia da efetividade do sistema, o que dá ensejo, segundo posição oficial, a um déficit previdenciário sistêmico. Isso determina, por conseguinte, a busca de soluções para essa questão, tal como a necessidade de se investir na recuperação dos valores que não tenham sido arrecadados para o fundo previdenciário, bem como outras ações que se fizerem necessárias.

Por sua vez, no campo das soluções, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998, regulamentada, para o caso presente, pela Lei nº 10.035/2000, consta o surgimento de uma nova forma de arrecadação de contribuições previdenciárias, qual seja a execução de créditos oriundos de sentenças e acordos homologados perante a Justiça do Trabalho, fonte essa para a qual o Programa não se adequou, o que urge que se faça.

Outras atividades que não estão expressas no PPA e que contribuem para o objetivo do Programa são:

- Programa de Estabilidade Social - PES. Criado para enfrentar a situação de limitada cobertura previdenciária, opera de forma descentralizada em 102 comitês regionais fazendo parcerias com entidades da sociedade civil, para realização de palestras e cursos, disseminando informações sobre a Previdência e orientando os cidadãos sobre os procedimentos de inscrição no sistema. A atuação do programa consiste em ir até a sociedade, especialmente os setores mais desprovidos, em vez de esperar que o trabalhador tome a iniciativa de se inscrever na Previdência.
- Arrecadação Indireta. Um outro produto de vital importância para a atividade da Procuradoria Federal Especializada - PFE/INSS, contribuindo, no entanto, indiretamente para os objetivos finalísticos do Programa. As vitórias decorrentes da atuação da PFE/INSS, não se traduzem em aumento da arrecadação, mas sim, em economia para os cofres públicos, posto que evitam a saída indevida de recursos orçamentários.

Essa atuação, própria da missão institucional da PFE/INSS, implica um grande consumo de recursos financeiros, mas, sobretudo aumento do potencial de trabalho de parques recursos humanos. Por isso tudo, necessário se faz que seja dado um tratamento adequado a esse tipo de atuação, resgatando a importância que tal atuação da Procuradoria tem no contexto da Previdência Social, não como fonte direta de arrecadação, mas como forma de arrecadação previdenciária indireta, consubstanciada justamente na economia que se faz com o impedimento da indevida perda dos recursos disponíveis.

Destacam-se, a seguir, alguns aspectos da estratégia de implementação do programa que já estão sendo aperfeiçoados:

- Plano de ação com metas, prazos e responsáveis.

Desde 2000 está sendo implementada nova metodologia de planejamento das atividades, consolidadas em um plano de ação anual orientado para resultados, que define as metas e ações a serem desenvolvidas, devidamente quantificadas, bem como os prazos, responsáveis e recursos.

O plano de ação é voltado para os aspectos de eficiência e eficácia. Instituiu-se um seminário de arrecadação onde foram traçadas as diretrizes e os objetivos estratégicos, aprovados na carta compromisso assinada por todos os dirigentes da área de arrecadação, envolvendo os 102 gerentes executivos.

- Forma de articulação com as parcerias

Como forma de se otimizar a atuação e, conseqüentemente, a obtenção de melhores resultados, o Programa já é desenvolvido por meio de diversas parcerias que envolvem contratos de prestação de serviços e que são essenciais para o processo operacional do sistema. Essas parcerias envolvem a rede bancária, a Caixa Econômica Federal, Receita Federal, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, Ministério do Trabalho - MTE e outros.

- Mecanismos de controle social

A representação da sociedade se faz presente pelo do Conselho Nacional de Previdência Social, que é o órgão superior de deliberação colegiada e tem como finalidade deliberar sobre a política de Previdência Social e sobre a gestão do sistema previdenciário. É de fundamental importância este fórum de discussão na busca da transparência e legitimidade na resolução dos problemas da Previdência Social. Como é órgão superior de deliberação colegiada, as soluções são respaldadas pelas entidades representativas da sociedade civil. Assim, governo, aposentados, empregados e empregadores, são co-autores das decisões proferidas pelo Conselho, o que garante a participação e a responsabilidade no equacionamento dos problemas da Previdência Social.

- Outros (Estratégia de Implementação)

A estratégia adotada para o Programa consiste na prevenção e combate à sonegação e à evasão tributária nos segmentos econômicos mais expressivos e dos grandes contribuintes; monitoramento e busca de aumento da arrecadação corrente, inclusive por meio de controle automático da inadimplência, com a implementação da cobrança automática da divergência entre as informações declaradas na GFIP e na GPS; tratamento e análise de informações, internas e externas, com a utilização de técnicas de auditoria, para identificar desvios que caracterizem indícios de sonegação, segundo critério de área geográfica, de atividade econômica, de porte, de natureza jurídica ou de regime tributário; diminuição dos prazos de trâmite dos processos

administrativos; aumento e agilização na recuperação dos créditos previdenciários; descentralização da elaboração do planejamento, em interação com as unidades descentralizadas do órgão; desenvolvimento, aperfeiçoamento e aparelhamento dos recursos humanos da área e desenvolvimento e aprimoramento do relacionamento fisco-contribuinte.

A estratégia adotada para a recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa consiste em um tratamento diferenciado para os maiores devedores, que representa algo em torno de 80% do montante a ser cobrado pela PFE/INSS.

Essa estratégia está sendo possível a partir da adoção de um gerenciamento específico, obtido a partir da criação de uma estrutura própria e diferenciada, ora consubstanciada em oito gerências estaduais, implantadas nos estados com maior potencial arrecadatório do País, responsável por todas as fases da cobrança desses créditos.

No âmbito da ação Cobrança de Débitos Inscritos em Dívida Ativa, que está baseada, precipuamente, na cobrança de parcelamentos requeridos pelos devedores da Previdência Social e na execução judicial dos débitos não confessados pelos mesmos, é preciso haver melhoria das condições gerais de estrutura de trabalho, além do aumento dos recursos humanos disponíveis, já que, tanto em termos de auxiliares (agentes administrativos), quanto de executores principais (Procuradores Federais), assim como de auxiliares extraquadro, a carência é generalizada.

O principal aspecto a ser realçado dentro dessa questão foi a definição da necessidade de se dar um tratamento diferenciado ao grupo de maiores devedores, os quais, dentro do universo considerado, constituem um grupo relativamente reduzido, mas que, no entanto, significam quase 4/5 do total a ser executado.

Uma vez definido esse grupo a ser gerenciado, foi dado início ao estabelecimento das estratégias e recursos a serem empregados para a consecução dos objetivos propostos, com a celebração de parcerias e convênios com órgãos do Poder Judiciário e do Poder Executivo, tanto na esfera federal (Tribunais Regionais Federais e Secretaria da Receita Federal), quanto na estadual (Tribunais de Justiça e Secretarias Estaduais da Fazenda), sempre no intuito de se obter a celeridade nos procedimentos executórios e a troca de informações necessárias à localização de bens e devedores, o que passou a permitir a obtenção de melhores resultados.

Além dessa estratégia, pode-se apontar os trabalhos realizados no sentido da desburocratização da execução fiscal, com a adoção, ainda que parcial, da execução fiscal virtual, ora já em funcionamento em cidades como São Paulo, o que diminui o tempo de tramitação dos processos e possibilita a eliminação de documentação dispensável e desnecessária.

.....
O padrão de execução financeira do Programa, dentro do período considerado, não espelhou a realidade do que foi efetivamente realizado, especialmente em relação às ações relativas a recuperação da dívida ativa. A efetiva liberação dos recursos orçamentários, em todo o período considerado, sempre ocorreu com significativo atraso, posto que, na prática, só se tornaram disponíveis depois de transcorrido mais de um bimestre, chegando até a um quadrimestre de atraso, com prejuízos inexoráveis para o desenvolvimento dos trabalhos afetos à atuação do Programa.

Implementação

Em relação ao esforço de capacitação, destacam-se a instituição e o aprimoramento de eventos como Semana da Dívida Ativa e "Oficina Trabalhista, que se traduzem em foros adequados para a discussão de formas de melhoria dos procedimentos adotados e debates de idéias e troca de experiências bem sucedidas.

Contudo, as limitações financeiras impostas à execução destas atividades, bem como as falhas verificadas na distribuição, especialmente no ano de 2002, dos recursos disponíveis, acabaram por atrapalhar, em muito, a efetiva execução dos projetos idealizados, com sensíveis prejuízos para as ações de capacitação tidas como benéficas e necessárias para a melhoria dos resultados.

Em razão, também, da escassez de recursos orçamentários, foram priorizados os treinamentos elaborados pela Diretoria de Arrecadação, ficando as Gerências Executivas prejudicadas no atendimento de suas necessidades específicas de capacitação de servidores.

A capacitação de servidores da arrecadação, em razão da introdução de novos métodos e processos de trabalho, da complexidade das tarefas a executar e da maior descentralização administrativa e técnica, exige expressivos e constantes investimentos. Além disso, a quantidade de servidores é insuficiente, recorrendo o Ministério da Previdência e Assistência Social à contratação de serviços de terceiros para execução de atividades que deveriam ser executadas por servidores públicos. Para contrapor essa questão, recentemente voltou-se a ter admissão de novos profissionais para atuar na área, ainda assim restrita aos executores, os quais encontram-se ainda em formação, com aproveitamento apenas parcial.

A partir de janeiro de 2002, foi introduzido o Mandado de Procedimento Fiscal como documento obrigatório nas ações de fiscalização e diligência, permitindo um melhor gerenciamento das ações fiscais, garantindo ao auditor segurança no desempenho de suas atribuições e oferecendo, ao contribuinte, um instrumento de proteção contra falsos representantes do INSS que se apresentam às empresas com o objetivo de obter alguma vantagem ilícita.

O processo de arrecadação das contribuições devidas à Previdência Social, também disponível por meio da rede bancária, é feito com segurança e rapidez, mediante troca de arquivos magnéticos. Os valores arrecadados são repassados pelo banco, no dia útil imediato, à conta do INSS no Banco Central e, as informações contidas nas guias de recolhimento são transmitidas aos sistemas da Previdência até o 4º dia após o pagamento pelo contribuinte.

Recentemente, também por iniciativa da Previdência Social, os bancos passaram a desenvolver aplicativos para acolher os pagamentos de contribuições diretamente nos caixas eletrônicos (auto-atendimento) ou por meio de agendamento para débito em conta corrente, para os contribuintes individuais. Os bancos já disponibilizam para as empresas condições para pagamentos por meio da internet, *home/office banking*. O recolhimento eletrônico, por meio de débito em conta, objetiva, essencialmente, a comodidade do contribuinte e a segurança da operação.

Com vistas a se otimizar a forma de atuação e, conseqüentemente, a obtenção de melhores resultados, a Procuradoria Federal Especializada do INSS está implementando um convênio, em nível nacional, com o Tribunal Superior do Trabalho – TST, cujo objetivo é a implantação de um sistema informatizado, que além de solucionar ou, pelo menos, minimizar a grande maioria dos problemas ora verificados, – como por exemplo a liquidação não contenciosa (fase de cálculos), que responde por aproximadamente 80% da necessidade de atuação – tem, ainda, como grande vantagem, a emissão eletrônica da GPS, o que contribuirá, em muito, para se evitar uma outra grande forma de evasão de recursos previdenciários. Essa forma de evasão se caracteriza pelo não preenchimento, ou preenchimento com dados incorretos, do código de arrecadação, o que permite, em diversos casos, que uma mesma guia possa ser

utilizada para que o devedor da Previdência Social utilize apenas um pagamento para quitar duas dívidas, de causas e naturezas diversas, com irrefutável prejuízo para o nosso público alvo.

Como forma de otimizar a atuação e, conseqüentemente, a obtenção de melhores resultados, tem-se implementado a prática de parcerias entre o INSS e os diversos órgãos federais, bem como privados, cabendo destacar:

- a parceria do INSS com a Caixa Econômica Federal - CAIXA, implementada em janeiro de 1999, possibilita que a Guia do Fundo de Garantia e Informações da Previdência Social – GFIP, seja hoje informada por meio da utilização do Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – SEFIP. Em agosto de 2000, tornou-se obrigatória a utilização dessa ferramenta para o cumprimento da obrigação legal, pelos contribuintes, de prestarem mensalmente, ao INSS, as informações de todos os fatos geradores de contribuições previdenciárias. A outra providência é a cobrança das divergências apuradas entre os valores declarados e os efetivamente recolhidos, com um projeto piloto em 2001 com previsão de conclusão em 2003;
- junto ao Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, a parceria possibilita a troca de informações dos bancos das duas Instituições, na área de fiscalização e ações conjuntas;
- foi elaborado convênio para acesso aos bancos de dados da Receita Federal, para alimentação do sistema de inteligência fiscal, no tocante a informações das pessoas jurídicas;
- firmado um convênio com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para acesso ao SIAFI, para consultas pontuais e alimentação do sistema de inteligência fiscal; e
- a parceria implementada, ainda que de forma não coordenada e institucional, relativa ao auxílio prestado por alguns Auditores Fiscais de Contribuições Previdenciárias - AFCs, principalmente no tocante à cobrança em sede de reclamatórias trabalhistas, foi imprescindível para o início de uma atuação sistematizada nesta área. Contudo, devido à não institucionalização desta parceria, ao que se somam as dificuldades encontradas em todas as áreas da Previdência Social, ela se perdeu ao longo do tempo, sendo hoje praticamente inexistente, o que acarretou sensíveis prejuízos para os trabalhos até então desenvolvidos nesta matéria.

Atenção À Criança

Resultados Não há como avaliar com precisão a variação do índice do indicador "Taxa de atendimento a crianças de até 6 anos com renda familiar per capita de até ½ salário mínimo".

O problema enfrentado é que esses dados só estão disponíveis através da Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio - PNAD, que é realizada anualmente (excetuando os anos em que são realizados os Censos Demográficos) por meio de uma amostra de domicílios que abrange todo o país, com exceção da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Além disso, a taxa inicial do PPA (19%) foi calculada considerando-se dados de pesquisas desatualizadas (SEAS/MPAS, PNAD 1997, Censo 1991). Os dados do Censo 2000 trazem o número total de crianças de 0 a 6 anos no Brasil, mas não informam quantas vivem em famílias que recebem até ½ salário mínimo e a PNAD não considera famílias sem residência fixa ou populações rurais da Região Norte (menos Tocantins).

Em 2001 foi utilizado para calcular a cobertura do programa dados do Censo 2000, que não possui informações relacionadas ao corte de renda, tornando inexata e imprecisa a informação relativa à demanda x atendimento. Foi estimado um percentual de 40% de crianças pobres sobre o total da população infantil (aproximadamente 5,75 milhões de crianças), resultando em uma taxa de cobertura de 27,92% , muito próxima do ideal no PPA (30%).

Para cálculo da taxa de cobertura em 2002, foram consideradas as informações da PNAD 99 que informava um número de crianças de aproximadamente 8,2 milhões de crianças de zero a seis anos vivendo em famílias com renda mensal de até ½ salário mínimo.

Embora sem a devida precisão, a análise da variação da taxa deve considerar o aumento do número de atendimentos em creches e pré-escolas. De acordo com informações do MEC, no ano de 2002, houve significativo aumento no número de matrículas, em creches e pré-escolas em relação a 2000. O MEC, em função da insuficiência de recursos, priorizou, em suas ações, os estados e municípios de menor índice de desenvolvimento humano - IDH.

Há que se considerar que as Emendas Individuais de Construção de Creche e de Atendimento de Crianças em creches, também causam impacto sobre a taxa do indicador, pois aumentam a disponibilidade de vagas para atendimento da população-alvo. No entanto não há como mensurar precisamente o número de crianças que serão beneficiadas uma vez que está ação ainda está sob execução e o número de crianças atendidas em cada projeto varia.

Gerente:

Alexandre Rocha Araújo

Em síntese, pode-se considerar que o índice do indicador encontra-se abaixo do esperado, mas que, apesar das imprecisões, a expectativa ao final do PPA 2000-2003 é atingir o índice de 30% do indicador.

Resultados:

- Foram atendidas, em creches e pré-escolas, 1.549.005, 1.608.746 e 1.631.182, respectivamente em 2000, 2001 e 2002.
- Foram construídas, ampliadas ou modernizadas 43 creches em 2000 e 392 em 2001. Os dados do ano de 2002 não foram divulgados.
- Foram capacitados 20.420, 50.436 e 32.543 professores e beneficiados 500.622, 1.306.311 e 744.739 alunos de 4 a 6 anos, respectivamente em 2000, 2001 e 2002.
- Foram distribuídos 274.076, 82.440 e 199.003 módulos de material didático em 200, 2001 e 2002 (até 30/10), respectivamente sendo que cada módulo distribuído corresponde a um aluno atendido.

Nas ações desenvolvidas pelo MEC (distribuição e material didático e formação continuada de professores) foi necessário criar critérios para atendimento das demandas que superavam a disponibilidade orçamentária/financeira.

Tendo em vista que as ações desenvolvidas pelo Ministério da Educação consideram atendimento de crianças de quatro a seis anos e não fazem corte de renda, só é possível analisar a viabilidade dos índices originariamente previstos tomando como base o atendimento realizado pela gerência responsável pelas ações da SEAS.

A proposta orçamentária das ações executadas pela Secretaria de Estado de Assistência Social, referente ao Serviço de Ação Continuada, em função de corte, não permite que o programa tenha recursos disponíveis para 12 (doze) meses de execução. Isso causa impacto negativo, pois restringe a possibilidade de se atingir o patamar proposto para o final do PPA e pode diminuir o acesso de crianças oriundas de famílias vulnerabilizadas a creches e pré-escolas.

Espera-se para 2003 que os resultados sejam potencializados e que a oferta de serviços de qualidade seja ampliada para o atendimento de 30% do número de crianças de 0 a 6 anos que vivem em famílias com renda per capita mensal de até meio salário mínimo que, segundo a PNAD/1999, é de aproximadamente 9,2 milhões de crianças.

.....
O marco legal que caracteriza o programa, cujos diplomas legais são mencionados abaixo, universaliza o direito de todas as crianças a serviços de promoção, proteção e inclusão:

Concepção

- Constituição Federal Brasileira, de 1988;
- Lei Federal n.º 8.069, de 1990, que estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA;
- Lei Federal n.º 8.080, de 1990, que estabelece o Sistema Único de Saúde;
- Lei Federal n.º 8.742, de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social; e
- Lei Federal n.º 9.394, de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Com a LDB de 1996, o atendimento de crianças de zero a seis anos passa a ser responsabilidade do Sistema de Ensino de municípios ou estados, mas na Educação Infantil, esse atendimento historicamente sempre foi feito com apoio

financeiro da Assistência Social. Um dos principais problemas advindos daí é a inexistência de um fundo específico para Educação Infantil, que compreende a creche (para crianças de zero a três anos) e a pré-escola (para crianças de quatro a seis anos).

De todo o público alvo do programa, cerca de 42,7% (PNAD 2001) vivem em famílias com renda mensal de até ½ salário mínimo e para atendimento desse público-alvo, a Política Nacional de Assistência, por meio do Serviço de Ação Continuada efetua um repasse mensal de recursos de forma a garantir o acesso dessas crianças vulnerabilizadas pela pobreza a creches e pré-escolas.

Apesar das garantias legais e da série histórica financiada pela Assistência Social, com apoio técnico e referenciais curriculares de qualidade do Ministério da Educação, o problema deve ser repensado.

A integração das políticas básicas nas três esferas de governo e no mesmo nível de governo precisa ser aperfeiçoada. Existem problemas quanto à cobertura e insuficiência de recursos para ampliação da cobertura.

Outros aspectos da concepção

Outros aspectos de extrema importância para ajustes na concepção do programa estão relacionados a:

- Adequação do objetivo ao problema

O objetivo pode ser mais bem explicitado.

Atualmente é descrito como: "Assegurar o atendimento a crianças carentes de até seis anos em creches, pré-escolas ou outras alternativas (sic!) comunitárias".

Estará mais adequado se for descrito como: "Contribuir para a garantia do acesso de crianças de zero a seis anos e suas famílias aos serviços de creches e pré-escolas e alternativas comunitárias de forma a promover o seu desenvolvimento integral e minimizar os efeitos da pobreza e exclusão social";

- Caracterização do público-alvo

Mudar de "Crianças carentes de até seis anos" para "Crianças de zero a seis anos de idade que vivem em famílias com renda mensal per capita de até 1/2 salário mínimo".

- Dimensionamento do público-alvo

Atualmente, segundo dados da PNAD/2001 o público-alvo das ações do programa é composto de 9.266.056 crianças de zero a seis anos vivendo em famílias com renda per capita de 1/2 salário mínimo.

- Suficiência das ações

As ações atualmente desenvolvidas não são suficientes para garantir a promoção da oferta e melhoria da qualidade, principalmente da educação básica (a educação infantil constitui-se como a primeira etapa da educação básica).

- Suficiência de metas físicas

As metas de atendimento atualmente são insuficientes para alcançar os objetivos do programa. Mesmo que se considere os número de crianças vulnerabilizadas pela pobreza como público prioritário, as metas deveriam permitir a cobertura de toda a demanda.

- Adequação dos indicadores

O indicador, por considerar corte de renda, não está apropriado para refletir as ações que são desenvolvidas no âmbito do MEC. Por outro lado, as ações desenvolvidas no MEC consideram crianças na faixa etária pré-escolar (quatro a seis anos) enquanto que a taxa do indicador considera a faixa etária de zero a seis anos.

A taxa de cobertura do início do PPA foi calculada com dados muito desatualizados e não refletem, em hipótese alguma, uma efetiva capacidade de se mensurar os impactos.

Quanto aos aspectos relativos ao gerenciamento, as restrições de recursos materiais e de recursos humanos comprometem o desempenho do gerenciamento das ações, dificultam a organização dos trabalhos no âmbito da gerência, além de restringir a forma de coordenação e acompanhamento dos executores.

A SEAS contratou uma consultoria da Fundação Getúlio Vargas para concepção e implementação de um sistema que fará desde o pagamento do Serviço de Ação Continuada ao monitoramento das metas executadas. Esse sistema constitui-se como um aprimoramento dos instrumentos de monitoramento da execução física.

É importante citar, ainda, que o processo de descentralização das ações, no qual os Municípios são os responsáveis pela definição e acompanhamento das ações, foi uma estratégia de ótimos resultados, o que se comprova, inclusive, com relação às ações desenvolvidas pelo MEC.

.....

A execução financeira do programa, em algumas ações, superou em muito o que havia sido previsto no PPA Lei. Podemos citar as ações de "aquisição e distribuição de material didático para erradicação infantil" e a ação de "construção, ampliação e modernização de creches". Em contraponto a isso as ações de "formação continuada de professores da educação infantil" e "implementação do referencial curricular nacional para educação infantil" tiveram uma reprogramação significativa reduzindo os recursos do PPA vigente em relação ao PPA Lei.

Implementação

Em 2002, o recurso financeiro liberado foi insuficiente, prejudicando as ações de competência da Assistência Social e do MEC, cuja demanda sofre aumentos sistemáticos. Entretanto, na ação de Atendimento à Criança o cumprimento da meta física, em alguns casos ficou acima do previsto em função da possibilidade de incremento de metas decorrente das emendas individuais de atendimento.

Quanto à proposta orçamentária 2003 para a ação de atendimento de criança em creche, cumpre ressaltar que o corte do orçamento restringe a execução a onze meses.

No caso das ações de "aquisição e distribuição de material didático para educação infantil" e "formação continuada de professores da educação infantil para implementação dos referenciais curriculares nacionais" o cumprimento de metas também ficou acima do previsto, pois na execução do convênio as instituições proponentes, devido ao elevado número de beneficiários, conseguem custos menores que os previstos nos parâmetros utilizados na programação orçamentária. Dessa forma, a execução possibilita o alcance de uma meta física maior que a inicialmente prevista. Exceção, neste caso, deve ser feita quanto a ação "assistência financeira para a melhoria da educação infantil", pois, em 2002, não houve liberação de recursos financeiros.

Na ação de atendimento à criança, do Serviço de Ação Continuada (descentralizada), o desempenho físico foi dentro do previsto. As ações de Construção, Ampliação e Modernização de Creches e de atendimento de criança em creche tiveram desempenho físico de 62,7% e 56%, respectivamente.

O acompanhamento da execução das metas físicas nas ações descentralizadas, no caso da ação de Atendimento de Criança em Creche, ligada a Secretaria de Estado de Assistência Social é feito por meio de instrumento específico, denominado Acompanhamento Físico. Esse instrumento é encaminhado à SEAS trimestralmente, por meio de sistema, cujo responsável pela digitação é o Estado. O não envio do Acompanhamento Físico causa uma vinculação impeditiva que restringe o pagamento.

Outro instrumento de monitoramento do desempenho físico é a prestação de contas parcial. Esta não causa vinculação impeditiva.

Segundo informações do responsável pelas ações no MEC, também há instrumentos de monitoramento do desempenho físico. Os Municípios reportam à coordenação das ações a execução das metas por meio de relatórios de execução.

Apesar do conhecimento de um instrumento de acompanhamento das ações do MEC, segundo relato da coordenação, existem dificuldades em seu acompanhamento.

Quanto à multissetorialidade, apesar do corte orçamentário, podemos destacar que, no caso do programa Atenção a Criança, esta característica possui um aspecto positivo de complementariedade. As ações desenvolvidas no âmbito da Assistência Social possuem um objetivo de garantia de direitos aumentando a cobertura e oportunizando acesso a um número usuários continuamente maior, enquanto que as ações no âmbito da educação visam à melhoria das condições de atendimento. No entanto a adequação da taxa de atendimento talvez seja a principal dificuldade, uma vez que a taxa considerada nas ações do MEC, não são destinadas ao público de crianças na faixa etária de zero a três anos.

O fato de existir ações que estão sob a responsabilidade de um gerente, mas que são implementadas em outros ministérios, sob outra coordenação é um aspecto dificultador. Apesar disso a multissetorialidade poderá ser aperfeiçoada com sistematização de reuniões periódicas.

Capacitação - não há como avaliar esse esforço de capacitação referente ao período em questão, pois a gerência passou por três trocas de gerentes e o atual gerente não participou de nenhuma capacitação.

Apesar do reconhecimento da importância da capacitação, não houve um esforço de capacitação de estados e municípios muito significativo, tendo em vista a falta de orçamento para essa atividade.

A falta de disponibilidade orçamentária/financeira para a realização de capacitações dificulta a execução das ações descentralizadas, pois as dúvidas e incompreensões tornam-se mais acentuadas, no entanto existem formas efetivas de participação e controle social que impedem distorções muito grandes em relação as diretrizes das políticas.

Recursos materiais, humanos e infra-estrutura - a gerência do programa lida com uma série de dificuldades em termos de recursos materiais e de infra-estrutura, como falta de equipamentos de informática modernos e espaço físico insuficiente. No entanto, é importante citar que foi desenvolvido um sistema de informações e acompanhamento de metas e ações que amenizou os problemas causados pelas insuficiências.

Quanto a recursos humanos, a gerência possui equipe insuficiente, diante de um programa presente em 4.380 municípios, abrangendo todos os estados e o DF e beneficiando 1,6 milhão de crianças.

Controle social - além do Conselho Nacional de Assistência e de Educação, existem os Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social e de Educação que caracterizam-se como instâncias deliberativas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. Estes conselhos exercem papel fundamental de controle social, principalmente em relação à aplicação dos recursos oriundos dos Fundos.

Há ainda os Conselho Tutelares e os Conselhos de Direitos que também exercem papel de controle social.

Essas instâncias de controle muitas vezes funcionam como identificadores da satisfação dos usuários, no entanto, não há formalmente uma pesquisa, coordenada pela gerência quanto a essa questão.

Uma pesquisa de satisfação do usuário/beneficiário do programa em função do Sistema Descentralizado poderia ser considerada atribuição do gestor local. Outro fator preponderante é a falta de recursos orçamentários/financeiros e humanos para implementar este tipo de pesquisa.

Restrições - duas restrições interferiram no desempenho do programa. A primeira está na inadimplência com CND, envio de acompanhamento de execução física de metas, tanto de estados e municípios quanto de entidades executoras, que impede o repasse dos recursos. Além disso, a prestação de contas em atraso dos estados, municípios e entidades, causa o mesmo transtorno.

Todas as ações relacionadas ao programa são realizadas de forma descentralizada, tendo os municípios como principais atores das ações. A inadimplência dos mesmos, impede o repasse de recursos, o que tem por finalidade o zelo com os recursos públicos. A orientação e os esclarecimentos por meio de cartilhas, manuais operacionais, portarias e instruções normativas, foram iniciativas adotadas para reduzir o problema.

Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência

Resultados Os indicadores do programa não variaram de acordo com o esperado e, portanto, não devem alcançar plenamente os resultados previstos para o final do PPA. O motivo que mais contribuiu para a variação pequena dos indicadores foi a restrição orçamentária e financeira para as ações do programa.

Há que se considerar, ainda, que após os primeiros resultados do Censo 2000, percebeu-se que o número de pessoas portadoras de deficiência ou com algum tipo de dificuldade subiu de 10% para 14,5% da população brasileira. Como conseqüência, a relação físico/financeiro sofreu um impacto negativo sobre a taxa de cobertura, desta forma torna-se difícil cumprir o índice esperado ao final do PPA.

O único indicador que tem alta viabilidade de cumprimento do índice original é a taxa de cobertura de pessoas portadoras de deficiência com o Benefício de Prestação Continuada porque se trata de um benefício constitucional e, portanto, não depende de disponibilidade orçamentária.

O atendimento às pessoas portadoras de deficiência em situação de pobreza aumentou de 141.645 no ano 2000, para 148.384 no ano 2002. Isso significa um aumento de, aproximadamente, 5%.

Foram construídos, ampliados e modernizados centros de atendimento à pessoa portadora de deficiência, bem como realizados projetos de atendimento beneficiando cerca de 22.000 pessoas.

A estimativa de execução até 31/12/02 terá impactos positivos, apesar da contenção dos recursos. O principal benefício é a possibilidade do fortalecimento da inclusão social das pessoas beneficiadas.

As propostas orçamentárias para as ações do programa não podem sofrer nenhum corte, pois isso comprometeria seus resultados. Cabe ressaltar que a proposta/2003 para a ação de atendimento a pessoas portadoras de deficiência em situação de pobreza já sofreu cortes no órgão setorial.

A não execução reforça a dupla vulnerabilidade das pessoas portadoras de deficiência - sua condição de portadora de deficiência e sua condição de excluído social, reforçando a idéia de cidadão de segunda categoria.

Para 2003 se faz necessário o aumento dos recursos uma vez que a demanda aumentou, como revelam os dados do Censo 2000.

Concepção A execução financeira do programa nos anos 2000 e 2001 foi de quase 100% em ambos os exercícios. No ano 2002 a execução ficará prejudicada em função da restrição de recursos financeiros. Vale ressaltar que houve, e continua havendo, um grande distanciamento entre o planejado para os quatro anos do PPA e o reprogramado.

Gerente:
Inexistente

A execução físico-financeira do Ministério da Justiça ocorreu de acordo com o esperado. Já a execução físico-financeira do Ministério da Saúde deixou muito a desejar porque nos anos 2000 e 2001 as ações não contavam com gestão de fluxo de recursos. Desta forma, o ministério priorizou o atendimento a outras ações.

As maiores dificuldades encontradas foram o pouco comprometimento dos órgãos parceiros, que se revelou através do pouco envolvimento dos Secretários e Ministros, do desconhecimento com relação ao objetivo do PPA e a necessidade de realizar outras ações utilizando os recursos do PPA.

A ação de atendimento à pessoa portadora de deficiência em situação de pobreza se dá por meio dos Serviços de Ação Continuada - SAC. A cada três meses os Estados são obrigados a alimentar o Sistema de Acompanhamento Físico da Assistência Social - SIAFAS com informações sobre a execução física em todos os Municípios. No que se refere ao seu monitoramento, Este é apenas "quantitativo", pois o acompanhamento qualitativo deve ser feito, segundo a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, pelos gestores estadual e municipal e pelos conselhos municipal e estadual de assistência social.

Com o intuito de melhorar o acompanhamento dos Serviços de Ação Continuada, a SEAS desenvolveu junto com a Fundação Getúlio Vargas, a rede articulada da assistência social, que possibilitará maior troca de informações entre os três níveis de gestão.

A equipe gerencial deste programa é, demasiadamente, pequena. Na verdade, é apenas a gerente que conta com a colaboração dos outros órgãos e ministérios parceiros.

.....

Quanto às vantagens e desvantagens do atendimento descentralizado tem-se: os gestores estaduais e municipais conhecem, de perto, a realidade e as necessidades do público-alvo e podem fazer um acompanhamento sistemático da execução das ações. Deste modo é de suma importância que as capacitações sejam estendidas a estes parceiros. Assim, será possível ter uma maior articulação e o envolvimento de TODOS. Ademais, considera-se relevante que haja previsão orçamentária e financeira para a capacitação dos gestores. Durante os anos de 2000 a 2002 não houve capacitação de gestores e/ou equipes responsáveis pela IMPLEMENTAÇÃO/IMPLANTAÇÃO das ações.

Implementação

A maior desvantagem é que, na maioria das vezes, os dados repassados ao Gestor Federal são apenas quantitativos, e não qualitativos.

Como não há parcerias com outros programas do PPA, seria importante a articulação com outros Ministérios que atuam junto às pessoas portadoras de deficiência. Pode-se destacar: o Ministério do Esporte e Turismo - Secretaria Nacional do Desporto - programa esporte solidário; Ministério da Educação - Secretaria de Educação Especial; Ministério do Trabalho e Emprego - Fundo de Apoio ao trabalhador e a própria Comunidade Solidária.

No que se refere à mensuração da satisfação dos usuários a principal dificuldade é a falta de recurso para que se desenvolva estratégias para aferição desta satisfação.

A característica de execução descentralizada é um outro fator impeditivo. Finalmente a pouca quantidade de técnicos que atuam no gerenciamento deste programa acaba por inviabilizar esta ação. Note-se que ao acompanhamento do PPA somam-se outras atividades pertinentes a cada área.

Resultados Indicadores: O índice previsto é a relação percentual entre o nº de jovens atendidos na faixa etária de 15 a 24 anos e o nº total de jovens e adolescentes nesta faixa etária oriundos de famílias com renda per capita de até 1/2 salário mínimo. Diante deste índice cabe ressaltar dois equívocos:

- o programa Brasil Jovem tem como uma de suas ações "Atendimento à criança e ao adolescente em abrigo", ou seja, pessoas de 0 a 18 anos;
- ainda que não houvesse a ação anteriormente citada, posto que não se enquadra na faixa etária prevista no índice, tem-se o agravante de oficialmente não termos o nº de jovens de famílias com renda per capita de até 1/2 salário mínimo, embora a PNAD forneça estes dados, os mesmos não são anuais e os dados fornecidos pelo IBGE informa somente a renda do chefe da família e não a per capita.

No entanto é possível afirmar que o Programa vem atingindo suas metas, principalmente no que se refere à ação concessão de bolsa para jovens de 15 a 17 anos como agente jovem e à ação capacitação de jovens de 15 a 17 anos como agente jovem, o que denominarei como AGENTE JOVEM, tendo inclusive ações pontuais que superaram as metas previstas.

Implantação de Centros da Juventude: Ação marcada sobretudo pela quantidade emendas parlamentares, visando a construção dos espaços físicos. Em relação às implantações, que não são emendas, não tivemos um crescimento tão exponencial. O projeto, embora com o objetivo claro de servir como espaço de referência (para acesso à informação, atividades culturais e desportivas) para jovens de 15 a 24 anos moradores de periferias e/ou comunidades de baixa renda, em alguns momentos foi incorporado nos municípios apenas como espaços para realização de cursos profissionalizantes ou de reforço escolar. Tal fato impediu que o potencial de um centro da juventude fosse aproveitado no seu máximo, que pretende inclusive elevar os jovens aos gestores do próprio centro. A Gerência do Programa realizou oficinas de capacitação junto aos Estados e Municípios e, principalmente no que tange às emendas parlamentares o rigor na análise dos projetos técnicos para que pudéssemos garantir melhores resultados.

Atendimento à criança e ao adolescente em abrigo: Em que pese esforços isolados de alguns Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Estaduais e Municipais da Assistência Social que já tenham produzidos diretrizes e parâmetros para ao reordenamento ou funcionamento dos serviços de abrigo, hoje não se dispõe de estudos e/ou levantamentos que retratem com fidedignidade a realidade nacional. Da mesma forma que se tem conhecimento de experiências exitosas no alcance do atendimento integral e no absoluto respeito aos direitos das crianças e adolescentes, conhece-se serviços que reiteradamente vêm se postando contrariamente aos ditames das leis.

**Gerente:
inexistente**

Para proporcionar um processo de reordenamento da Rede Nacional de Abrigo que respeite as peculiaridades locais, bem como leve em conta as experiências positivas que vem sendo empreendidas em alguns municípios, a SEAS, em conjunto com o Departamento da Criança e do Adolescente SEDH/MJ, CONANDA e CNAS, realizou um Colóquio Técnico com a presença

de representantes das vinte e sete Unidades da Federação, bem como de organizações que desenvolvem ações referenciais na área, com a finalidade de retirar parâmetros e orientações gerais para o processo de alteração na forma de participação dos organismos federais e ainda subsídios para o adequado atendimento às crianças que necessitam desses serviços. Decorrente do Colóquio, foi criado um Comitê multi-setorial com a finalidade de operacionalizar as ações recomendadas.

Através do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o CONANDA destinou recursos para a realização de um diagnóstico da rede atualmente financiada pela SEAS através do FNAS, trabalho a ser realizado pelo IPEA e que fornecerá subsídios para a definição de deliberações conjuntas entre o CONANDA e o CNAS, regulamentando o atendimento nessa área, bem como orientando a aplicação dos recursos federais.

Agente Jovem: Pode-se considerar como ação mais expressiva do programa, que atingiu resultados consideráveis, muito embora, por não termos um monitoramento sistemático, torna-se difícil mensurar tais resultados. No entanto o fato de considerável incremento orçamentário nos anos de 2001 (22.000.000 + crédito) e 2002 (51.900.000) possibilitou uma cobertura maior. A gerência planejou para o ano de 2002 oficinas de avaliação nas 27 Unidades da Federação (até o momento foram realizadas 24). O que se obteve como resultado pode nos subsidiar que, numa análise geral, o AGENTE JOVEM permitiu que uma quantidade de jovens moradores dos grandes centros do interior do Brasil tivesse acesso a uma capacitação específica que lhes permitiu interagir com suas comunidades, pensar num novo projeto de vida individual, alterar junto à comunidade o olhar que a mesma tinha sobre estes jovens, considerando-os como peça importante no processo de transformação pelo qual passa a sociedade.

Cabe ressaltar que, por atingir os objetivos propostos e por ter ganhado visibilidade nas comunidades onde está implantado, o projeto conta desde sua criação com a participação do empresariado, sendo a empresa White Martins Gases Industriais a mais expressiva por financiar turmas de 25 jovens nas 27 Unidades Federativas, incluindo a capital e o município com menor IDH, possibilitou que a citada empresa renovasse por um período de mais dois anos os convênios com os municípios, permitindo assim que outros jovens possam receber a metodologia do AGENTE JOVEM.

Com relação à estimativa de execução até 31/12/02 é possível afirmar que os resultados sejam positivos, principalmente com relação ao AGENTE JOVEM, posto que as metas foram atingidas e os resultados esperados alcançados numa avaliação geral da ação. No entanto no que diz respeito às conseqüências da proposta orçamentária para 2003 é URGENTE esclarecer que, ao propor um orçamento menor para o AGENTE JOVEM, o Governo Federal estará provocando um impacto bastante negativo na sociedade, principalmente nos Estados e Municípios que têm o projeto implantado. Cabe lembrar que ao tornar-se ação continuada o AGENTE JOVEM assumiu o compromisso de pelo menos manter as metas pactuadas, o que com o orçamento proposto não será possível, permitindo assim que os jovens que estão no seu processo de formação desenvolvam ou ratifiquem um descrédito na esfera pública, pois os recursos não serão suficientes para manter as metas nos próximos doze meses, ou será necessário "cortar" um ou outro município, que certamente tem um grande nº de jovens aguardando para ingressar no projeto, visto a grande demanda reprimida no Brasil.

Cumprir dizer que, compreendendo o alcance social obtido com o projeto Agente Jovem, o mesmo foi incorporado ao Programa Nacional de Segurança Pública e Projeto Alvorada, como estratégia de combate à violência e enfrentamento à pobreza, contribuindo para a formação de uma capital social, necessário às transformações sociais que objetivem a inclusão do jovem não só como receptor das políticas, mas como participante ativo da formulação das mesmas.

Os números que envolvem a juventude apresentam uma realidade na qual o jovem aparece como sujeito e vítima da violência. Dados extraídos do "Mapa da Violência III: os jovens do Brasil" apontam que 2/3 dos jovens (70,3%) morrem por causas externas, sendo que no conjunto da população somente 12,2 % do total de mortes no país são atribuídas às mesmas. Isto demonstra o grau de vulnerabilidade que se encontra o jovem brasileiro e, não só por este motivo, é fundamental não só poder manter as metas como poder ampliar a cobertura do programa.

Concepção Aspectos principais: O governo brasileiro ao instituir o Programa Avança Brasil, trouxe para si uma agenda de compromissos notadamente voltada à redução das desigualdades sociais, a promoção do homem e o desenvolvimento social e econômico.

A realidade nacional comprovadamente tem apontado que os segmentos da população mais sacrificados pelo processo de exclusão são também aqueles que menos acesso tem aos serviços públicos, inclusive os de natureza da assistência social.

Neste panorama depara-se com milhares de jovens marginalizados no processo social que, além de não terem acesso aos serviços básicos, quase nenhuma oportunidade têm de alcance aos serviços normalmente oferecidos pelos sistemas de educação, saúde, trabalho, assistência, cultura, esporte e participação social.

Assim esse importante segmento de brasileiros passa por duplo processo de marginalização, fruto da impossibilidade de acesso aos serviços básicos e, em decorrência, do próprio envolvimento em atividades não formais de produção, muitas vezes até de natureza ilegal.

Por sua vez a SEAS, compreendendo a realidade nacional e sintonizada com as propostas do Avança Brasil, estabeleceu com seus parceiros e interlocutores uma agenda social para o atendimento desses princípios, focalizando as ações da assistência para os diversos segmentos da população, priorizando aqueles que se encontram em maior grau de exclusão social.

A SEAS entende que qualquer processo de mudança da realidade caótica pela qual passa uma expressiva parte da população juvenil exige a adoção de medidas que favoreçam o protagonismo juvenil, o investimento direto nos sujeitos destinatários de suas ações, a abertura de oportunidades, bem como a criação de modos alternativos no cotidiano do processo institucional.

A partir de 1999, por meio de um conjunto integrado e articulado de ações de resgate, socialização, promoção e desenvolvimento juvenil, a SEAS, através do AGENTE JOVEM DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E HUMANO, introduziu um novo agente e ator social, despertando a rede de serviços públicos para esse segmento. O investimento dos recursos financeiros diretamente na melhoria do padrão e qualidade de vida desses destinatários vem oportunizando mudanças nos costumes e modos da intervenção sócio-institucional, e promovendo alteração na realidade de vida de milhares de jovens, de suas famílias e comunidades.

Diante disso e compreendendo o alcance das mudanças que promove, o Agente Jovem foi escolhido como uma das ações para o combate a violência e ao enfrentamento à pobreza, tendo sua inclusão no Plano Nacional de Segurança Pública e no Projeto Alvorada.

No conjunto de ações do Plano Nacional de Segurança Pública o Agente Jovem vem servindo como estratégia de combate à violência nos grandes centros, objetivando trabalhar o jovem que é sujeito e vítima da violência, na perspectiva do trabalho no âmbito das comunidades, oferecendo-lhe instrumentos de capacitação teórica e interação com a realidade que são articulados na direção da construção de um novo projeto de vida para o jovem e uma participação comunitária que culmina na alteração de indicadores sociais e interfere na diminuição da violência na comunidade, como decorrente do protagonismo juvenil.

No Projeto Alvorada a participação do jovem dá-se como elemento estratégico de enfrentamento à pobreza, no qual a própria realidade vivida por estes jovens tem servido de mola propulsora para o trabalho comunitário, despertando no jovem a necessidade e a vontade de melhorar as condições de vida do seu município. Fornecer informação, metodologia, teoria e atividades práticas vem propiciando a formação de um capital social que além de contar com o vigor inerente a juventude, conta com a própria história de vida de cada um destes jovens que vivem o cotidiano da pobreza. Esses jovens, quando trabalhados e com investimento nas suas potencialidades, têm sido reais instrumentos para impulsionar as transformações advindas dos projetos, programas e ações propostas no Projeto Alvorada.

Outros aspectos:

- Caracterização do público-alvo

O público alvo do programa está bem identificado: jovens na faixa etária de 15 a 24 anos, de famílias com renda per capita de até 1/2 salário mínimo. Tal identificação se aplica claramente para as ações AGENTE JOVEM e Implantação de Centros da Juventude. No entanto para a ação de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Abrigo não se enquadra, por se tratar de faixa etária de 0 a 18 anos.

- Dimensionamento do público-alvo

É fundamental ter oficialmente a dimensão do público alvo para uma análise real das metas que foram previstas até então e como poderemos, para o próximo PPA, atribuir outras metas ao programa. Cabe ressaltar que os números que trabalhamos são associações de dados e se faz necessário um dado oficial.

- Pertinência das ações

Mais uma vez repete-se a questão da ação Atendimento à criança e ao adolescente em abrigo, visto que não é pertinente neste programa. A mesma deverá estar prevista, num programa que permita essa faixa etária, contribuindo inclusive para sua melhor adequação à realidade brasileira.

- Suficiência das ações

É importante prever no programa ação de avaliação e capacitação continuada dos gestores com previsão orçamentária. Tais ações permitiram incorporar aspectos qualitativos, ao passo que poderão ser analisados os resultados e trabalhados de modo a melhorar o desempenho do programa no âmbito nacional.

- Adequação dos indicadores

O indicador hoje utilizado para o programa depara-se com a dificuldade de se obter dados oficiais do nº de jovens de 15 a 24 anos oriundos de famílias de baixa renda, o que impede uma exatidão.

Plano de avaliação: Fundamental uma avaliação periódica não só do programa, como também da distribuição das atividades realizadas na gerência, para identificar se as competências de cada integrante de gerência está de acordo com seu potencial.

Organização dos trabalhos no âmbito da gerência: Deverá considerar o acima descrito, prevendo uma avaliação para uma organização mais lógica, objetivando explorar de forma qualitativa o potencial de cada um.

Organização dos trabalhos das unidades descentralizadas: Como a Política de Assistência Social tem como um de seus pressupostos a descentralização das ações, é importante que em cada Estado e Município a organização seja compatível (não igual, respeitando-se a autonomia de cada unidade) com a do Governo Federal, no âmbito da coordenação do programa para se garanta uma qualidade na execução.

Forma de articulação com outras unidades do Ministério: É necessário que haja uma interlocução provocada para que as ações que estejam sendo desenvolvidas por outros ministérios possam "se falar", não só para se conhecerem, mas fundamentalmente para se articularem de modo que esta articulação chegue até estados e municípios, onde de fato as ações acontecem.

Forma de articulação com outros Ministérios: Não há uma articulação de fato com outros ministérios. É necessário que se crie, promovendo assim a intersectorialidade e integração das ações.

Forma de articulação com as partes interessadas: Não há uma interlocução direta com os beneficiários do programa, o que não permite avaliar o grau de satisfação dos mesmos.

Forma de participação do público-alvo: É necessário, ao se estabelecer um processo de avaliação e monitoramento, a incorporação do público alvo, até porque um dos pressupostos básicos do programa é o inventivo ao protagonismo juvenil, sendo assim ele deve ser considerado em todas as etapas.

Mecanismos de controle social: É necessário, além de fortalecer os conselhos já existentes, criar ou fomentar grupos/fóruns juvenis que além de agregar como mecanismo de controle possa contribuir para o desenvolvimento e melhoramento do programa.

Plano de capacitação das equipes locais: Como já citado há necessidade uma capacitação continuada, nos três níveis de governo, ampliando inclusive para as ONG responsáveis pela execução do programa.

Implementação

Aspectos principais: O governo brasileiro ao instituir o Programa Avança Brasil, trouxe para si uma agenda de compromissos notadamente voltada à redução das desigualdades sociais, a promoção do homem e o desenvolvimento social e econômico.

A realidade nacional comprovadamente tem apontado que os segmentos da população mais sacrificados pelo processo de exclusão são também aqueles que menos acesso tem aos serviços públicos, inclusive os de natureza da assistência social.

Neste panorama depara-se com milhares de jovens marginalizados no processo social que, além de não terem acesso aos serviços básicos, quase nenhuma oportunidade têm de alcance aos serviços normalmente oferecidos pelos sistemas de educação, saúde, trabalho, assistência, cultura, esporte e participação social.

Assim esse importante segmento de brasileiros passa por duplo processo de marginalização, fruto da impossibilidade de acesso aos serviços básicos e, em decorrência, do próprio envolvimento em atividades não formais de produção, muitas vezes até de natureza ilegal.

Por sua vez a SEAS, compreendendo a realidade nacional e sintonizada com as propostas do Avançar Brasil, estabeleceu com seus parceiros e interlocutores uma agenda social para o atendimento desses princípios, focalizando as ações da assistência para os diversos segmentos da população, priorizando aqueles que se encontram em maior grau de exclusão social.

A SEAS entende que qualquer processo de mudança da realidade caótica pela qual passa uma expressiva parte da população juvenil exige a adoção de medidas que favoreçam o protagonismo juvenil, o investimento direto nos sujeitos destinatários de suas ações, a abertura de oportunidades, bem como a criação de modos alternativos no cotidiano do processo institucional.

A partir de 1999, por meio de um conjunto integrado e articulado de ações de resgate, socialização, promoção e desenvolvimento juvenil, a SEAS, através do AGENTE JOVEM DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E HUMANO, introduziu um novo agente e ator social, despertando a rede de serviços públicos para esse segmento. O investimento dos recursos financeiros diretamente na melhoria do padrão e qualidade de vida desses destinatários vem oportunizando mudanças nos costumes e modos da intervenção sócio-institucional, e promovendo alteração na realidade de vida de milhares de jovens, de suas famílias e comunidades.

Diante disso e compreendendo o alcance das mudanças que promove, o Agente Jovem foi escolhido como uma das ações para o combate a violência e ao enfrentamento à pobreza, tendo sua inclusão no Plano Nacional de Segurança Pública e no Projeto Alvorada.

No conjunto de ações do Plano Nacional de Segurança Pública o Agente Jovem vem servindo como estratégia de combate à violência nos grandes centros, objetivando trabalhar o jovem que é sujeito e vítima da violência, na perspectiva do trabalho no âmbito das comunidades, oferecendo-lhe instrumentos de capacitação teórica e interação com a realidade que são articulados na direção da construção de um novo projeto de vida para o jovem e uma participação comunitária que culmina na alteração de indicadores sociais e interfere na diminuição da violência na comunidade, como decorrente do protagonismo juvenil.

No Projeto Alvorada a participação do jovem dá-se como elemento estratégico de enfrentamento à pobreza, na qual a própria realidade vivida por estes jovens tem servido de mola propulsora para o trabalho comunitário, despertando no jovem a necessidade e a vontade de melhorar as condições de vida do seu município. Fornecer informação, metodologia, teoria e atividades práticas vem propiciando a formação de um capital social que além de contar com o vigor inerente a juventude, conta com a própria história de vida de cada um destes jovens que vivem o cotidiano da pobreza. Esses jovens, quando trabalhados e com investimento nas suas potencialidades, têm sido reais instrumentos para impulsionar as transformações advindas dos projetos, programas e ações propostas no Projeto Alvorada.

Outros aspectos:

- Caracterização do público-alvo

O público alvo do programa está bem identificado: jovens na faixa etária de 15 a 24 anos, de famílias com renda per capita de até 1/2 salário mínimo. Tal identificação se aplica claramente para as ações AGENTE JOVEM e Implantação de Centros da Juventude. No entanto para a ação de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Abrigo não se enquadra, por se tratar de faixa etária de 0 a 18 anos.

- Dimensionamento do público-alvo

É fundamental ter oficialmente a dimensão do público alvo para uma análise real das metas que foram previstas até então e como poderemos, para o próximo PPA, atribuir outras metas ao programa. Cabe ressaltar que os números que trabalhamos são associações de dados e se faz necessário um dado oficial.

- Pertinência das ações

Mais uma vez repete-se a questão da ação Atendimento à criança e ao adolescente em abrigo, visto que não é pertinente neste programa. A mesma deverá estar prevista, num programa que permita essa faixa etária, contribuindo inclusive para sua melhor adequação à realidade brasileira.

- Suficiência das ações

É importante prever no programa ação de avaliação e capacitação continuada dos gestores com previsão orçamentária. Tais ações permitiram incorporar aspectos qualitativos, ao passo que poderão ser analisados os resultados e trabalhos de modo a melhorar o desempenho do programa no âmbito nacional.

- Adequação dos indicadores

O indicador hoje utilizado para o programa depara-se com a dificuldade de se obter dados oficiais do nº de jovens de 15 a 24 anos oriundos de famílias de baixa renda, o que impede uma exatidão.

Plano de avaliação: Fundamental uma avaliação periódica não só do programa, como também da distribuição das atividades realizadas na gerência, para identificar se as competências de cada integrante de gerência está de acordo com seu potencial.

Organização dos trabalhos no âmbito da gerência: Deverá considerar o acima descrito, prevendo uma avaliação para uma organização mais lógica, objetivando explorar de forma qualitativa o potencial de cada um.

Organização dos trabalhos das unidades descentralizadas: Como a Política de Assistência Social tem como um de seus pressupostos a descentralização das ações, é importante que em cada Estado e Município a organização seja compatível (não igual, respeitando-se a autonomia de cada unidade) com a do Governo Federal, no âmbito da coordenação do programa para se garanta uma qualidade na execução.

Forma de articulação com outras unidades do Ministério: É necessário que haja uma interlocução provocada para que as ações que estejam sendo desenvolvidas por outros ministérios possam "se falar", não só para se conhecerem, mas fundamentalmente para se articularem de modo que esta articulação chegue até estados e municípios, onde de fato as ações acontecem.

Forma de articulação com outros Ministérios: Não há uma articulação de fato com outros ministérios. É necessário que se crie, promovendo assim a intersetorialidade e integração das ações.

Forma de articulação com as partes interessadas: Não há uma interlocução direta com os beneficiários do programa, o que não permite avaliar o grau de satisfação dos mesmos.

Forma de participação do público-alvo: É necessário, ao se estabelecer um processo de avaliação e monitoramento, a incorporação do público alvo, até porque um dos pressupostos básicos do programa é o inventivo ao protagonismo juvenil, sendo assim ele deve ser considerado em todas as etapas.

Mecanismos de controle social: É necessário, além de fortalecer os conselhos já existentes, criar ou fomentar grupos/fóruns juvenis que além de agregar como mecanismo de controle possa contribuir para o desenvolvimento e melhoramento do programa.

Plano de capacitação das equipes locais: Como já citado há necessidade uma capacitação continuada, nos três níveis de governo, ampliando inclusive para as ONG responsáveis pela execução do programa.

Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes

Resultados Indicadores: A utilização de indicadores a partir de casos notificados mostrou-se inviável na prática, uma vez que os operadores do Sistema de Garantia de Direitos, representado pelos Conselhos Tutelares, Delegacias da Infância e Ministério Público não dispõem de sistemas organizados para oferecer relatórios nesse sentido.

A proposta de intervenção da Política de Assistência Social às crianças e adolescentes vitimados pela violência sexual, a partir de dezembro de 2000, foi reformulada passando, do atendimento através de jornada ampliada -com desenvolvimento de atividades sócio-educativas, desportivas e culturais, para atendimento social especializado com centralidade no trabalho com a família e o desenvolvimento de ações de apoio e acompanhamento psicossocial. Esta modalidade de intervenção foi então denominado Programa Sentinela.

A proposta de intervenção trazida pelo Programa Sentinela dá cumprimento o que estabelece o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil, aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA em julho do ano 2000, construído com a participação de mais de 140 organismos públicos e sociais, fruto de um amplo processo de mobilização nacional.

Dessa forma os indicadores com que o programa trabalha estão baseados nos encaminhamentos recebidos dos Conselhos Tutelares ou mesmo da comunidade, criando assim uma base de registros de dados decorrente dos casos atendidos nos Centros e Serviços de Referência implantados pelo programa nos municípios.

Por parte do Ministério da Justiça e da EMBRATUR, além da implementação do Banco de Dados da Rede RECRUA e da Campanha de Combate ao Turismo Sexual, existe o apoio a Disque Denúncia Nacional, uma ação que prevê o recebimento de denúncias de todo o Brasil. Esta ação é operada pela ABRAPIA - Associação Brasileira de Proteção à Infância cujos resultados trazem significativas elevações no número de casos denunciados.

O atendimento a crianças e adolescentes vitimados pela violência sexual e a seus familiares, no período de 2000 a 2002 alcançou resultados significativos, representando um grande avanço na forma de intervir, tanto por parte do poder público quanto da sociedade civil.

No que se refere ao Programa Sentinela, o desenvolvimento de ações sociais especializadas, o encaminhamento e o permanente acompanhamento dos casos atendidos junto à rede de serviços, família e comunidade, a articulação e mobilização de todos os setores e atores para o desenvolvimento de ações integradas voltadas à eliminação das situações identificadas de violação sexual, constituem a base na qual se apóiam os avanços e conquistas alcançados.

**Gerente:
inexistente**

Assim muito mais que números, as ações de combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes conta hoje com instrumentos mais eficazes tanto para proteger as pessoas vitimadas, quanto para criar as condições necessária para a interrupção do processo vivenciado, possibilitando inclusive alterar a lógica da reprodução da violência.

Hoje as ações de atendimento especializado a criança, ao adolescente e seus familiares estão implantadas em 315 municípios brasileiros, em 26 Estados da Federação, prestando atendimento psicossocial e acompanhamento permanente dos casos por meio de 324 Centros e Serviços de Referência.

O Programa Sentinela foi considerado pelo UNICEF como uma ação exemplar no atendimento aos casos identificados de violação sexual, sendo indicado aos demais países das Américas a adoção de medidas como as desenvolvidas pelo Programa no Brasil. Essa indicação se deu quando do relatório apresentado pelo escritório do UNICEF no Panamá durante Congresso Governamental Regional sobre a Exploração sexual Infanto-Juvenil realizado em Montevideu - Uruguai, no período de 7 a 9 de novembro, em caráter preparatório ao 2º Congresso Mundial realizado no Japão no período de 17 a 20 de dezembro.

Os índices originalmente previstos, se considerado apenas as metas físicas estabelecidas, foram amplamente superadas, pois a previsão de atendimento a 17.000 crianças e adolescentes atendidos foi alcançada, oportunizando o atendimento sistemático também a seus familiares. Dessa forma a capacidade de atendimento instalada supera a cifra de 34 mil atendimentos. Pode-se inferir a um número de atendimentos ainda maior caso se considere o fato que em grande parte das crianças ou adolescentes atendidos, o número de familiares que são atendidos não se resume a uma pessoa e sim a duas ou mais pessoas que além de receber a permanente atenção psicossocial, passam a ser acompanhadas junto à rede de serviços para os quais são encaminhadas, bem como na própria comunidade onde residem.

A previsão de atendimento para 2002 foi redimensionada tomando por base não os casos notificados, pois estes não estão organizados o suficiente para serem disponibilizados em todas as regiões do país. Dessa forma a previsão de atendimento está fundamentada na capacidade instalada, no número de municípios que implantaram ou implementaram o atendimento durante esse exercício e os relatórios parciais apresentados pela rede de Centros e Serviços de Referência.

As ações desenvolvidas pelo Governo Federal têm recebido significativo apoio institucional de organizações sociais de caráter nacional, como é caso do Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (que reúne mais de 140 instituições), do Centro de Referência da Criança e do Adolescente - CECRIA, de organismos internacionais, tais como Visão Mundial, Unicef, Pommar - Usaid, OIT e IIN.

Nos níveis estaduais e municipais diversas organizações sociais são responsáveis pela operacionalização do programa, pelas campanhas de mobilização pelo fim do turismo sexual e violência infanto-juvenil e pela operacionalização do banco de dados.

Em 2001, diversas agências internacionais e Ministério da Justiça apoiaram técnica e financeiramente a condução de pesquisas cruciais para um melhor entendimento dos fenômenos da violência contra crianças e adolescentes e do tráfico de crianças para fins de exploração sexual: a pesquisa PESTRAF-CECRIA, que traçou um panorama do fenômeno e das rotas do tráfico de crianças e adolescentes no Brasil, inclusive em áreas de fronteira com outros países. Esta pesquisa elencou entre as medidas necessárias ao adequado enfrentamento do tráfico de crianças com fortalecimento e expansão dos Centros e Serviços de Referência implantados pelo Programa Sentinela.

Com base nos resultados destas pesquisas, a SEAS/MPAS, a SEDH/DCA e a USAID iniciaram negociações para o desenho de uma política de referência para o atendimento de crianças e jovens vítimas de violência, priorizando áreas onde o tráfico de seres humanos segue as rotas do tráfico de armas, de drogas, e da transmissão do HIV/AIDS, principalmente nas áreas de fronteiras e pontos de desenvolvimento comercial no interior do país.

A partir dessas negociações, foram identificadas áreas críticas para uma intervenção intersetorial, com apoio técnico da USAID e contrapartida técnica e financeira do Governo do Brasil, a fim de fortalecer as políticas de atendimento desenvolvido pelo programa sentinela e desenvolver modelos que possam ser replicados em toda a extensão da Rede Sentinela. Assim em outubro de 2002 deu-se a assinatura de Memorando entre a Secretaria de Estado de Assistência Social, Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Agência Americana para o Desenvolvimento - USAID, visando o desenvolvimento de Ações Integradas de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro, tendo como prioridade o fortalecimento das ações desenvolvidas pelo Programa Sentinela e pelos Conselhos Tutelares em sete cidades brasileiras, apontadas no relatório da PRESTRAF como integrantes das rotas de tráfico e contrabando de crianças para fins de exploração sexual.

A recomendação de fortalecimento e ampliação do Programa Sentinela apresentada nas conclusões do relatório da PRESTRAF é uma das manifestações claras dos impactos produzidos pelo programa. De outra forma, com a implantação dos Centros e Serviços de Referência em 315 municípios tem possibilitado que o Estado Brasileiro avance na operacionalização do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil, em vigência desde julho do ano 2000 e, paulatinamente, cumpra com compromissos assumidos junto à comunidade internacional através das Convenções, Acordos e outros instrumentos de que tem sido signatário. Neste aspecto, salienta-se, além do atendimento e proteção às vítimas da violência sexual infanto-juvenil, a adoção de medidas preventivas a ocorrência do fenômeno, bem como a responsabilização dos violadores.

Concepção

A análise da violência contra crianças e adolescentes, no Brasil, deve ter como referência as questões histórico-estrutural e cultural para compreensão do fenômeno. Deve, ainda, considerar a dimensão territorial, a densidade demográfica e a diversidade cultural, econômica e social, em função de o fenômeno apresentar-se de diferentes formas em cada região.

Por sua extrema complexidade, o tema da violência sexual, em suas diferentes formas de manifestações e danos provocados em crianças e adolescentes tem despertado as Ciências Sociais, a Psicologia e o Direito para questões que levem a compreensão do fenômeno nas suas diferentes facetas.

A violência é um fenômeno antigo, produto de relações sociais construídas de forma desigual e geralmente materializada contra aquela pessoa que se encontra em alguma desvantagem física, emocional e social. Historicamente, a violência tem sido denunciada no ambiente doméstico/familiar contra mulheres, crianças e adolescentes de ambos os sexos, sendo que as pesquisas têm confirmado que a incidência é maior entre meninas e mulheres, daí a questão de gênero ser compreendida como um conceito estratégico na análise do fenômeno. Também tem sido denunciada em outros lugares socialmente construídos: na rua, no ambiente institucional e nas redes de prostituição (tanto nas mais economicamente poderosas, quanto naquelas mais domésticas).

Dada a complexidade que envolve o tema da violência sexual ela deve ser compreendida nos seus aspectos sociais, culturais, políticos, econômicos e jurídicos. A violência sexual pode ocorrer no ambiente intrafamiliar, quando há relação de parentesco entre vítima e agressor, e extrafamiliar, quando não há uma relação de convivência familiar entre agressor e vítima. A exploração sexual comercial ocorre em redes de prostituição, pornografia, redes de tráfico e turismo sexual. As violências intrafamiliar e extrafamiliar não são, em si, determinantes do ingresso da criança e do adolescente nas redes de exploração sexual comercial, mas se constituem em fatores de vulnerabilização.

A situação de pobreza, a violência doméstica intrafamiliar e extrafamiliar têm sido condições fundamentais para que milhares de crianças e de adolescentes se transformem em grupos vulneráveis à exploração sexual comercial e outros tipos de violência. Neste sentido, a pobreza não somente indica exclusão social, mas possibilita a inclusão de crianças e de adolescentes na prostituição. Aponta a necessidade de uma política redistributiva de renda e de promoção de políticas sociais de proteção. É inegável que a pobreza vem não só criando espaços apropriados à exploração sexual comercial e à exploração do trabalho infantil, mas propiciando a violência em suas múltiplas facetas.

A desigualdade estrutural da sociedade brasileira é constituída não só pela dominação de classes, como de gênero e de raça. É também marcada pelo autoritarismo nas relações adulto/criança. A criança e o adolescente não têm sido considerados sujeitos, mas objeto da dominação dos adultos, tanto através da exploração de seu corpo no trabalho, quanto de seu sexo e da sua submissão. As relações dominantes de gênero e de raça, por sua vez, se evidenciam pelo fato de que a grande maioria das vítimas de exploração sexual é do sexo feminino, negras e mulatas.

A exploração sexual comercial é uma violência sexual sistemática que se apropria comercialmente do corpo, como mercadoria para auferir lucro. Mesmo inscrito como "autônomo" sem intermediários, o uso (abuso) do corpo, em troca de dinheiro, configura uma mercantilização do sexo e reforça os processos simbólicos, imaginários e culturais machistas, patriarcais, discriminatórios e autoritários.

Outros aspectos:

Adequação do objetivo ao problema

Objetivos Específicos do Programa Sentinela

- I. Desenvolver ações sociais especializadas de atendimento às crianças e aos adolescentes violados sexualmente, proporcionando-lhes serviços que permitam construir, em um processo coletivo, a garantia de seus direitos fundamentais, o fortalecimento da sua auto-estima, o restabelecimento de seu direito à convivência familiar e comunitária, em condições dignas de vida;
- II. Proporcionar a inclusão social de crianças e de adolescentes abusados ou explorados sexualmente e de suas famílias, nas ações desenvolvidas por organizações governamentais e não governamentais de atendimento e/ou defesa de direitos;
- III. Inserir as famílias das crianças e dos adolescentes abusados e/ou explorados sexualmente, em programas de geração de trabalho e renda, bem como de formação e qualificação profissional: Programa Nacional

de Agricultura Familiar - Pronaf, Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda - Pronager e outros;

- IV. Contribuir para a articulação de um sistema de informações sobre a violação dos direitos da criança e do adolescente, como o SIPIA - Sistema de Informação para a Infância e Adolescência e outros;
- V. Garantir a qualificação continuada dos profissionais envolvidos no atendimento social às crianças e jovens vitimadas sexualmente;
- VI. Contribuir para o fortalecimento de ações coletivas de enfrentamento do abuso e da exploração sexual de crianças e adolescentes, à exemplo dos Planos de Ações Integradas, na compreensão de que a rede articulada potencializa recursos;
- VII. Proceder a exame diagnóstico da situação, identificando fatores que determinam suas ocorrências, de forma a subsidiar a definição dos mecanismos que permitam sua remissão a curto, médio e longo prazo.

Caracterização do público-alvo

No contexto da violência sexual é preciso garantir o atendimento não só as crianças e adolescentes vitimados, mas também aos familiares que diretamente estejam na sua convivência diária, pois que:

- no atendimento aos pais está fundamentada a possibilidade de interrupção do processo de violação sofrida, uma vez que legalmente estão encarregados de educar e proteger os filhos.
- no caso da existência de irmãos a extensão do atendimento a esses possibilita além da descoberta da existência de outras vítimas, realizar um trabalho de prevenção.

Dimensionamento do público-alvo

As metas estabelecidas no PPA não são suficientes para o atendimento da demanda na forma em que o Combate à Violência Sexual vem sendo operada pela Assistência Social.

Regionalização

O fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescente ocorre em todas as regiões do país, tendo natural incidência mais elevada nos grandes centros urbanos, nas regiões de fronteira, garimpo, portuárias e nos grandes entrepostos comerciais e ou entroncamentos rodoviários.

Nesse sentido é preciso prever a atuação do programa em todo o território brasileiro, com aporte de recursos orçamentários e financeiros que possibilitem uma melhor cobertura nas regiões de maior incidência.

Pertinência das ações

Se considerada como uma intervenção de assistência social de natureza especializada, as ações hoje desenvolvidas são pertinentes ao enfrentamento da problemática.

Se considerada como intervenção sócio-educacional, na modalidade de jornada ampliada como inicialmente proposto no PPA, as ações são inadequadas como forma de intervenção da Política de Assistência Social, uma vez que nessa modalidade não tem como garantir a interrupção do

processo de violência sofrida, alcançado, quando muito eficiente, a prevenção de sua ocorrência. Nesse sentido, de acordo com o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual, deve compor um conjunto de ações desenvolvidas pelas Políticas de Educação, Esporte, Cultura e Lazer.

Suficiência de metas físicas

As metas estabelecidas no PPA não são suficientes para o atendimento da demanda na forma em que o Combate à Violência Sexual vem sendo operada pela Assistência Social.

Do ponto de vista das ações de defesa dos direitos operadas pelo Ministério da Justiça, por meio da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, a previsão de atuação apenas com a manutenção da rede de informações é insuficiente, pois que faz se urgente a previsão de ações de apoio, desenvolvimento e fortalecimento da estruturas que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, principalmente os Conselhos Tutelares e as Delegacias de Proteção à Infância e Juventude.

As metas estabelecidas para Campanhas de Mobilização são adequadas, porém os recursos orçamentários tem sido insuficientes até então.

Adequação dos indicadores

O Brasil não dispõe de um sistema de notificação de casos organizado o suficiente para se construir referência. Neste aspecto faz se necessário o aporte de recursos orçamentários para dinamizar o Sistema SIPIA, hoje implantado de maneira eficiente em apenas quatro Estados da Federação. Com esse Sistema de Informação para Infância e Adolescência, instalados nos Conselhos Tutelares e operando em toda sua dimensão poder-se-á de fato extrair relatórios que demonstrem a ocorrência e incidência dos casos de violência sexual contra crianças e adolescentes.

Controle social: Com a construção e aprovação pelo CONANDA do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infante-Juvenil o Estado Brasileiro edificou um conjunto de ações e instrumentos capaz de responder os aspectos que compõem a realidade nacional nessa área. O plano se constitui ainda em um instrumento capaz de subsidiar os estados e municípios para a concepção de propostas ou mesmo planos locais de combate à violência sexual.

O conjunto das ações desenvolvidas pelo Governo Federal guarda respaldo no Plano Nacional, representando uma parte das metas atribuídas a área pública. Nesse sentido o departamento da Criança e do Adolescente, a Embratur e a SEAS têm oferecido respaldo e incentivado a formação de Fóruns de Mobilização para o desenvolvimento de Planos e Ações Integradas de Combate a Violência Sexual.

Hoje mais de 110 municípios e 11 Estados da Federação já dispõem de seus Planos de Enfrentamento a Violência Sexual Infante-Juvenil, bem como Comissões, Comitês e Fóruns de Enfrentamento, responsáveis pela coordenação e monitoramento das ações definidas em cada um deles.

Esse processo tem possibilitado uma permanente mobilização da sociedade no enfrentamento dessa questão, produzindo inclusive uma série de campanhas, envolvimento do poder legislativo na criação de datas locais para o Combate à Violência Sexual, realização de Seminários, Congressos e Encontros com a finalidade de debater o fenômeno da violência sexual, bem como mecanismos para sua superação.

Implementação

Multi-setorialidade: Dada a complexidade que reveste o fenômeno da violência sexual infanto-juvenil, o seu enfrentamento por parte do Governo Federal não deve se restringir ao cumprimento dos eixos da análise da situação, atendimento e mobilização. O Próprio Plano Nacional prevê a participação do setor público em todos os eixos, aí incluindo a responsabilização dos agressores, a prevenção e o protagonismo dos destinatários das políticas, programas e ações.

Concretamente o avanço do setor público nesses outros eixos tem sido muito tímido sem produzir repercussão.

Na área da prevenção pode-se destacar:

- a precária contribuição da educação no desenvolvimento de conteúdos que favoreçam o desenvolvimento saudável da sexualidade de crianças e jovens, revelando a extrema dificuldade que o setor tem para abordar essa questão. Não existe uma diretriz nacional que oriente o tratamento dessa questão, mesmo enquanto um tema transversal no processo de ensino; e
- a tímida mobilização da saúde pública para com as questões que cercam a violência. Só recentemente a violência passou a ser percebida como uma questão de interesse da saúde pública, assim mesmo em função dos levantamentos produzidos nos índices de morte por causas externas, nos quais a violência se apresenta como um dos maiores fatores de óbito no País.

Os segmentos que atuam no enfrentamento da violência sexual no país reconhecem nessas duas áreas das políticas públicas instrumentos vitais para a prevenção da ocorrência, pois que o ensino constitui-se em um locus privilegiado para a formação de conceitos e de uma consciência social de respeito absoluto pelo desenvolvimento integral e saudável da sexualidade da criança enquanto seres humanos.

No campo da saúde é preciso desenvolver uma ampla mobilização e mesmo capacitação de seus operadores para que todos os casos de violência sejam notificados às instâncias responsáveis - no caso da violência infanto-juvenil aos conselhos tutelares -, a preparação dos recursos humanos no sentido de eliminar as possibilidades de revitimização dos usuários violados sexualmente, o desenvolvimento de programas de apoio à saúde mental e o tratamento especializado as vítimas, o incorporação no Programa de Saúde da Família do acompanhamento na comunidade dos casos de violência notificados.

No campo da responsabilização dos agressores é preciso desenvolver-se ações de suporte aos movimentos institucionais e legislativos que pretendam o aperfeiçoamento das legislações federais, estaduais e municipais que visem criar dificuldades à ocorrência da violência sexual, a penalização mais eficaz dos agressores, bem como a obrigatoriedade de tratamento especializado dos casos de transtornos mentais.

Sobre o protagonismo dos destinatários, devem as instâncias públicas assegurar os meios que garantam a sua participação na definição e controle das ações de enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil enquanto sujeitos do processo de atendimento e proteção de seus direitos.

De um modo geral as ações de enfrentamento à violência sexual têm sido operadas de forma descentralizada, sendo essencial que assim permaneça, inclusive que se tenha ações de fortalecimento do processo de descentralização e do controle local, desenvolvendo ações de capacitação e instrumentalização

dos gestores e técnicos que operam as ações nos seis eixos previstos no Plano Nacional. É preciso elevar o grau de competência das instituições e dos recursos humanos envolvidos nessas ações de forma a elevar o nível de confiança da sociedade nos instrumentos de intervenção.

O enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil não se constitui em uma tarefa exclusiva do Governo Federal, tão pouco de outras instâncias do setor público. Reconhecidamente tem se constituído em uma tarefa do Estado Brasileiro na qual a sociedade tem protagonizado uma série de iniciativa e em conjunto com os organismos públicos vem consolidando uma agenda permanente de trabalho com vistas à eliminação do fenômeno da violência. Para tanto diversas estratégias têm sido empreendidas por parte desses setores.

As estratégias de implementação que mais contribuíram para a obtenção dos principais resultados foram:

- Descentralização da gestão;
- Construção de Plano locais de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil
- Formação de Fóruns, Comissões e Comitês nacional, Estaduais e Municipais de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil;
- Implantação de Centros e Serviços de Referência nas regiões de maior incidência do fenômeno;
- Criação dos dias nacional, Estaduais e municipais de Mobilização pelo fim da Violência Sexual Infanto-Juvenil;
- Desenvolvimento de pesquisas e levantamento que retratem a realidade da violência em suas diversas manifestações e ocorrência, subsidiando a tomada de decisões.

Controle social: Os mecanismos de supervisão, articulação e coordenação necessitam ser aperfeiçoados objetivando melhorar o desempenho de ações multi-setoriais. Para tanto se sugere a criação de um Comitê com a participação de representantes, além da SEAS, DCA e EMBRATUR, do MEC, da Saúde, do Esporte, Cultura, Polícia Federal, Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, Secretaria Nacional de Segurança Pública, CONANDA e CNAS.

Este comitê teria dentre suas funções, a integração e o monitoramento das ações, bem como a formulação de propostas voltadas à superação dos pontos de estrangulamentos identificados.

Os recursos financeiros liberados foram suficientes para fazer face aos compromissos assumidos. Por outro lado, os recursos orçamentários são insuficientes para atender às necessidades da realidade nacional e às demandas da sociedade. Essa insuficiência de recursos orçamentários foi compensada pelo engajamento dos organismos públicos estaduais e municipais, ocorrendo, além do compromisso político, a destinação de recursos próprios para o financiamento de ações consorciadas.

Além dos municípios que compõem a maior parte dos parceiros financeiros, os governos estaduais, enquanto coordenadores locais, têm investido significativos recursos técnicos e financeiros na permanente assessoria técnica aos municípios com vistas à adequada implantação e funcionamento do programa, promovendo inclusive seminários de capacitação dos operadores, campanhas de mobilização da sociedade e repasse de recursos complementares.

Com base no PPA e no Plano Nacional a SEAS/MPAS, a SEDH/DCA e a EMBRATUR desenvolveram uma série de atividades visando a integração das ações e a participação conjunta nos movimentos voltados ao atendimento e garantia dos direitos das crianças e jovens vítimas de violência sexual, priorizando a busca do avanço do setor público nos eixos do atendimento, mobilização e análise da situação. Nesse sentido a insuficiência de orçamento para o atendimento a demanda foram compensadas pelos órgãos titulares dessas ações com o remanejamento interno de recursos e mesmo a integração e interação com atividades correlatas.

Os demais eixos preconizados pelo Plano Nacional poucos avanços apresentaram.

É preciso elevar o grau de envolvimento do Governo Federal de forma a elevar o nível de intervenção do setor público, atingindo maior obediência às metas estabelecidas no Plano Nacional.

Neste sentido além da previsão da incorporação de atividades a serem desenvolvidas por outros setores do poder público federal, sugere-se a criação de um Comitê com a participação de representantes, além da SEAS, DCA e EMBRATUR, do MEC, da Saúde, do Esporte, Cultura, Polícia Federal, Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, Secretaria Nacional de Segurança Pública, CONANDA e CNAS.

Acompanhamento: Existem três mecanismos para o acompanhamento do desempenho físico do programa, sendo que duas dessas oferecem também informações sobre o desempenho financeiro.

O primeiro instrumento de acompanhamento físico se dá através do Sistema de Acompanhamento Quali-quantitativo, que se constitui em um relatório trimestral apresentado pelos municípios e estados retratando o número de crianças, adolescentes e familiares atendidos no programa. Além do número de crianças e adolescentes os relatórios trazem dados que caracterizam as violências sofridas pelas crianças e adolescentes por idade, gênero, escolaridade, faixa de renda, vínculo do agressor com a criança e nível de instrução do mesmo.

Este relatório tem possibilitado uma análise mais qualitativa do fenômeno da violência, orientando melhor o conjunto das ações que devem ser empreendidas para seu enfrentamento.

O segundo constitui-se no Relatório de Execução Física e Financeira, um instrumento de controle que os conveniados enviam a gerência do programa após a execução de cada parcela de recursos liberadas, condicionante à liberação da parcela posterior. Os dados revelam o número de atendimento prestado e os recursos financeiros executados no período de cobertura da parcela.

O terceiro é a prestação de contas final dos recursos que revelam os dados qualitativos da execução física e financeira bem como o alcance e impacto produzidos pelo programa em cada município.

Capacitação: A capacitação no nível gerencial se deu através de eventos promovidos entre SEAS, DCA e EMBRATUR, visando qualificar suas equipes para uma melhor compreensão do fenômeno da violência sexual infanto-juvenil, bem como o estabelecimento de estratégias adequadas para elevação dos níveis eficiência das ações.

No nível descentralizado, diversas ações foram realizadas destacando-se:

- Realização de quatro Seminários Regionais e 2 Seminários Nacionais para capacitação das equipes que operam o Programa Sentinela;
- Realização de um Seminário Internacional de Combate ao Turismo Sexual; e
- Apoio a inúmeros Seminários, Encontros, Fóruns Estaduais e Municipais realizados com a finalidade de mobilização social para a construção de Planos Locais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil;

Parcerias: Os parceiros públicos cumpriram com as metas estabelecidas, superando na maioria das vezes os compromissos formais.

As parcerias da sociedade civil enriqueceram o processo, muitas compensando as próprias limitações do poder público;

As parcerias com organismos internacionais, além de viabilizar a construção de Plano Nacional, ofereceram aporte institucional e financeiro no empreendimento de ações de atendimento, defesa de direitos, mobilização, articulação, pesquisa e capacitação. A atuação desse organismo se deu tanto no âmbito nacional como regionais e locais.

As ações desenvolvidas pelo Governo Federal têm recebido significativo apoio institucional de organizações sociais de caráter nacional, como é caso do Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (que reúne mais de 140 instituições), do Centro de Referência da Criança e do Adolescente - Cecria, de organismos internacionais, tais como Visão Mundial, Unicef, Pommar-Usaid, OIT e IIN.

Controle social: A participação da sociedade é garantida por meio da exigência da criação de Comissões ou Comitês Estaduais e Municipais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil, ou instâncias equivalentes, onde deve estar assegurada a participação dos diversos setores da sociedade civil, bem como de representantes dos usuários dos serviços.

Além dessa participação direta nos Comitês, existe a previsão da participação dos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança, da Assistência Social e outros, tanto nas atividades de mobilização, quanto nas ações necessárias para elaboração dos Planos Locais de enfrentamento. Nesses Conselhos, legalmente, encontra-se assegurada a participação da sociedade civil.

Satisfação do usuário/beneficiário: A satisfação do público alvo é medida por fatores tais como:

- elevação no número de denúncias através dos números telefônicos nacional e locais de denúncia gratuita;
- elevação no número de denúncias apresentadas aos Centros de Referência e nos Conselhos Tutelares;
- elevação no número de casos encaminhados aos operadores do Programa Sentinela;
- aumento no número de empresas que aderem a Campanha de Combate ao Turismo Sexual;
- nível de satisfação dos usuários do Programa Sentinela, inclusive os desligamento dos Centros e Serviços de Referência.

Erradicação do Trabalho Infantil

Resultados O índice do indicador para o PPA 2000-2003 estabelece uma relação entre o número de crianças da faixa etária de 7 a 14 anos que trabalham e o número de crianças dessa mesma faixa etária. Tais dados devem ser extraídos da PNAD (Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios), para fins de medição da variação do índice. No entanto, cabe ressaltar que a PNAD apresenta dados de 1999 e de 2001. Em 1999 havia 33.173.562 crianças na faixa etária de 7 a 14 anos e 2.970.532 crianças nesta mesma faixa etária trabalhando, segundo os dados da PNAD de 2001, o número de crianças da faixa etária de 7 a 14 anos é de 32.817.046, sendo que 2.231.974 ainda encontram-se trabalhando. Tais dados retratam uma queda na taxa de trabalho infantil de 8% para 6%, o que significa que o Programa tem contribuído significativamente para a redução do trabalho infantil, em que pese o surgimento de novas formas de exploração da mão-de-obra infantil.

Os dados das PNAD de 1999 e de 2001 demonstram redução da taxa de trabalho infantil no país, logo, é possível afirmar que, o universo bastante significativo de crianças e adolescentes que foram, efetivamente, retiradas do trabalho precoce e cujas famílias encontram-se recebendo a Bolsa Criança Cidadã, por intermédio do PETI, representa o grande esforço do Governo Brasileiro em erradicar o trabalho infantil. O crescimento vertiginoso da cobertura do atendimento de crianças e adolescentes demonstra que estimativa de alcance do indicador no final de 2003 é grande.

O Programa "Erradicação do Trabalho Infantil" vem atuando pautado num conjunto de nove ações, merecendo destaque: o mapeamento dos focos do trabalho infantil, a fiscalização, a concessão da Bolsa Criança Cidadã às famílias, a manutenção das crianças e adolescentes na Jornada Ampliada, nas quais são desenvolvidas atividades de reforço escolar, esportivas, artísticas, culturais e lúdicas, tendo sempre como locus de atenção a família e a geração de ocupação para as famílias, buscando assim a sua promoção e inclusão social, contribuindo para o seu processo emancipatório, tornando-as protagonistas de seu próprio desenvolvimento social, visando estimular uma melhoria na sua qualidade de vida.

No ano 2000 foram concedidas bolsas para 394.969 crianças e adolescentes, retirados do trabalho perigoso, penoso, insalubre e degradante. Em outubro de 2002, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, já contava com cerca de 810.000 crianças e adolescentes sendo atendidos, com perspectiva de expansão do Programa atingindo a meta de 866.000 ao final do ano, o que comprova que a erradicação do trabalho infantil encontra-se na agenda do Governo Federal como prioridade. Os dados da PNAD de 1999 e 2001 revelam uma redução de 24,86% do trabalho de crianças e adolescentes na faixa etária de 7 a 14 anos.

Constatam-se significativos avanços do Programa, como: redução do índice de evasão e repetência escolar, aumento do índice de aprovação, melhoria da auto-estima da criança e/ou família, melhoria no desenvolvimento físico das crianças, melhoria na qualidade de ensino, fortalecimento dos laços familiares e até mesmo melhoria no comércio local.

Gerente:
Inexistente

Erradicar o trabalho infantil é, sem dúvida nenhuma, uma missão extremamente difícil, mas não é impossível, os dados do PETI comprovam isto. O sucesso do PETI está intimamente atrelado a um amplo movimento de mobilização de setores da sociedade, envolvendo entidades governamentais e não-governamentais.

No entanto, apesar dos significativos resultados obtidos, há que se ressaltar que algumas lacunas ainda requerem ser preenchidas, como por exemplo, a inserção no Programa de duas ações fundamentais, com previsão orçamentária específica para sua execução, a saber:

- capacitação dos agentes executores do Programa (gestores, coordenadores, equipes técnicas, Comissões de Erradicação do Trabalho Infantil) assegurando a estes, condições reais para exercício de suas atribuições perante o Programa; e
- monitoramento e avaliação do Programa, possibilitando o estabelecimento de mecanismos reais de melhor acompanhamento do desenvolvimento das ações e de seu impacto sobre o contexto sócio-econômico do país, do Estado, do Município e da família.

O PETI tem como meta encerrar o exercício de 2002 atendendo 866.000 crianças e adolescentes, contando atualmente, conforme posição do mês de outubro, com cerca de 810.000 crianças e adolescentes já sendo atendidos, recebendo a Bolsa Criança Cidadã e inseridas na jornada escolar ampliada, na qual desenvolvem atividades sócio-educativas (reforço escolar, atividades artísticas, esportivas, culturais, lúdicas etc). Logo, é visível o impacto positivo do Programa na vida dessas crianças e de suas famílias. Porém, a proposta orçamentária apresentada para 2003, previa não somente a manutenção desse atendimento como também a possibilidade de expansão do Programa, para a inserção de mais 300.000 crianças e adolescentes, grande parte destas, oriundas do trabalho infantil doméstico. Tendo em vista limites estabelecidos ao Ministério, a proposta apresentada sofreu cortes, implicando a apresentação ao Congresso Nacional de uma proposta orçamentária que comprometerá a manutenção do atendimento atual, bem como impossibilitará a expansão necessária ao Programa, para retirada de crianças e adolescentes que ainda se encontram inseridas no mercado de trabalho.

.....

O debate nacional e regional contínuo nestes últimos anos tem conduzido os setores envolvidos a um consenso sobre a complexidade do tema "trabalho infantil", seja quanto a seus determinantes, quanto pela variedade de formatos que assume em cada região, estado ou município.

Concepção

A compreensão sobre o significado do trabalho precoce não pode ser desvinculada, num primeiro momento, dos níveis de pobreza social nas áreas urbanas e rurais. Por outro lado, o entendimento sobre a pobreza não se limita à verificação de baixos ingressos do grupo familiar, mas compreende uma rede de fatores de várias ordens, entrelaçados, que atingem indivíduos e famílias, constituindo um quadro abrangente de privações. Em várias regiões do país o trabalho precoce está incluído num padrão de relações de exploração econômica que inclui setores empresariais dominantes. Associam-se ainda os fatores culturais como outros determinantes da inserção e manutenção de crianças e adolescentes no mercado de trabalho. Em síntese, pode-se destacar a situação de vulnerabilidade e exclusão social, a exploração do setor empresarial associada à impunidade e à cultura de valorização do trabalho sobreposta à educação, como os principais fatores determinantes do trabalho infantil.

Tais fatores contribuíram para a constituição de um cenário, no qual milhões de crianças e adolescentes sofriam com a exploração da sua mão-de-obra, sem a garantia de seus direitos básicos à educação, ao esporte, ao lazer, ao exercício da cidadania. É nesse contingente populacional que se encontrava a maior parte dos excluídos do sistema educacional e, especialmente, aqueles que eram obrigados a ingressar precocemente no mercado de trabalho, em detrimento de sua vida de criança e de uma formação integral.

Tal cenário passou a ser objeto de muita discussão no contexto nacional e internacional pelos diversos atores envolvidos com a problemática, provocando uma grande mobilização social na busca de sua solução. A partir desta grande mobilização surgiram ações concretas de intervenção, que ganharam força a partir do ano 2000, quando foi investido maior volume de recursos no PETI, possibilitando maior cobertura no atendimento de crianças e adolescentes retirados do trabalho precoce.

O desenvolvimento das ações voltadas para a proteção da criança e do adolescente trabalhador, se traduziu no estímulo ao seu acesso, permanência e sucesso escolar, implicando, ainda, observar com maior amplitude o atendimento aos mesmos no ensino fundamental, na jornada escolar ampliada, com disponibilização de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência a suas necessidades especiais.

Nesta perspectiva, o Governo Brasileiro inseriu na sua Agenda a erradicação do trabalho infantil como uma prioridade. Para tanto, implementou uma política sustentada no conceito da família como locus privilegiado para o pleno desenvolvimento da criança e do adolescente por meio do PETI.

No PETI, o núcleo familiar conta com o apoio financeiro e sócio-educativo, objetivando melhoria de suas condições de vida, possibilitando o acesso aos adultos a cursos profissionalizantes e de capacitação, capazes de redefinir suas condições de produção e de inserção no mercado de trabalho.

O valor inegável das ações empreendidas para erradicação do trabalho infantil nos diversos focos de trabalho está no fato de terem propiciado a experimentação de um processo de intervenção articulada entre várias organizações, privadas e governamentais, gerado a partir de uma mobilização social significativa em torno do problema, o que possibilitou, por sua vez, resultados imediatos na mudança do contexto de vida das crianças e adolescentes, que trocaram o trabalho precoce pelos bancos escolares e por atividades sócio-educativas.

Da experiência bem sucedida nos Estados e Municípios surgiu a necessidade de ampliação do Programa, implicando atualmente o atendimento de cerca de 810.000 crianças e adolescentes que foram efetivamente retirados do trabalho.

No entanto, a inserção de crianças e adolescentes de forma precoce no mercado de trabalho é uma realidade dinâmica no país, pois, se por um lado, muitos têm saído do trabalho infantil, outras formas de exploração surgem, como por exemplo, o trabalho infantil doméstico, que, apesar de ser caracterizado como oculto, invisível e inacessível, dados recentemente divulgados pela Organização Internacional do Trabalho - OIT, indicam a existência de cerca de 502 mil crianças e adolescentes inseridas no trabalho doméstico.

Outros fatores de ordem operacional do Programa requerem ser discutidos e revistos, a fim de possibilitar seu melhor desempenho e o alcance dos objetivos propostos, a saber:

- Considerando a deficiência de dados quantitativos confiáveis acerca do número exato de crianças e adolescentes que trabalham no país, é incoerente estabelecer uma relação regionalizada para atendimento, pois os dados existentes correspondem a estimativas, que nem sempre retratam fielmente a realidade.

O Programa atua atendendo demandas existentes, cujos focos de trabalho infantil já existem e/ou podem surgir face à um novo contexto econômico de determinada região, estado ou município. Neste sentido, é ideal que não haja regionalização do problema, em especial nas ações de Concessão da Bolsa

Criança Cidadã, de manutenção da jornada escolar ampliada e na geração de ocupação para as famílias do PETI.

- O Programa requer a inclusão de duas ações, especificamente relacionadas ao PETI, consideradas fundamentais para o seu bom desempenho, a saber:
 - capacitação de agentes executores, ou seja, daqueles que efetivamente executam determinadas ações no âmbito dos Estados e Municípios e que, nem sempre, contam com a qualificação necessária, para tanto, requerendo assim, uma capacitação para o exercício de suas funções, de forma correlata com as diretrizes e normas estabelecidas;
 - monitoramento e avaliação das ações, possibilitando a implementação de meios e mecanismos eficientes de acompanhamento da execução do Programa e, de avaliação do seu impacto, fornecendo assim, subsídios para as adequações e tomadas de decisão que se fizerem necessárias.
- Para o alcance dos objetivos propostos pelo Programa, faz-se necessário rever suas metas, em especial, quanto as ações de Concessão da Bolsa Criança Cidadã, Manutenção da Jornada Escolar Ampliada e Geração de Ocupação para as Famílias do PETI, cujas metas foram estabelecidas pautadas em dados existentes à época, que não retratam a realidade atual do trabalho infantil no país.

A "erradicação do trabalho infantil" é uma missão muito árdua, pois implica retirar definitivamente do trabalho todas as crianças e adolescentes abaixo de 16 anos, independente de sua localização geográfica, da atividade laboral exercida e de questões culturais predominantes. Isto implica grande esforço: inicialmente, no sentido de localizar e quantificar essas crianças e adolescentes; em segundo lugar em sensibilizá-las e a suas famílias para inserção no PETI; e, em terceiro lugar, viabilizar condições concretas para atendê-las, assegurando sua permanência na escola, na jornada escolar ampliada e, definitivamente fora do mercado de trabalho. Assim sendo, questões como dimensionamento do público-alvo, regionalização, ações desenvolvidas e metas físicas devem ser revistas e adequadas à realidade do trabalho infantil atualmente.

- O Programa não conta, ainda, com mecanismos efetivos de avaliação de processo e de impacto do Programa, o que, associado à grande dimensão do atendimento atual, cerca de 810 mil crianças e adolescentes em mais de 2.550 municípios, impossibilita melhor e maior controle da sua execução, restringindo-se ao acompanhamento da execução física e financeira.
- Há uma deficiência no âmbito da Gerência de recursos humanos, de nível técnico, para melhor atuação e desempenho do Programa. Para que os trabalhos pudessem ser mais bem organizados no âmbito da Gerência, dada a sua dimensão em termos de atendimento, seria necessário rever e viabilizar meios para ampliação da equipe, de forma a possibilitar o estabelecimento de mecanismos de execução, monitoramento, avaliação e tomada de decisão. No entanto, vale ressaltar que há organização dos trabalhos, porém esta poderia ser melhor.
- Os Estados e Municípios, também, nem sempre, contam com recursos humanos suficientes e/ou qualificados para atuarem na execução dos Programas, o que por sua vez, acarreta dificuldades na organização dos trabalhos e, por conseqüência compromete a operacionalização e o bom desempenho do Programa.

- Os beneficiários do Programa deveriam participar de forma mais efetiva, acompanhando e contribuindo de forma efetiva na sua execução, possibilitando assim, maior controle social do Programa.
- A participação e controle social no Programa, são de fundamental importância para o seu sucesso e para alcance dos objetivos propostos. Muito se avançou na mobilização da sociedade, visando sua maior participação nas questões relacionadas à erradicação do trabalho infantil e do Programa em si. Porém há de se fortalecer ainda mais a participação da sociedade nas ações desenvolvidas, possibilitando assim, melhor controle sob o Programa e, conseqüentemente, seu melhor desempenho.
- A não existência de ação específica de âmbito nacional voltada para a capacitação das equipes locais dificulta a operacionalização do Programa, uma vez que Estados e Municípios contam que recursos humanos pouco qualificados para execução com eficiência e eficácia do Programa. A inserção de tal ação no Programa, sem dúvida nenhuma, contribuiria significativamente para seu melhor desempenho.

Em que pese as dificuldades ainda encontradas, são significativos os avanços conquistados que contribuíram sobremaneira para a mudança da realidade do trabalho infantil no país.

Controle social: A exigência de constituição das Comissões Estaduais e Municipais de Erradicação do Trabalho Infantil, em muito tem contribuído na implementação, monitoramento e avaliação dos resultados do Programa, pois são instâncias que contam com a participação de atores locais envolvidos, direta ou indiretamente, na problemática do trabalho infantil e, portanto, com conhecimentos e experiências que somam de forma importante à estratégia de intervenção local, observando-se e considerando-se as especificidades locais, regionais, culturais etc.

A criação dos Grupos Especiais de Combate ao Trabalho Infantil e de Proteção do Adolescente Trabalhador - GECTIPAs, no âmbito das Delegacias Regionais do Trabalho de todos os Estados e DF, foi extremamente importante, pois a partir daí foram estabelecidos mecanismos mais contundentes com vistas a orientar, coibir e punir aqueles que exploram a mão-de-obra infantil.

O estabelecimento de um Termo de Cooperação Técnica entre a Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS/MPAS e a Secretaria de Inspeção do Trabalho - SEFIT/MTE possibilitou o fortalecimento das ações de intervenção visando a erradicação do trabalho infantil, possibilitando o planejamento, implementação e monitoramento conjunto das ações a serem desenvolvidas, bem como maior interação entre as equipes técnicas dos dois órgãos. A SEAS conta também com os GECTIPAs para supervisionarem o PETI, em especial a jornada escolar ampliada, e a SEFIT conta com o compromisso da SEAS de priorizar o atendimento às crianças e adolescentes trabalhadores que forem identificados quando das fiscalizações.

A significativa atuação do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, com a elaboração de diretrizes para uma política nacional de erradicação do trabalho infantil, em muito tem contribuído no processo de erradicação do trabalho infantil, seja ainda, sensibilizando e mobilizando a sociedade, os atores locais envolvidos direta ou indiretamente na problemática, em especial, os poderes públicos para melhor atuação, seja por meio de execução de projetos pontuais.

A Organização Internacional do Trabalho - OIT, por meio do Programa Internacional pela Eliminação do Trabalho Infantil - IPEC, tem dado parcela significativa de contribuição, apoiando técnica e financeiramente projetos específicos voltados para o aprimoramento do Programa como, por exemplo: projeto piloto de capacitação de agentes multiplicadores da jornada ampliada do PETI em Pernambuco e Alagoas, realização de pesquisas acerca do trabalho infantil no tráfico de drogas e do trabalho infantil doméstico, promovendo uma série de atividades junto a três capitais onde foram aplicados os instrumentos de pesquisa (Belém, Recife e Belo Horizonte), no sentido de retirar crianças e adolescentes dessa forma de trabalho e, ainda, na elaboração de uma proposta de metodologia de avaliação do PETI.

O Programa tem apresentado uma execução financeira conforme o orçamento estabelecido no período de 2000-2003, o que significa que vem executando seu orçamento na sua totalidade. No entanto, quanto à execução financeira especificamente referente ao ano 2002, faz-se necessário enfatizar que a regionalização do orçamento vem acarretando algumas situações que merecem ser esclarecidas. A exigência de regionalização do orçamento levou-nos a fazê-lo com base em previsões, que nem sempre retratam a realidade de Estados e Municípios, o que, por sua vez, tem acarretado algumas distorções na execução física e financeira de alguns Estados, uns tem superado em muito sua meta, enquanto outros não alcançaram a meta prevista. Não obstante, no âmbito nacional, a meta prevista está sendo atingida.

Implementação

O orçamento encaminhado ao Congresso Nacional para aprovação, após os cortes dados para se ajustar aos limites estabelecidos, não atende a necessidade real do Programa, sequer para manutenção do seu atendimento atual no decorrer do ano 2003 e, muito menos, para expansão do Programa com vistas a dar continuidade à empreitada de erradicação do trabalho infantil.

Logo, de imediato, pode-se afirmar que está comprometida a execução do Programa em 2003, face à indisponibilidade orçamentária para efetivação da programação estabelecida, pautada no objetivo do Programa de "erradicar o trabalho infantil".

A multi-setorialidade, com certeza, em muito contribui para o fortalecimento das ações quando conta com o interesse de ambas as partes e suas equipes técnicas em trabalhar de forma integrada. O Programa muito ganhou com a multi-setorialidade, pois os esforços se somam tornando as suas ações mais abrangentes, mais articuladas e integradas.

O acompanhamento do desempenho físico das ações, no caso específico da Concessão da Bolsa Criança Cidadã e da manutenção da Jornada Escolar Ampliada, se dá por meio de relatórios trimestrais apresentados pelos Estados e Municípios nos quais é informada a execução física das metas estabelecidas. Quanto à fiscalização há o Sistema Federal de Inspeção do Trabalho - SFIT que sistematiza as informações inerentes às fiscalizações realizadas.

Capacitação: As capacitações, em especial de forma integrada entre os dois órgãos (SEAS/MPAS e SIT/MTE), são extremamente importantes para melhor interação entre as equipes técnicas. No entanto, se dão de forma tímida, pois o Programa não conta com recursos financeiros para desenvolvimento de capacitações. São aproveitados os eventos realizados como espaços para capacitação.

O fato do Programa não contar com ação específica voltada para capacitação das equipes estaduais e municipais implica a disponibilidade financeira e o interesse dos gestores em proporcionar as capacitações necessárias ao bom desempenho de suas equipes (o que nem sempre acontece) ou se dá por meio do estabelecimento de parcerias. Para melhor preparação das equipes técnicas seria ideal que fosse incluída no Programa a ação de capacitação, com recursos específicos para tanto, de forma a possibilitar o levantamento e atendimento das necessidades existentes de qualificação e aperfeiçoamento, visando melhores condições para implementação do Programa.

Parcerias: A luta pela erradicação o trabalho infantil tem contando com alguns parceiros, que têm contribuído sobremaneira nesta empreitada. São considerados principais parceiros:

- A Organização Internacional do Trabalho - OIT, na disponibilização de apoio técnico e financeiro para execução de projetos pontuais relacionados ao combate ao trabalho infantil e ao aprimoramento do Programa.
- O Fundo das nações Unidas para a Infância - UNICEF, na disponibilização de apoio técnico e financeiro, contribuindo na implementação de projetos específicos de combate ao trabalho infantil, bem como, na promoção de sensibilização e mobilização social.
- O Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, instância de articulação e integração de esforços para erradicação do trabalho infantil, em muito contribuiu na elaboração de diretrizes nacionais para uma política de erradicação do trabalho infantil.
- As Comissões Estaduais e Municipais de Erradicação do Trabalho Infantil, que têm desempenhado papel importante na implantação e implementação do Programa, além de promover a mobilização social local necessária ao bom desempenho do Programa.
- O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, parceiro extremamente relevante nas discussões e apresentação de propostas para aperfeiçoamento do Programa.
- O Fórum Nacional Lixo e Cidadania, importante parceiro em intervenções concretas voltadas para erradicação do trabalho infantil nos lixões, bem como, no processo de geração de ocupação para as famílias do PETI.
- Os Órgãos Gestores Estaduais e Municipais de Assistência Social, executores do Programa no âmbito dos Estados e Municípios (portanto, a interação com os mesmos é de fundamental importância para o Programa).
- Save the Children, Federação das Trabalhadoras Domésticas, UNIFEM, também são importantes parceiros na discussão e apresentação de propostas específicas voltadas para intervenção no trabalho infantil doméstico.
- Ministério Público do Trabalho, na promoção da articulação com as Comissões Estaduais na condução de problemas identificados no âmbito dos Estados e Municípios, promovendo audiências públicas visando garantir o compromisso de determinados setores na erradicação do trabalho infantil.
- O Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Secretaria de Inspeção do Trabalho, tem se mostrado um parceiro muito importante, atuando conjuntamente com a SEAS/MPAS, somando esforços na luta pela erradicação do trabalho infantil. Tal desempenho positivo se deu a partir do estabelecimento de um Termo de Cooperação Técnica entre os dois órgãos, mas, no entanto, tornou-se efetivo graças ao bom relacionamento entre as

- equipes técnicas, bem como, pelo empenho e dedicação pessoal dos que atuam no âmbito dos dois órgãos. O crescimento e aperfeiçoamento das parcerias que tem sido perseguido, porém, poderia ser mais efetivo se o programa contasse com uma equipe maior, no âmbito dos dois órgãos, que pudesse expandir sua atuação no Governo Federal nos Estados e Municípios.
- O Programa Bolsa Escola, do Ministério da Educação, constitui-se num parceiro, no âmbito do PPA, uma vez que define estratégias de prevenção do trabalho infantil, configurando uma relação de complementaridade entre os dois Programas.
 - A parceria estabelecida com o Pronager, do Ministério da Integração Nacional, foi fundamental para o Programa, especificamente no que se refere à inserção das famílias do PETI em projetos de capacitação e geração de renda.
 - Foi firmado um termo de cooperação entre o Ministério do Trabalho e Emprego, por intermédio da Secretaria de Inspeção do Trabalho, e o Ministério da Saúde, por intermédio das Secretarias de Políticas de Saúde e Assistência à Saúde, com o objetivo de estabelecer uma parceria para a realização de ações conjuntas para o combate ao trabalho infantil e adolescente ilegal. Nesse contexto, podem ser destacadas as seguintes ações:
 - i) promover a integração da rede dos agentes comunitários de saúde e equipes de saúde da família nas ações de combate ao trabalho infantil, e proteção do trabalhador adolescente; e
 - ii) implementar instrumentos para veicular informação para o combate ao trabalho precoce e proteção ao trabalhador adolescente em atividades insalubres.
 - A manutenção da Jornada Escolar Ampliada poderia apresentar melhores resultados se o Ministério da Educação disponibilizasse, por meios dos seus diversos Programas, condições para o seu aperfeiçoamento, como por exemplo: disponibilização de espaços físicos, reforço alimentar, material didático, material pedagógico, material esportivo etc e, principalmente, de professores para atuarem como monitores.

Controle social: Foram constituídos, no âmbito dos Estados e Municípios, Comissões de Erradicação do Trabalho Infantil compostas por atores locais, governamentais ou não, conselhos setoriais e representações de trabalhadores, cujo objetivo é de contribuir para a implantação e implementação do Programa, além de ser importante espaço de articulação e integração de esforços e de acompanhamento e monitoramento do desenvolvimento das ações. As famílias estão, de forma ainda tímida, constituindo as referidas Comissões, o que em muito tem contribuído para melhor controle do Programa.

O Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, bem como, os Fóruns Estaduais, também têm desempenhado importante papel participando e acompanhando a execução das ações.

Associam-se ainda, a atuação significativa dos conselhos setoriais, que compõem a maioria das Comissões Estaduais e Municipais.

Satisfação do usuário/beneficiário: O Programa não conta com recursos específicos para realização de avaliação do Programa, o que dificulta a implementação de pesquisas acerca da satisfação do usuário/beneficiário do Programa. Em que pese a ausência de pesquisas, os depoimentos dos usuários do Programa refletem subjetivamente, sua satisfação em participar do mesmo.

Gestão da Política de Previdência Social

Resultados Este Programa tem por objetivo apoiar o planejamento, avaliação e controle dos programas na área da Previdência Social. Apesar das restrições orçamentárias e de recursos humanos, os resultados foram satisfatórios. A ação Estudo Para Reformulação do Seguro Acidente de Trabalho foi concluída, resultando em uma minuta de um projeto de lei para um novo modelo de seguro contra acidentes de trabalho no Brasil.

Em relação à ação Implantação do Sistema Integrado de Informações Previdenciárias – Siprev, teve-se como resultados, até o final do ano de 2002, a implantação do sistema em dez estados e houve treinamento em cerca de 550 municípios.

Na ação Modernização do Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, foi observado um avanço na quantidade de serviços desenvolvidos com base no CNIS, com destaque para a inversão do ônus da prova, permitindo-se a concessão de benefícios sem que o trabalhador tenha de apresentar documentos que comprovem o tempo e o valor da contribuição a partir de julho/1994. Adicionalmente tem-se trabalhado no desenvolvimento do projeto de migração da plataforma tecnológica que armazena e gerencia referido sistema de informações. No ano de 2002, essa ação não teve execução física, em função da não liberação dos recursos orçamentários.

Com mais esse passo, o processo de reconhecimento do benefício tornar-se-á mais ágil. Será possível identificar os segurados que estão em vias de obter o direito de aposentadoria ou que já o obtiveram e, de forma automática, avisá-los que estão na iminência de completar os requisitos para a aposentadoria ou que já os completaram.

Foram implantados os seguintes aplicativos:

- CADPF - Cadastramento de Pessoa Física, sistema de cadastro e a atualização de dados de pessoa física, permitindo o acesso *on-line* ao cadastro de pessoa física do CNIS, possibilitando efetuar novas inscrições, complementar e atualizar dados cadastrais de inscrições anteriores, regularizar atividades como contribuinte individual, efetuar inscrições através do Programa de Estabilidade Social, bem como efetuar acertos de dados cadastrais e dados de atividades de contribuinte individual no cadastro de pessoa física;
- GRACI - Guia Consolidada do Contribuinte Individual), que permite ao contribuinte individual realizar o pagamento das várias competências em uma única Guia de recolhimento;
- DRCI - Declaração de Regularidade do Contribuinte Individual, que permite ao segurado imprimir declaração comprovando a regularidade de seus recolhimentos;

Gerente:

Geraldo Almir Arruda

-CNIS - Carga de Remunerações de 1976 a 1989, que é o armazenamento das informações de remunerações da RAIS nas bases do CNIS referentes ao período de 1976 a 1989;

- Sistema de Identificação/Integração dos Beneficiários da Previdência Social junto ao CNIS, cujo principal objetivo é fornecer aos sistemas do Seguro

Social condições de identificar, com segurança e qualidade, os beneficiários da Previdência Social, bem como complementar o cadastro com informações dos inativos da Previdência Social, isto é, pessoas que nunca trabalharam porém possuem benefícios junto a Previdência Social, cooperando para a mudança do cadastro de trabalhador para cadastro de pessoa física;

- Datamart do CNIS, que visa disponibilizar um grupo de informações básicas que contemple os principais assuntos tratados no CNIS, tais como cadastros de pessoa física, cadastro de pessoa jurídica, recolhimentos do contribuinte individual e vínculos e remunerações dos trabalhadores;
- SARCI - Sistema de Acerto de Recolhimentos do Contribuinte Individual, que permite ao INSS, de forma *on-line* e em tempo real, corrigir e/ou incluir as contribuições que porventura estiverem incorretas na conta corrente do contribuinte individual;
- débito em conta corrente do contribuinte individual que permite fazer seus recolhimentos através do débito em conta corrente; e
- novas rotinas no processamento do seguro-desemprego.

Na ação Implantação do Plano Diretor de Tecnologia e Informação, o produto final foi implantado de acordo com as expectativas dos dirigentes, representando o alinhamento da política de informática, em todos os níveis, com as diretrizes institucionais da Previdência.

Quanto à ação Formulação de Políticas na Área de Previdência Social, tem-se avançado muito em relação à divulgação e conscientização da importância da Previdência Social junto à sociedade, no sentido de aumentar a cobertura previdenciária. No período de 2000 a 2002, mais de 11 mil eventos foram realizados, entre palestras, feiras, reuniões, exposições, seminários e cursos. Somente em 2002, aproximadamente trezentos cursos foram ministrados, tendo sido treinadas mais de 13 mil pessoas. Desde 2000, mais de 4 milhões de novos segurados contribuintes individuais, segurados facultativos, empregados domésticos e segurados especiais foram inscritos na Previdência Social.

Tem-se investido muito no aprimoramento da prestação de serviços por internet, na disponibilização de unidades móveis da Previdência Social em forma de embarcações e carros que percorrem o interior do país em busca do aumento do nível de proteção social. Atualmente, estão disponibilizados mais de cinquenta serviços em terminais de auto-atendimento, internet e telefone, incluindo o requerimento e concessão de diversos benefícios.

Como se vê, há diversos impactos positivos para os beneficiários da Previdência Social, no sentido de facilitação de acesso aos serviços previdenciários, sobretudo por meio de sistemas informatizados, na dispensa de documentos para comprovação de tempo de contribuição, vínculos e remunerações e na conscientização dos trabalhadores quanto à importância da Previdência Social.

Como principais resultados esperados para 2003, ressaltam-se:

- aperfeiçoamento da gestão previdenciária, em especial por meio da revitalização das atribuições do Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS, de forma a tornar efetiva a gestão quadripartite preconizada na Constituição Federal;
- aperfeiçoamento e extensão do reconhecimento automático de direitos (atualmente a partir de julho de 1994) para o período até 1976, dispensando-

- se o segurado de provar tempo e valor das contribuições para os vínculos contributivos registrados no Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS;
- ampla discussão e apresentação pelo Governo Federal de uma proposta de reforma na previdência dos servidores públicos, no sentido de unificação dos regimes previdenciários no Brasil;
 - instituição do regime de previdência complementar para os servidores públicos, que permita aos entes da federação estabelecer o limite máximo do valor de benefícios pago pelo RGPS para os seu respectivo corpo funcional; e
 - apoio técnico aos estados e municípios para reformulação dos regimes próprios destes entes, inclusive com utilização de recursos de organismos internacionais.

Concepção

Inicialmente, cabe destacar como fator que contribui para o objetivo do Programa, mas não está expresso no PPA, já que poucas ações do Programa prevêem a participação de parcerias, as parcerias do Programa de Estabilidade Social - PES com a sociedade civil organizada (entidades sindicais patronais e de empregados, igrejas, escolas, comunidades de bairros etc.), em especial na execução de cursos de formadores em Previdência Social, com o objetivo de formar multiplicadores nessa área, para potencializar a divulgação da importância da previdência na vida das pessoas. Grande parte desses cursos foi realizada com recursos das próprias entidades ou com recursos disponibilizados pelo Fundo de Amparo do Trabalhador - FAT e todos os cursos têm sido bastante exitosos.

Em relação à estratégia de implementação do Programa, há necessidade de aperfeiçoamento, pois o Programa, como atualmente concebido, inclui uma série de ações que perpassam por diversos órgãos, nos mais diferentes níveis, o que gera dificuldade do gerente deste Programa em acompanhar e conseguir informações de outras áreas, uma vez pertencer a um setor restrito sem ascendência ou correlação com os demais. Na maioria das vezes, a ação do gerente é tida como uma ingerência incabível nas demais áreas. A sugestão é que o gerente desse Programa seja alguém vinculado diretamente ao Gabinete do Ministro.

Em verdade, as questões de implementação ficaram mais a cargo dos responsáveis diretos pela execução de cada uma das ações. Em razão de envolver diversos outros órgãos do Ministério, sobre os quais o gerente não tem qualquer tipo de ascendência e cujas atividades não guardam qualquer correlação com as desempenhadas na unidade de trabalho do gerente, não se pode dizer que houve uma estratégia de implementação. Até mesmo as atividades referentes à coleta de informações para as avaliações e acompanhamento das ações não tiveram e continuam não tendo bom êxito. Daí a constante crítica e resistência do gerente deste programa em relação à continuidade do mesmo na função de gerência.

Implementação

De maneira geral, o padrão de execução financeira situou-se dentro do que estava previsto. Entretanto, no exercício de 2002, houve problemas de liberação de recursos orçamentários para as ações Manutenção da Infra-estrutura Tecnológica e Manutenção do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS, comprometendo a execução física prevista. Além disso, não houve ações de capacitação desenvolvidas pela equipe gerencial.

No âmbito da ação do Sistema de Informações Previdenciárias - SIPREV, as parcerias com estados e municípios têm propiciado uma melhoria gerencial dos dados dos servidores, sobretudo dos estados.

O Programa, em geral, não possui sistema de consulta da satisfação do público-alvo. Eventualmente, a exemplo da ação de Implantação do Plano Diretor de Tecnologia e Informação, tem sido efetuada pesquisa através da internet e seminários.

As ações deste Programa possuem como usuários os próprios dirigentes da Instituição ou os beneficiários da previdência social. Em relação aos primeiros, não justifica pesquisa de satisfação, uma vez que são os próprios condutores das políticas de previdência social. Em relação aos segundos, está se falando de milhões de pessoas (mais de 21 milhões de segurados que recebem benefícios e quase 30 milhões que são contribuintes), o que demanda quantias vultosas para qualquer pesquisa.

Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União

Resultados No período de 2000 a 2002 o Programa cumpriu seu objetivo, atendendo cerca de 140 mil beneficiários ou pensionistas, vítimas de danos resultantes de situações pelas quais a União se julga responsável ou, ainda, atendendo a personalidades agraciadas com pensões vitalícias em reconhecimento à sua importância para o País.

Os gastos com pagamentos efetuados em 2001 foram de R\$ 713,85 milhões e em 2002 os gastos acumulados atingiram R\$ 746,59 milhões.

Em 2002, houve um aumento na quantidade de benefícios de complementação de aposentadorias pagos aos servidores da extinta autarquia Rede Ferroviária Federal (Lei nº 8.186/1991) em relação ao ano anterior, passando de 89.083 para 126.554 beneficiários, o que representou o principal fator de crescimento das despesas do Programa.

Concepção Esse Programa visa atender cidadãos ou suas famílias vítimas de danos resultantes de situações pelas quais a União se julga responsável ou, ainda, atender a personalidades agraciadas com pensões vitalícias em reconhecimento a sua importância para o País. Os pagamentos destes benefícios são exclusivamente de caráter indenizatório e não há contribuição por parte dos segurados.

O repasse dos recursos para o pagamento desses benefícios, incluindo processamento e remuneração dos agentes pagadores, é feito pela União, segundo fonte específica. Porém esses gastos vêm sendo registrados como despesas de pessoal e encargos sociais, apesar de não serem decorrentes de provimento em cargo público efetivo.

Ressalta-se que, desde 2000, o INSS vem articulando junto ao Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS, visando implementar a proposta para repassar a responsabilidade pelo pagamento da complementação de aposentadorias de ferroviários, regida pela Lei nº 8.186/1991, para o Ministério dos Transportes, o que irá garantir economia em relação à hora de trabalho do servidor e custo da operacionalização desses pagamentos para conceder/manter/revisar benefícios.

Implementação Os constantes contingenciamentos impostos pelo Governo Federal, decorrentes das políticas restritivas adotadas no decorrer do exercício de 2001, levaram o MPAS a adotar medidas relacionadas à priorização para a execução de ações. Tais medidas, trouxeram como consequência uma baixa execução referente à Remuneração dos Agentes Pagadores de Benefícios de Legislação Especial.

Com a Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, o pagamento de aposentadorias ou pensão excepcional relativa aos já anistiados políticos – que vem sendo efetuado pelo INSS e demais entidades públicas, bem como por empresas, mediante convênio com o referido instituto – será mantido pelo Ministério da Justiça. Todos os processos de anistia política, deferidos ou não, serão transferidos para o Ministério da Justiça, no prazo de noventa dias contados da data de publicação da citada Lei.

Gerente:

Marcos de Oliveira Ferreira

Em relação à adequação dos recursos humanos, esta tem se mostrado insuficiente, em especial para revisão dos benefícios decorrentes do vínculo empregatício da União, que depende do trabalho direto do servidor da previdência social. A realização de concurso público previsto para 2003, somente irá preencher as vagas atualmente ocupadas por terceirizados, não atendendo algumas unidades que necessitam de maior número de servidores para a execução eficiente dos serviços.

A estrutura do Ministério da Previdência Social está em fase de adequação à gestão por programas. Entre os avanços já alcançados, está a implantação de nova estrutura organizacional, atribuindo ao INSS administração colegiada com descentralização decisória.

Previdência Complementar

Resultados O Programa tem como objetivo estimular a ampliação do sistema de previdência e garantir a segurança, liquidez e solvência de planos das Entidades Fechadas de Previdência Complementar – EFPC para assegurar o pagamento de benefícios complementares. A Secretaria de Previdência Complementar – SPC, como órgão regulador e fiscalizador, procura estabelecer e implementar regras que garantirão o desenvolvimento do sistema, tanto para participantes, como para patrocinadores e entidades. O estímulo, dessa forma, não ocorre diretamente, ou seja, o que a SPC procura desenvolver é um ambiente seguro para o crescimento do setor.

O Programa de **Previdência Complementar** possui dois indicadores, a saber: "Taxa de Ativos Totais das Entidades Fechadas de Previdência Privada em Relação ao PIB" e "Taxa de Cobertura do Sistema de Previdência Complementar". O primeiro indicador é resultado da relação entre os ativos totais das Entidades Fechadas de Previdência Complementar – EFPC e o PIB, o qual tem uma meta ao final do PPA, em 2003, de 20%. O segundo indicador é resultado da relação percentual entre o número de participantes das EFPC e a população ocupada, tendo uma meta de 10% ao final do PPA.

Os índices de ambos os indicadores têm evoluído ao longo do período compreendido entre 2000 e 2002, entretanto, a taxas menores do que o ideal para que se alcance o índice final estabelecido para o ano de 2003. Com relação ao primeiro indicador, admitiu-se que ao longo do desenvolvimento do PPA e também das mudanças que foram realizadas no sistema de previdência complementar, a adesão de novos patrocinadores e também de instituidores aumentaria a participação dos ativos das entidades em relação ao PIB. Essa adesão ocorreu, mas não no aumento almejado e, ainda, não houve a criação de nenhum plano instituído. As alterações ocorreram ao longo dos três anos, principalmente na implementação de atos normativos, em substituição à antiga legislação vigente, no desenvolvimento de novos sistemas para a captação de dados de investimento, contábil, atuarial e de benefícios.

Os números apresentados pelos indicadores mostram o crescimento dos ativos das EFPC e do número de participantes, mas em valores, como destacado anteriormente, ficam aquém do que foi previsto na concepção do Programa.

O cenário econômico é um fator que influencia fortemente o resultado dos indicadores. As metas levavam em consideração perspectivas otimistas do crescimento das EFPC, principalmente com a introdução do Instituidor (associações ou pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial) para a criação de novos planos de benefícios. Um fator considerado para definição do valor do indicador da taxa de cobertura do sistema de Previdência Complementar é o nível de renda. O fator renda é importante para definir o grupo de pessoas que possuem condições de contribuir para um plano de Previdência Complementar, instituído pelo empregador, ou seja, um plano de benefícios oferecido por uma entidade fechada. Ou, então, optar por realizar um plano com um banco ou seguradora.

Gerente:

Solange Mara Silvia Braga Bomentre

Apesar do crescimento natural do sistema de previdência complementar, como consequência da ação da Secretaria de Previdência Complementar – SPC e de um ambiente econômico favorável, deve-se considerar que a população ocupada tem outras opções para programar sua aposentadoria. O crescimento do número de participantes que contribuem para um plano de Previdência

Complementar possui uma característica limitadora, isto é, somente terão direito a um benefício de previdência complementar, os trabalhadores de uma empresa que ofereça um plano de benefícios. Os dados de agosto de 2002 apresentam 2.080 patrocinadores, ou seja, pessoas jurídicas que aderem a um plano de benefícios de uma entidade de previdência fechada. Os patrocinadores estão classificados como públicos, quando controlados direta ou indiretamente pela administração pública, ou privados, quando não possuírem vínculo com a administração pública. Dessa forma, a Previdência Complementar fechada não está disponível para toda a população, e por isso a meta de 10% superestima a performance do indicador Taxa de Cobertura do Sistema de Previdência Complementar.

O indicador Taxa de Ativos Totais das Entidades Fechadas de Previdência Privada representa a melhor relação para indicar o crescimento, pelo aspecto econômico, das entidades fechadas de Previdência Complementar. Esse é o indicador utilizado como base para se comparar o crescimento desse setor entre vários países. Os valores dos ativos entre 2000 e 2001 tiveram um bom desempenho. O ano de 2001 fechou com três pontos percentuais, acima do primeiro índice apresentado no início do PPA. No entanto, para o ano de 2002 a expectativa é de que o índice tenha um crescimento abaixo do esperado. Em 2003, a expectativa é de que o índice não alcance os 20% previstos, mas atinja um valor entre 16% e 18%. O desempenho do valor dos ativos das entidades está ligado à variação dos investimentos que estão atrelados a bolsa de valores, à variação do dólar, entre outros, e que por isso foge, em parte, à capacidade de gestão dos responsáveis pelo Programa.

Os impactos das ações de ampliação do sistema e de orientação aos patrocinadores, entidades e participantes sobre o público-alvo do Programa têm sido positivos, com o desenvolvimento dos sistemas de captação de dados das EFPC, com a realização dos estudos e implementação da nova legislação.

Destacam-se, ainda, os estudos e livros apresentados pela SPC como importantes fontes de informação aos participantes e ao mercado de previdência como um todo, os quais foram desenvolvidos ao longo de 2000 a 2002 de modo a tornar o sistema mais transparente. Durante esse período foram publicados livros dirigidos a jovens que estão ingressando no mercado de trabalho e que tenham dúvidas sobre o funcionamento do sistema de Previdência Social e Complementar. Foram também publicados livros em parceria com o BID/PNUD sobre os investimentos das entidades fechadas de Previdência Complementar e sobre benefício proporcional diferido. A produção dessas publicações foi importante para a divulgação de algumas mudanças que estavam ocorrendo no sistema de Previdência Complementar.

.....

A Previdência Complementar vem conquistando, continuamente, espaço na economia brasileira. Tanto no segmento de previdência fechada, em função do incremento do setor empresarial patrocinando planos de benefícios para seus empregados, quanto no de previdência aberta, que independe de vínculo empregatício, com a crescente adesão de pessoas físicas a novos planos de benefícios.

Concepção

Neste contexto, as demandas que surgem para o Estado são a promoção de uma harmonização das atividades de Previdência Complementar privada com as políticas de desenvolvimento sócio-econômico do Governo e a regulação e o monitoramento dos planos de benefícios e respectivas reservas financeiras destinadas aos pagamentos futuros de seus associados, visando à manutenção do equilíbrio financeiro no longo prazo.

No quadro, abaixo, estão as principais causas e respectivas ações vinculadas ao problema abordado pelo Programa.

Causa	Ação
Regular e fiscalizar as entidades fechadas, nos aspectos: cadastral, contábil, benefícios, atuarial e de investimentos, com base em informações enviadas.	Ampliação do Sistema Integrado de Informações de Previdência Complementar com Instituições Fechadas
Garantir ampla divulgação das normas legais e orientações, informando os dados de população da Previdência Complementar, benefícios e valores pagos, e valor dos investimentos realizados.	Orientação aos Patrocinadores, Participantes e Assistidos do Regime de Previdência Complementar
Ocorrência de insuficiência de cobertura, inadequação da aplicação das reservas técnicas, fundos especiais ou provisões ou anormalidades.	Supervisão das Entidades Fechadas de Previdência Privada.

As ações do Programa de **Previdência Complementar** já eram desenvolvidas antes da implantação do PPA. As ações de supervisão das entidades e a orientação aos patrocinadores já faziam parte da fiscalização realizada pela Secretaria de Previdência Complementar – SPC. No entanto, nos últimos três anos, muitas mudanças ocorreram, como, por exemplo, a divulgação de dados estatísticos e artigos sobre a Previdência Complementar por meio do boletim e das informações básicas. Devido às características de setor regulador e fiscalizador, a SPC procurou, desde a Lei nº 6.435/1977, estabelecer normas para a fiscalização e intervenção nas entidades, na ocorrência de problemas que fossem contrários ou prejudiciais à garantia dos direitos dos participantes.

Dessa forma, são 22 anos de atuação da SPC em prol dos participantes, entidades, patrocinadores e da sociedade como um todo. No caso das ações, como o Desenvolvimento de um Novo Marco Legal e a Ampliação do Sistema Integrado de Informações de Previdência Complementar, houve a necessidade de atualização de normas e a criação de sistemas mais avançados para que se pudesse adequar às novas necessidades do mercado, ou seja, o crescimento do sistema, que exigiu uma maior e melhor atuação da SPC. Houve, ainda, a implementação de importantes atos normativos que estão tornando o sistema mais confiável e factível.

Quanto à concepção do Programa, podemos destacar:

- Quanto ao Dimensionamento do Público-alvo.

O índice final do PPA para o indicador Taxa de Cobertura do Sistema de Previdência Complementar está superestimando o público-alvo que deve ser atendido pelo Programa. Isso pode ser observado, principalmente, no valor das metas físicas previstas para o ano de 2002, para a ação Supervisão das Entidades Fechadas de Previdência. Houve uma estimativa para o cumprimento da meta, para o ano de 2002, muito superior àquelas estipuladas para 2001, o que comprometeu o seu alcance.

- Quanto à Pertinência das Ações.

A ação Desenvolvimento do Novo Marco Legal da Previdência Complementar foi retirada do Programa e teve previsão e execução orçamentária apenas para 2000. Os anos de 2001 e 2002 não tiveram nenhuma previsão orçamentária. Entretanto, desde o início de 2001 toda a nova

legislação da Previdência Complementar foi implementada, abrangendo diversas matérias de interesse dos participantes, entidades e patrocinadores. A ação estava adequada ao objetivo proposto mas precisou contar com financiamento externo para a sua continuidade.

- Quanto à Suficiência das Ações.

Ações propostas para o Programa de **Previdência Complementar** foram pertinentes para o alcance dos resultados entre 2000 e 2002. No entanto, faz-se necessário acrescentar uma ação de capacitação dos servidores que realizam a supervisão das entidades e também participam da orientação aos patrocinadores, participantes e assistidos do regime de Previdência Complementar, por se tratar de programa finalístico. Essa ação será necessária, tendo em vista que o Ministério realizou, recentemente, concurso público – e com isso serão direcionados novos servidores para trabalharem na Secretaria de Previdência Complementar – e também para reciclar os servidores que atualmente trabalham na supervisão das entidades e em sua orientação.

- Quanto à Suficiência de Metas Físicas.

As metas físicas previstas para o ano de 2000 e 2001 estavam tanto de acordo com a previsão orçamentária quanto de acordo com a própria gerência das ações. No entanto, para o ano de 2002 foi previsto para a ação Supervisão das Entidades Fechadas de Previdência Privada um valor três vezes superior ao valor previsto em 2001. A ação teria sido melhor desenvolvida se a quantidade de 120 unidades de entidades supervisionadas tivesse sido equilibrada em relação ao ano anterior e posterior, mesmo com uma previsão orçamentária maior para 2002. O desenvolvimento da ação de supervisão necessita de uma gerência maior, que só estará formada em 2003, com a chegada de novos fiscais.

.....
O Programa, entre o período de 2000 e 2002, contou tanto com recursos orçamentários do Tesouro quanto com financiamentos externos. A ação Ampliação do Sistema Integrado de Informações contou com uma distribuição de execução financeira desequilibrada, em relação à efetiva execução da ação. Houve uma grande concentração financeira nos anos de 2000 e 2001 a despeito da previsão para 2002, ano em que ocorreu a maior parte da execução da ação.

Implementação

A ação de Desenvolvimento do Novo Marco Legal não contou com uma previsão temporal de orçamento distribuído ao longo dos quatro anos. A previsão para essa ação foi somente para um ano, mas a sua aplicação continuou ocorrendo em 2001 e 2002.

A ação Supervisão das Entidades teve previsão e execução financeiras compatíveis com as metas estabelecidas e desenvolvidas ao longo do período.

E, por último, a ação Orientação aos Patrocinadores possui uma previsão orçamentária baixa, haja vista a abrangência da ação.

Para o ano de 2003, além dos recursos orçamentários do Ministério, há a possibilidade de novo financiamento externo, dado que foi realizada negociação com o BIRD, vencidas as etapas de discussão e dimensionamento de prazos e valores. No entanto, o BIRD preferiu finalizar as negociações com os novos dirigentes eleitos. No início do PPA houve a previsão de quatro ações, no entanto, o ano de 2003 será iniciado com apenas duas ações.

Foi realizado treinamento dos fiscais que estavam ingressando para a Secretaria de Previdência Complementar. No entanto, esse treinamento foi realizado de maneira informal, organizado pelos fiscais que já estavam na SPC. Quanto à equipe que estava na SPC desde 1994, não houve nenhum tipo de treinamento. A importância do treinamento no desempenho da equipe gerencial está em poder identificar os principais problemas que possam estar causando algum prejuízo aos participantes, ou que estejam fora das regras estabelecidas nas normas e que precisam ser regularizados pelas entidades.

A SPC espera, de acordo com número de vagas destinadas em concurso público realizado recentemente, receber novos profissionais para a realização da fiscalização e orientação dos patrocinadores, participantes e entidades. Dessa forma será possível aumentar a atuação da SPC na regulação das entidades.

O programa não prevê formalmente parcerias para a sua aplicação. No entanto, outros órgãos do próprio Ministério tornaram-se parceiros para a realização das ações. Para o desenvolvimento de um novo marco legal houve a participação conjunta da SPC com outros órgãos do MPAS para atuarem junto ao Conselho de Gestão de Previdência Complementar. Houve, também, a participação da Unidade Central de Projetos – UCP do MPAS para a captação de recursos externos que resultaram na contratação de consultorias e estudos que auxiliaram na elaboração dos normativos, bem como para o financiamento da ação Orientação aos Participantes.

Na supervisão das entidades houve a parceria INSS e MPAS na cessão dos fiscais que atuam na fiscalização das EFPC. E, finalmente, a ação de Ampliação do Sistema foi desenvolvida com a colaboração da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – DataPrev.

O MPAS, desde junho/julho de 2002, disponibilizou em seu site o portal de Ouvidoria, para dirimir possíveis dúvidas, assim como reclamações; não apenas dos usuários e beneficiários do sistema de Previdência Complementar, mas de qualquer pessoa que queira informação. Especificamente para a Previdência Complementar, no final de 2001 e início de 2002, foi disponibilizado, pela Coordenação Jurídica e a Assessoria de Comunicação Social, um endereço de correio eletrônico para atender aos usuários e beneficiários, com relação às dúvidas nos planos de benefícios e regulamento das entidades.

Todos os questionamentos e dúvidas eram anotados, para resposta futura. Com relação ao canal aberto pela Secretaria de Previdência Complementar, não houve a continuação do desenvolvimento do projeto inicial. As dúvidas das entidades, patrocinadores e participantes continuam sendo dirimidas, mas sem os mecanismos formais que foram inicialmente instituídos.

Cabe salientar que o Programa não possui nenhum tipo de pesquisa de satisfação do usuário / beneficiário. A principal dificuldade enfrentada é a mensuração da satisfação como meio da ação de orientação junto aos patrocinadores, entidades e participantes.

Previdência de Inativos e Pensionistas da União

Este Programa tem como objetivo assegurar os benefícios previdenciários legalmente estabelecidos aos servidores inativos da União e seus pensionistas e dependentes. Como os pagamentos têm ocorrido dentro da normalidade, pode-se afirmar que o programa tem apresentado bons resultados. Entretanto, considerando a vedação legal da cobrança de contribuições sobre esses beneficiários (inativos, pensionistas e seus dependentes), os índices finais do PPA para os indicadores Taxa de Comprometimento da Receita Líquida da União de 12% e Taxa de Participação da União no Custeio da Previdência dos Servidores Públicos Federais de 66,67% não serão alcançados.

Visando implementar uma regulamentação legal sobre esse assunto, o Governo Federal encaminhou um projeto de emenda constitucional estabelecendo a contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento dos inativos.

Resultados

O principal problema que demanda a atuação desse Programa refere-se à crescente participação das despesas com inativos e pensionistas sobre o total do orçamento da União, limitando os recursos que poderiam ser destinados para outras áreas de políticas públicas como educação, segurança etc.

Concepção

Por se tratar do pagamento de inativos e pensionistas de responsabilidade da União, despesas obrigatórias, a execução financeira das ações é integral.

Implementação

Gerente:

Delúbio Gomes Pereira da Silva

Previdência Social Básica

Resultados Este Programa tem por objetivo garantir o reconhecimento e o pagamento de direitos previdenciários previstos em lei. A Previdência Social constitui a principal política de proteção do trabalhador, garantindo uma renda para sua manutenção, nos casos de perda permanente ou temporária de sua capacidade de trabalho ou aos seus dependentes, no caso de sua morte.

O comportamento apresentado pelo indicador Taxa de Solução de Demandas – referente à relação percentual entre o total dos pedidos de benefícios solucionados e a quantidade de benefícios protocolados no mês – no período em análise demonstra uma perspectiva positiva quanto ao alcance da meta para o final do PPA, definida em 80%. Em 2002 o percentual alcançado foi de 71,5%, resultado acima da taxa apresentada em 2001 e 2000 que foram, respectivamente de 59,7% e 54,85%. Esta evolução satisfatória foi ocasionada, principalmente em 2002, pelas medidas relativas ao processo de modernização na gestão previdenciária, ao desenvolvimento de sistemas tecnológicos e à agilidade e confiabilidade do atendimento decorrente da utilização dos registros do CNIS para o processo de concessão e manutenção de benefícios.

Em 2000, a Previdência Social concedeu 2,95 milhões de novos benefícios, um crescimento de 31% em relação a 1999. Este crescimento representou 17,4% na concessão dos auxílios-doença e a queda de 20,4% das aposentadorias por tempo de contribuição em relação a 1999, resultado da contenção das aposentadorias precoces previstas na reforma constitucional da Previdência.

No ano de 2002, foram pagos 21,1 milhões de benefícios, representando um aumento de 5% em relação a 2001. Considerando que, conforme dados do IBGE, para cada beneficiário direto há 2,5 pessoas indiretamente beneficiadas, os pagamentos da Previdência chegaram a 74 milhões de pessoas. Isto representa atualmente 42% da população brasileira, ou seja, de cada dez brasileiros, quatro foram beneficiados direta ou indiretamente pela Previdência em 2002. Foram gastos para o pagamento dos benefícios R\$ 88,8 bilhões, o equivalente a 6,78% do PIB brasileiro, considerando o aumento da quantidade e do valor médio dos benefícios pagos.

No Brasil, a Previdência Social tem um papel importante na transferência da renda da área urbana para a área rural. As conquistas sociais no campo são intrinsecamente associadas à expansão da Previdência, cujos pagamentos auxiliam as famílias que vivem em economia de subsistência; dinamizam o comércio local; ajudam no financiamento de pequenas produções; reduzem a migração das áreas rurais para as grandes cidades; e garantem renda na época da entressafra. Em 2002, dos 21,1 milhões de benefícios pagos, 67% situam-se em área urbana e 33% na área rural.

A expansão da Previdência Social contribui para a redução dos níveis de pobreza no País. Se não houvesse os pagamentos feitos pelo sistema previdenciário, o percentual de pobres aumentaria de 34% para 45,3% da população, resultando no aumento na quantidade de pessoas de 54,5 milhões para 72,6 milhões. Ou seja, o gasto da Previdência Social foi responsável pela redução de 11,3 pontos percentuais nos níveis de pobreza em 1999.

Gerente:

Marcos de Oliveira Ferreira

Há que se acrescentar, ainda, que as famílias com idosos têm renda 15% maior que as famílias sem idosos e que esses participam com R\$ 67 em cada R\$ 100 de renda de suas famílias, sendo que a maior parte da renda dos idosos vem da Previdência.

A utilização do Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS para o reconhecimento dos direitos previdenciários tornou mais simples o processo de concessão de benefícios, eliminando-se a exigência de numerosos documentos que o segurado muitas vezes tinha dificuldade em apresentar, vendo-se na iminência de perder o direito a um benefício. Em 2001 foi dado um grande passo nesse sentido, validando as informações do CNIS para o período a partir de 1994. O projeto do Reconhecimento Automático do Direito foi instituído pela Lei nº 10.403 de 2002 e pelo Decreto nº 4.079 de 2002 e tem como objetivo principal transferir para a Previdência Social o ônus da prova no reconhecimento do direito aos benefícios previdenciários, visando maior eficiência e eficácia no atendimento à clientela.

Com essa medida, o segurado está desobrigado de apresentar documentos comprobatórios relativos à remuneração ou contribuição para o período a partir de 1º de julho de 1994, para o qual passam a valer as informações existentes no CNIS. O segurado poderá, a qualquer momento, solicitar a retificação das informações constantes no CNIS, com a apresentação de documentos comprobatórios sobre o período divergente. As retificações serão processadas a partir dos sistemas de acerto de dados no CNIS.

Ainda em 2002, a Previdência Social concedeu 3,9 milhões de novos benefícios, com tempo médio de dezoito dias e valor médio de R\$ 379,60. Este resultado satisfatório, foi ocasionado pelas medidas relativas ao processo de modernização na gestão previdenciária, do desenvolvimento de sistemas tecnológicos e da agilidade e confiabilidade do atendimento decorrente da utilização dos registros do CNIS, bem como pela implantação do Reconhecimento Automático do Direito.

O expressivo aumento da concessão de benefícios é explicado pela modificação na sistemática de concessão do salário-maternidade, estendido, inclusive, para a mãe adotiva a partir de 04/2002, através da Lei nº 9.876/1999. O crescimento apresentado no período deveu-se à ampliação da cobertura a todas as seguradas e à realização do pagamento do benefício pela Previdência e não mais pela empresa. Em 2000, a concessão do salário-maternidade beneficiou 829 mil mulheres.

Em decorrência da paralisação dos servidores do INSS ocorrida no segundo semestre de 2001, o atendimento à população foi prejudicado; houve uma redução do quantitativo de benefícios concedidos em 3,1%, aposentadorias 16,5% e dos benefícios acidentários 10,7%. No entanto, a concessão do salário-maternidade e da pensão por morte precedida de aposentadoria não foi prejudicada pela paralisação, de modo que o seu requerimento pode ser efetuado pela internet, apresentando uma ampliação em 8,1% e 3,5%, respectivamente.

O tempo médio de concessão de benefícios previdenciários em jan/2001 situava-se em desesseis dias, enquanto no ano de 2002 ficou em dezoito dias, tempo considerado na média histórica do INSS, após o período em que foi fortemente influenciado pela greve dos servidores previdenciários. Alguns estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Amazonas continuam a apresentar, sistematicamente, tempos médios acima da média nacional.

O Programa, por suas especificidades encontra-se presente em todo o País e envolve uma grande quantidade de pessoas e transações, sendo extremamente vulnerável a fraudes. Por essa razão, foi criada a Assessoria de Gerenciamento de Riscos, cuja atuação consiste em detectar, por meio de metodologias específicas, os pontos vulneráveis a fraudes, bem como atuar sobre aquelas já detectadas pelas áreas de controle interno. Da mesma forma, foi instituída a Assessoria de Pesquisa Estratégica, vinculada diretamente ao Ministro e voltada,

também, ao combate às fraudes contra a Previdência Social, atuando, através de intercâmbio, junto aos órgãos do poder público federal, estadual e municipal, com vista à permuta e ao cruzamento de dados estratégicos, como a identificação das ações lesivas à Previdência Social.

Para os pontos vulneráveis, são propostas alterações do processo ou implantação de controles seguros. As propostas são encaminhadas às áreas responsáveis, iniciando-se um processo de discussões e modificações dos sistemas considerados. Nos sistemas de benefícios, as vulnerabilidades já foram identificadas e trabalha-se na proposta de controles.

A Previdência Social tem proporcionado comodidade aos usuários e tem procurado reduzir drasticamente seus custos junto à rede bancária. Os bancos contratados pelo INSS processam mensalmente mais de 21,1 milhões de benefícios. Todo esse trabalho tem um preço relativamente elevado, mas custaria o dobro não fosse a utilização de recursos tecnológicos mais modernos. A tecnologia engendrou a solução de arquivos magnéticos que passaram a ser trocados diariamente entre os computadores dos bancos e da Previdência Social. Acabaram-se carnês, recibos, listagens, ofícios etc. e a implantação dos cartões magnéticos de pagamento trouxe as condições necessárias para resolver o problema.

Hoje, dos mais de 21 milhões de benefícios pagos pela Previdência Social mensalmente, cerca de dezessete milhões são sacados por meio de cartão magnético; 3,5 milhões recebem os benefícios diretamente por crédito em conta bancária e apenas setecentos mil são feitos pelos Correios em localidades que não dispõem de posto bancário, ainda assim, com todos os requisitos de segurança e comodidade

ao segurado. No próximo ano, estes benefícios pagos, atualmente, pelos Correios serão assumidos pelo Banco Postal e todos os pagamentos serão feitos com o uso de cartão magnético.

Face à especificidade do Programa, que consiste em atender à clientela previdenciária, o efeito da insuficiência de recursos humanos, tecnológicos e orçamentário-financeiros reflete diretamente no público-alvo, provocando insatisfação por parte da clientela previdenciária, ao ser obrigada a enfrentar filas, bem como retornar várias vezes à agência, para solucionar seu pleito.

Há uma crescente demanda por serviços previdenciários, aliada à escassez de recursos humanos. A falta de servidores que atuem no atendimento ao público, vem provocando enorme retardamento na conclusão das demandas realizadas nas agências da Previdência Social. Há dezessete anos não ocorre ingresso de novos servidores voltados para atuarem no Programa, além da ocorrência de uma média de 1.700 aposentadorias/ano. Estima-se, no mínimo, 18 mil novos servidores para atender de maneira adequada a demanda da sociedade brasileira. Como agravante na condução do Programa, os 4.500 contratados que reforçam a equipe no atendimento das agências da Previdência Social, terão seus contratos rescindidos por determinação do Tribunal de Contas da União, a partir de 02/2003.

Ainda neste contexto, a atividade médico-pericial, que tem por finalidade a emissão de parecer técnico conclusivo na avaliação da capacidade laborativa dos beneficiários, está a cargo de médico-perito do quadro do INSS e de médico perito credenciado, como mão-de-obra auxiliar ao quadro permanente. Há 26 anos sem realizar concurso para admissão de médico, cuja idade média está em torno de 55 anos, é mister entender o aumento a cada ano do número de médicos peritos credenciados.

A falta de recursos para investimento tecnológico por parte da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Dataprev provoca lentidão no desenvolvimento, operacionalização e acesso dos sistemas corporativos utilizados pelas agências da Previdência Social.

O Programa Interno de Melhoria do Atendimento, cujo objetivo consiste em rever o sistema de atendimento, agilizar os serviços e aumentar a comodidade dos usuários, sofreu paralisação por falta de recursos financeiros, restando cerca de oitocentas agências sem reforma, operando com máquinas de capacidade restrita. Este fato gera uma diferenciação no atendimento da clientela, tendo em vista que parte dela está se beneficiando de um atendimento com qualidade e conforto, enquanto a grande maioria ainda não atingiu este nível.

Diante desse quadro, a execução do Programa **Previdência Social Básica**, poderá vir a sofrer retrocessos, especialmente no atendimento à clientela previdenciária e na manutenção dos avanços e esforços empreendidos, principalmente, nos últimos anos. Cabe registrar que foi encaminhado Aviso desta Pasta, solicitando realização de concurso, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, não tendo sido aprovado.

Como principais resultados ou iniciativas para 2003, ressaltam-se:

- Aperfeiçoar e estender o Reconhecimento Automático de Direitos (atualmente a partir de julho de 1994) para o período até 1976, dispensando-se o segurado de provar tempo e valor das contribuições para os vínculos contributivos registrados no Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS;
- Instituição de sistemática de identificação e inscrição do segurado especial, de forma a simplificar o processo concessório de benefícios, eliminar eventuais fraudes na contagem de tempo de serviço rural e proteger o trabalhador rural de intermediários de má-fé no momento da solicitação de benefício;
- Promover divulgação e orientação sobre Acidente de Trabalho e Doenças Ocupacionais como forma de dar conhecimento à sociedade sobre os riscos e as conseqüências advindas dessas doenças, bem como reduzir os custos para o sistema previdenciário;
- Assegurar soluções de tecnologia e informação modernas e eficientes, necessárias ao atendimento e satisfação do cliente-cidadão, de modo que os serviços e informações oferecidos pela Previdência Social atendam às necessidades dos seus usuários internos e externos e estejam disponíveis em todo o País de maneira consistente, em termos de exatidão, qualidade, integridade e segurança, acessibilidade e comunicabilidade, a custo adequado.

.....
Por força de determinação constitucional, o Programa visa atender os segurados previdenciários, garantindo-lhes o recebimento, automático, de benefícios proporcionais às contribuições por eles efetuadas, quando atendidos os requisitos legais de idade avançada e tempo de contribuição. Possibilita, ainda, aos segurados previdenciários e seus dependentes, os meios indispensáveis à sua manutenção por motivo de incapacidade, encargos de família, reclusão ou morte de quem dependiam economicamente, enquanto durar a incapacidade laborativa ou o fato que gerou o benefício.

Concepção

Assim, tem-se um Programa que exige cada vez mais a presença do Estado, com atribuições de cobertura e garantia da efetividade do sistema. Hoje existem 21,1 milhões de beneficiários, mas segundo dados do PNAD/1999 existem 40,2 milhões de pessoas não protegidas pela Previdência Social. Esse contingente

dos sem-previdência estará desamparado quando lhes faltarem forças de trabalho que lhes assegurem rendas de sustento. Isso pode acontecer na doença prolongada, no acidente de trabalho, na invalidez, na morte em serviço e na idade avançada. Nessas situações de adversidade, o trabalhador e seus dependentes, se não tiverem acumulado patrimônio de onde tirar o sustento, ficarão à mercê da caridade alheia ou de benefícios assistenciais do Estado. Quem hoje não contribui, amanhã, ao perder a capacidade de trabalho, não terá direito aos benefícios da Previdência Social.

Em relação à adequação dos indicadores, ressalte-se que os atuais não são capazes de expressar os impactos causados pelo Programa sobre determinada situação, carecendo de alterações com vistas a refletir na sociedade a atuação das ações sobre o problema enfrentado.

Dentre os aspectos em que a estratégia de implementação precisa ser aperfeiçoada, pode-se citar:

- Quanto ao plano de ação com metas, prazos e responsáveis.

O aprimoramento da gestão do INSS introduziu um processo de planejamento estratégico, com definição de metas e um processo de avaliação, com definição de atores e responsabilidades. As principais diretrizes consistem em: administração para resultados; descentralização decisória e orçamentária; administração participativa; avaliação de desempenho; transparência; aperfeiçoamento contínuo; processo transparente e participativo; mapeamento do planejamento em cinco regiões e a direção central; distribuição das metas em cinco áreas de interesse; priorização de despesas compulsórias; vinculação direta do planejamento ao orçamento, permitindo um acompanhamento de todas as ações previstas, a qualquer tempo; Descrição de metas nacionais direcionadas para mensuração racional e o acompanhamento específico de cada uma.

O processo de acompanhamento e avaliação, com definição de atores e papéis, envolve a Diretoria Colegiada; Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade; Orientador Técnico da Meta; Gerente-Executivo e Superintendentes da Dataprev e Coordenação-Geral de Controladoria.

- Quanto ao plano de avaliação.

No processo de planejamento ficou consensuado, pelos diversos níveis da organização, que o gerenciamento do desempenho é a maneira pela qual se garante que os objetivos estratégicos estão sendo atingidos e continuarão a ser, no presente e no futuro.

Como parte do processo, definiu-se a metodologia de acompanhamento da implementação dos objetivos estratégicos, através de indicadores de desempenho, os quais permitirão monitorar a implementação das estratégias corporativas até o ano de 2005.

- Quanto à organização dos trabalhos no âmbito da gerência.

Conforme estabelecido no processo de planejamento estratégico, a gestão tem priorizado a descentralização administrativa, especialmente no tocante ao orçamento destinado às Gerências Executivas. Os critérios dessa descentralização estão relacionados com a produtividade, ficando a liberação condicionada à resolutividade dos processos de benefícios requeridos. Esta estratégia possibilita avaliar o desempenho das Gerências em relação à execução do Programa.

- Quanto à forma de articulação com as parcerias.

Como forma de se otimizar a atuação e, conseqüentemente, a obtenção de melhores resultados, o Programa já é desenvolvido por meio de parcerias que envolvem a rede bancária, os Correios, as prefeituras, empresas conveniadas e outras, essenciais para o processo operacional do sistema.

Por outro lado, tem-se procurado incrementar outras parcerias com diversos segmentos da sociedade, especialmente em relação aos serviços prestados, como os serviços de perícia médica e de reabilitação profissional, cujos resultados têm-se mostrado satisfatórios, contribuindo, inclusive, para a redução de gastos, além de beneficiar diretamente os usuários.

- Quanto à forma de participação do público-alvo.

Com relação à consulta ao público-alvo, embora não seja uma prática desenvolvida nas 1.147 unidades de atendimento ao público, constam experiências exitosas, como por exemplo, a efetuada na Gerência Executiva do RJ – Centro que lançou o Projeto Ouvindo o Cliente para acompanhar o nível de satisfação do usuário. Os resultados da pesquisa foram, de acordo com os quesitos apresentados: Você foi cortesmente atendido na agência? 94,51% responderam que sim. Houve solução do seu questionamento? 69,7% responde. Que nota você daria a esta agência? Nota dez, para 52,8%; e nota nove, para 20,43% dos 658 entrevistados.

- Quanto aos mecanismos de controle social.

A representação da sociedade faz-se presente pelo Conselho Nacional de Previdência Social, que é o órgão superior de deliberação colegiada, que tem como finalidade deliberar sobre a política de Previdência Social e sobre a gestão do sistema previdenciário. É de fundamental importância esse fórum de discussão na busca da transparência e legitimidade na resolução dos problemas da Previdência Social. Como é órgão superior de deliberação colegiada, as soluções são respaldadas pelas entidades representativas da sociedade civil. Assim, governo, aposentados, empregados e empregadores são co-autores das decisões proferidas pelo Conselho, o que garante a participação e a responsabilidade no equacionamento dos problemas da Previdência Social.

.....

A matriz de financiamento do Programa não tem se revelado adequada ao longo do período analisado. O Programa vem sofrendo cortes orçamentário e financeiro ao longo desses anos, prejudicando o seu desempenho.

Implementação

O Programa **Previdência Social Básica** é composto de sete ações relativas a pagamento de benefícios. Essas obrigações constitucionais são pagas rigorosamente em dia, sendo necessários pedidos de créditos adicionais durante o período. A falta de regularidade do fluxo financeiro tem comprometido o bom desempenho das ações.

No período analisado, foram envidados esforços no sentido de assegurar os recursos necessários para que a Previdência pudesse cumprir seus compromissos. A insuficiência de recursos é decorrente de dois fatores: o subdimensionamento dos limites frente à dotação orçamentária; e a própria dotação orçamentária, que tem-se mostrado aquém das demandas de gastos da pasta, notadamente em relação ao INSS.

Os pagamentos que têm-se mostrado com maior comprometimento referem-se à remuneração dos serviços bancários, os decorrentes do Programa de Melhoria do Atendimento – PMA, cuja implementação tem significado uma mudança importante na gestão da Previdência Social. Por outro lado, a insuficiência de fluxo financeiro não tem possibilitado a modernização tecnológica da Dataprev, enquanto o montante previsto para investimentos, no período de 2000 a 2002, soma R\$ 138 milhões, foram investidos R\$ 49,4 milhões, ou seja, apenas 35,8% da dotação prevista.

Quanto ao cumprimento de metas físicas em 2002, as ações Orientação aos Segurados para Prevenção de Doenças Ocupacionais e de Acidentes de Trabalho e Serviço de Reabilitação Profissional não atingiram a meta prevista. Na primeira, não foi registrado o público das teleconferências realizadas em parceria com outras entidades e sem ônus para o INSS. Na segunda, o Programa de Reabilitação Profissional – Reabilita só foi implantado em 315 agências, prejudicando algumas localidades que aguardam pela oportunidade de entrar no programa.

Todo esse trabalho está sendo comprometido, em função do fluxo irregular de recursos que não garante o mínimo necessário para a manutenção da máquina administrativa, colocando em risco os resultados obtidos, haja vista que a cada ano a situação se agrava. Atualmente os recursos orçados/disponíveis têm permitido atender demandas que, em vários casos, não cobrem sequer a competência até outubro de cada ano.

A melhoria contínua dos recursos humanos é um desafio que se impõe, configurando-se como ponto crítico para o desempenho do programa. O esforço de capacitação tem tido especial atenção para o servidor que atua no atendimento. Em 2001, foram capacitados 38.167 servidores, representando um aumento de 14% em relação ao ano anterior. Em 2002 foram capacitados 21.545 servidores para o reconhecimento de direito previdenciário.

O processo de capacitação possui uma dinâmica muito grande face às constantes mudanças na legislação previdenciária, que implicam alterações nos sistemas corporativos utilizados nas agências e impactam no atendimento ao segurado.

Em função das modificações introduzidas na estrutura organizacional do INSS, buscou-se a profissionalização do nível executivo, cujos cargos passaram a ser ocupados exclusivamente por servidores efetivos do quadro de pessoal ativo da autarquia, escolhidos em lista tríplice composta a partir de processo de seleção interna, de adesão espontânea e que prioriza o mérito profissional. Uma vez escolhido, participam do Programa de Capacitação Gerencial, antes de serem efetivados. Todos os atuais Gerentes Executivos do INSS foram selecionados sob esses procedimentos.

Um outro grande avanço nesta área foi o desenvolvimento de um projeto de educação corporativa e de melhoria de gestão efetiva, através de um acordo de cooperação técnica, entre o INSS e a Unesco. Este projeto visa à valorização dos servidores, capacitando-os e qualificando-os em prestação de serviços aos segurados. Espera-se, com isso, contribuir para a criação de uma cultura de respeito aos direitos de cidadania. Isso deu origem à Uniprev; considerado o maior curso de ensino a distância, do País. É uma universidade corporativa que promoverá a construção de uma comunidade de aprendizagem, contribuindo para a sedimentação da cultura de educação permanente, transformando as habilidades, percepções, crenças e valores em crescente desenvolvimento pessoal, profissional e institucional.

A prática de instituir parcerias tem sido um mecanismo bastante utilizado para dinamizar a atuação do Programa e tem-se mostrado bem sucedida. Tendo em vista que o Programa é executado de forma descentralizada, as parcerias são efetuadas de acordo com a expectativa de resultados, envolvendo diferentes parceiros, a nível local.

Podem-se citar casos efetivados com estados, municípios, Sebrae, SESI, Senai e outros, envolvendo processos de capacitação para os servidores, instalação de quiosque de atendimento, realização de exames médico-periciais em segurados do INSS, com uma redução substancial dos custos: R\$ 18,00 para perícia domiciliar ou hospitalar contra R\$ 27,00 cobrado pela rede conveniada e R\$ 14,00 para perícia ambulatorial contra R\$ 21,00. Esses exames destinam-se aos segurados afastados por incapacidade temporária e em processo de reabilitação, visando dar novas oportunidades de trabalho, diferentes das atividades que exerciam antes.

O cidadão tem, por outro lado, acesso direto à Previdência, por meio da Ouvidoria, que é um canal de comunicação que a Previdência mantém para que a sociedade possa fazer reclamações, sugestões e denúncias. Cada caso é acompanhado pela equipe, que procura deixar o reclamante sempre informado sobre a situação de sua denúncia ou pedido. Além de ajudar os segurados na solução dos seus problemas, a Ouvidoria também contribui para que o atendimento da Previdência tenha cada vez mais qualidade.

Em relação à adequação da infra-estrutura à gestão por programas, embora a Previdência Social disponha de uma rede física relativamente ampla, ela ainda não está totalmente adequada ao atendimento da população. A continuidade do processo de modernização das agências é essencial ao sucesso do Programa, daí a necessidade de que sejam disponibilizados recursos orçamentários suficientes que garantam a continuidade das ações voltadas à melhoria da infra-estrutura física do INSS.

No caso da adequação da estrutura organizacional, o Ministério está em fase de adequação à gestão por programas, prevalecendo a estrutura tradicional de gestão baseada no desempenho das atribuições definidas no regimento interno de cada unidade.

Qualidade do Atendimento na Previdência Social

Resultados Este Programa tem por objetivo melhorar a qualidade do sistema de atendimento aos usuários da Previdência Social.

A Previdência Social paga benefícios a 21,1 milhões de pessoas por mês. O total de beneficiários diretos da Previdência corresponde à população do Chile e do Uruguai juntas. Estima-se que a Previdência Social, indiretamente, beneficie cerca de 74 milhões de pessoas, algo em torno de 42% da população brasileira. Isso significa que, além do próprio beneficiário, existem, em média, outras 2,5 pessoas por família vivendo com recursos da Previdência.

A clientela previdenciária obteve, ao longo de 2000 a 2002, inúmeras conquistas em termos de novos serviços e aperfeiçoamento dos já existentes. Dentre os resultados promovidos pelo Programa de **Qualidade do Atendimento na Previdência Social**, destacam-se:

- reformulação de cerca de 56% da rede de atendimento, atendendo mais de 38 milhões de cidadãos nas 426 agências e unidades avançadas da Previdência Social, sendo 16 milhões somente em 2002. Também foram reformuladas 71 das 75 unidades móveis de atendimento;
- realização de mais de 2,3 milhões de atendimentos nas unidades volantes PREVMóvel, sendo 1,4 milhões no ano de 2002. Percorrendo localidades do interior do país, onde não existem agências, as unidades móveis dispõem de todos os serviços, inclusive os necessários à concessão de benefícios decorrentes da incapacidade para o trabalho;
- instalação de 1.131 terminais de auto-atendimento, beneficiando no período de 2000 a 2002 cerca de 5,8 milhões de pessoas, sendo 2,6 milhões em 2002. Entre os serviços oferecidos, as informações sobre processos de concessão e revisão de benefícios e o fornecimento de extratos de pagamento de benefícios e contribuições previdenciárias são os mais procurados;
- foram 26 milhões de acessos aos serviços oferecidos pela Internet, tais como: cálculo de contribuições; concessão inicial de benefícios de Salário-Maternidade; Auxílio-Doença e Pensão por Morte; pedidos de certidão negativa de débito e extrato de valores de benefícios. Foram atendidos mais de 147 mil requerimentos de concessão de benefícios, garantindo comodidade aos que possuem acesso à Internet e reduzindo o número de beneficiários que se dirigem às Agências;
- abertura de 134 mini-unidades de atendimento, instaladas após convênio com as prefeituras. Com o PREVCidade, o cidadão não precisa percorrer longas distâncias para ter acesso aos serviços previdenciários;
- atendimento de 28,9 milhões de cidadãos por intermédio do PREVFone (0800780191), no período de três anos. Os serviços do PREVFone são prestados a partir da operação de três centrais instaladas em Brasília, São Paulo e Salvador, reunindo um total de 130 posições de atendimentos. Além das consultas referentes às informações sobre a legislação previdenciária, há oportunidade de apresentação de reclamações, sugestões e denúncias, a serem encaminhadas à Ouvidoria, e oferecimento serviços como inscrição e o agendamento com hora marcada nas agências da Previdência Social;

Gerente:

Eliane Lourenço da Silva Sousa

- recebimento de 313.629 ocorrências com reclamações de atendimento e denúncias, no período total, sendo 123.415 em 2002. A Ouvidoria-Geral proporciona à sociedade, em geral, um canal direto, ágil e gratuito de comunicação com a Previdência Social, possibilitando o controle social da qualidade dos serviços oferecidos mediante contato por centrais de cartas, PREVFone, fax e internet;
- realização de 439 mil perícias médicas por intermédio do Sabi – Sistema de Administração de Benefícios por Incapacidade – sendo 255 mil em 2002. O Sabi é um sistema multifuncional, que incorpora desde a marcação de consulta e requerimento de benefícios até o processo de manutenção e gestão destes. O sistema, implantado em 247 unidades, também agrega todos os conhecimentos, processos e cálculos específicos de concessão do benefício e possibilita procedimentos e indicadores únicos e válidos para todos os benefícios por incapacidade;
- realização de 3.695 supervisões às unidades de atendimento do INSS. As supervisões também contribuem para a implementação de ações de melhoria em busca da satisfação do usuário, pois objetiva avaliar o desempenho dos serviços, principalmente identificando possíveis falhas nos serviços de auto-atendimento e no sistema de gerenciamento de filas, bem como verificando os serviços em operação, para padronização;
- reativação de 11.062 benefícios e a cessação de outros 12.455, no período de 2000 a 2003, como resultado das ações desenvolvidas pela Auditoria; e
- a Pesquisa Nacional de Satisfação do Usuário do Serviço Público, realizada pelo Governo Federal no último bimestre de 1999, classificou o item Rapidez da Previdência em Analisar e Responder Pedidos como terceiro em importância e com índice de aprovação mais baixo, 59%.

A deficiência no quadro de pessoal é uma das principais causas para atrasos na concessão. Grande parte dos concessores do INSS são servidores do nível intermediário, cujo quantitativo vem sendo reduzido a cada ano. A contratação de prestadores de serviço tem amenizado o problema, mas os funcionários terceirizados não podem executar atividades de análise e concessão de benefícios (decisão do Tribunal de Contas da União). O problema tende a agravar-se em face de previsão de afastamento de três mil servidores até 2003, devido a pedidos de aposentadoria. Encontra-se no Congresso, desde 2001, Projeto de Lei nº 5.906 para aprovação de concurso público.

Apesar dos problemas enfrentados, os indicadores do Programa **Qualidade do Atendimento na Previdência Social** vem evoluindo positivamente. O indicador Idade Média do Acervo de Solicitações de Benefícios Aguardando Solução – IMA, que revela o tempo médio de permanência de um requerimento no acervo de benefícios aguardando solução, era de 88 dias em janeiro de 2002, reduzindo para 59 dias em dezembro. O indicador Taxa de Solução de Benefícios em Até Trinta Dias também apresenta resultados ascendentes, de 65% para 76% em dezembro do mesmo ano.

A tendência positiva dos indicadores é consequência direta das transformações da rede de atendimento da Previdência Social. A continuidade desse Projeto, que intensifica melhorias em instalações físicas e nos equipamentos de informática, conjuntamente com outros, como: ampliação da rede por intermédio do PREVCidade; convênios com as prefeituras municipais que não contam com unidades de atendimento em sua jurisdição; ampliação das centrais telefônicas, dos terminais PREVFácil, das unidades PREVmóvel e dos atendimentos pela internet, são fundamentais para a permanência de resultados ascendentes.

Como principais resultados e iniciativas para 2003, ressaltam-se:

- implementar padrões de qualidade em pelo menos 30% das 1.147 Unidades de Atendimento da Previdência Social;
- estender para todos os municípios brasileiros os serviços de pagamento, de modo a facilitar o acesso dos beneficiários ao recebimento de seus benefícios. (Nas localidades de difícil acesso, ampliar as atividades dos PREVbarcos incluindo o pagamento dos benefícios);
- ampliar a disponibilização de serviços previdenciários pela internet, oferecendo maior comodidade aos contribuintes e reduzindo custos no atendimento;
- intensificar a capacitação, através de programa de desenvolvimento gerencial voltado para os gerentes e suas equipes, de modo a proporcionar um atendimento solícito, cortês, rápido e resolutivo à clientela previdenciária;
- melhorar e ampliar as formas de acesso à Ouvidoria-Geral, de modo que o usuário possa obter informações, efetuar suas reclamações, bem como tomar conhecimento da situação em que se encontra a questão de seu interesse; e
- assegurar soluções de tecnologia e informação modernas e eficientes, necessárias ao atendimento e satisfação do cliente-cidadão, de modo que os serviços e informações oferecidos pela Previdência Social atendam às necessidades dos seus usuários internos e externos, estando disponíveis em todo o País de maneira consistente em termos de exatidão, qualidade, integridade, segurança, acessibilidade e comunicabilidade, a custos adequados.

Concepção

Instrumento de grandes conquistas do trabalhador brasileiro, a Previdência Social tem enfrentado, ao longo das últimas décadas, crescentes problemas institucionais, operacionais e financeiros. Tais problemas decorreram, em grande medida, da expansão não planejada do sistema, com cobertura a parcelas crescentes da população e aumento da quantidade de benefícios e serviços oferecidos, sem a necessária revisão dos seus mecanismos de financiamento.

Ao lado dos problemas relativos à estrutura de custeio e ao rol dos benefícios disponibilizados aos segurados, coloca-se com a mesma propriedade a dimensão especificamente administrativa e gerencial da crise da Previdência Social. Com efeito, o padrão dos serviços oferecidos ainda não tem a aprovação dos segurados.

A tentativa de resgate da credibilidade e da imagem institucional levou a Previdência Social à implementação de uma série de mudanças internas que resultaram em melhorias, por intermédio de ações voltadas às necessidades e anseios da população brasileira.

Antes da aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), a Previdência Social já havia desencadeado um conjunto de ações como atividades preparatórias a um futuro planejamento organizacional para a Qualidade. O processo de informatização dos antigos postos de atendimento (1991), armazenando todas as informações relativas ao processo concessório, e a criação de um conjunto de sistemas de informações gerenciais, concedeu à Previdência Social o título de pioneira na disseminação de uma cultura gerencial voltada para a avaliação de desempenho (1993).

Em 23 de junho de 1998, dezoito dias depois da publicação da Emenda Constitucional nº 19, que inseriu a eficiência como um dos princípios norteadores da administração pública, foi instituído o Programa de Melhoria do Atendimento na Previdência Social – PMA, com a tarefa de modernizar os postos e oferecer novas modalidades de atendimento ao usuário, facilitando o acesso direto e o controle externo, através de terminais de auto-atendimento, acessos à internet

e a centrais telefônicas (0800), atendimento em unidades móveis e da criação de uma Ouvidoria-Geral. Com o PMA foram intensificadas ações de capacitação dos servidores diretamente envolvidos no atendimento ao cidadão e de investimentos em tecnologia, desenvolvendo sistemas de informação necessários ao suporte das atividades e garantindo integração e controle entre as diversas áreas do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, órgão executor da política de Previdência Social. A preocupação com a modernização tecnológica, na ocasião, tinha o objetivo de apoiar as ações necessárias à melhoria da qualidade dos serviços prestados aos usuários e à otimização dos resultados.

Em 1999, com a implantação de nova estrutura organizacional, atribuindo ao INSS administração colegiada com descentralização decisória, foram criadas cem gerências executivas, com autonomia para que administrassem seus recursos. A partir da reestruturação do INSS, os serviços evoluíram consideravelmente e a preocupação com a melhoria nos serviços oferecidos teve novo enfoque, em virtude da instituição do Programa Avança Brasil.

Visando a adequação da estrutura organizacional, oportunizando a flexibilização e a descentralização das ações – elementos essenciais para o aumento da capacidade operativa da instituição no sentido de dar respostas ágeis no atendimento e assegurar o controle e a participação social – a Previdência Social instituiu o Plano Diretor de Tecnologia e Informação – PDTI, dando mais um passo em direção à modernização, buscando o redesenho de processos e modelagem de dados e o desenvolvimento de novos sistemas de informação necessários ao suporte das práticas de gestão.

Nestes três anos de PPA, algumas ações implementadas possibilitaram avanços em direção à Qualidade. Em 2000, em parceria com a empresa de consultoria *Price Waterhouse e Coopers*, o INSS estabeleceu uma visão de futuro para a Instituição, de forma a permitir que os planos e projetos fossem elaborados e implementados articuladamente e em direção ao novo modelo integrado de planejamento, orçamento e gestão.

Com o propósito de consolidar o processo de descentralização administrativa iniciado em 1999 com a reestruturação organizacional, foi instituído um Plano Estratégico, que contempla o período de quatro anos, e um Planejamento Operacional Anual, iniciado em 2001, adotando uma política de responsabilização dos dirigentes por melhores resultados e melhor funcionamento das unidades. Para isso, estipula-se metas a serem cumpridas pelas Gerências Executivas e descentraliza-se os recursos orçamentários a serem administrados. O Sistema de Acompanhamento do Plano Operacional, de responsabilidade da Controladoria/INSS, que divulga mensalmente a execução física e financeira de cada ação e o responsável pela informação, auxilia na avaliação dos Programas constantes do PPA 2000-2003. Para o ano de 2003, o Planejamento Operacional pretende alcançar todas as ações que compõem o Plano Plurianual.

No início do Plano Plurianual vigente, apesar dos avanços em relação à qualidade do atendimento, tendo o número de demandas não-resolvidas nos prazos legais reduzido significativamente, a Previdência Social ainda estava distante de atender às expectativas de sua clientela.

A sociedade reclamava uma Previdência Social mais ágil, menos burocratizada, mais aberta ao controle social dos recursos que administra. Nesta perspectiva, este Programa contempla um conjunto de ações de melhoria do atendimento do INSS, especialmente nas áreas dos benefícios, auditoria, procuradoria, arrecadação e fiscalização e logística. Ele tem a finalidade de conferir agilidade à prestação de serviços, comodidade aos usuários e ampliação do controle social, a partir da utilização intensiva de tecnologia e da revisão dos processos de trabalho relativos à prestação de serviços, tendo em vista a integração dos

serviços em local único, a ênfase na informação e orientação prévia sobre a utilização dos serviços prestados e o auto-atendimento por meio de quiosques do tipo bancário, central telefônica 0800 e internet.

O Programa **Qualidade do Atendimento na Previdência Social** possui ações que:

- estão diretamente ligadas ao atendimento, como Serviços Interativos, Reformulação da Rede de Atendimento e Disseminação do Sistema de Administração de Benefícios por Incapacidade – Sabi;
- avaliam, corrigem e acompanham a execução de todo o processo de melhoria da qualidade, como Auditoria Preventiva e Corretiva em Rotinas, Procedimentos e Processos, Avaliação da Qualidade e Produtividade dos Serviços nas Unidades de Atendimento;
- possibilitam o controle social sobre a qualidade dos serviços disponibilizados, como a ação da Ouvidoria; e
- possibilitam a modernização da Instituição, para que ela adote uma postura pró-ativa, seja ágil e competitiva, buscando fortalecer a sua imagem e aumentar a credibilidade em seus serviços, como a ação de Modernização da Gestão Administrativa e de Serviços Previdenciários.

Entretanto, alguns serviços não estão contemplados, como a adequação das unidades de atendimento às pessoas portadoras de necessidades especiais e o tratamento dos pedidos de recurso ao Conselho de Recursos da Previdência Social, motivo de insatisfação por parte significativa de segurados da Previdência Social.

As principais causas e respectivas ações vinculadas ao problema abordado pelo programa são:

Causa	Ação
Existência de um elevado acervo de processos de concessão de benefícios aguardando o julgamento de recursos nas Câmaras e Juntas do CRPS, causando longa espera para a conclusão dos pedidos de recurso.	Avaliação da Qualidade e Produtividade do atendimento das unidades do Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS.
O Direito Constitucional da Pessoa Portadora de Necessidades Especiais, de locomover-se com facilidade e de receber atendimento especial, levou a Previdência Social a promover a implementação de ações voltadas para esse público. O Projeto Previdência Especial prevê obras de adaptação das agências às pessoas portadoras de deficiência, como a instalação de pista tátil para facilitar a locomoção dos portadores de deficiência visual e a implantação do PREVFácil Especial, adequado às pessoas que utilizam linguagem Braille e/ou cadeira de rodas. O projeto prevê, ainda, treinamentos especializados aos servidores para o atendimento. O Projeto não pode ser completamente implementado por falta de verba específica.	Adequação das unidades para atendimento aos portadores de necessidades especiais.

Entre os outros produtos desenvolvidos pelo Programa e que não estão no PPA vigente destacam-se:

- a ampliação da rede com a utilização do PREVCidade – acesso aos serviços previdenciários em mini-unidades de atendimento, instaladas após convênio com as prefeituras;

- atendimento móvel – PREVMóvel – Percorrendo localidades do interior do país onde não existem agências, as unidades (barcos ou automóveis) dispõem de todos os serviços, inclusive os necessários à concessão de benefícios decorrentes de incapacidade para o trabalho; e
- sistema de Acompanhamento de Atendimento Bancário – visando avaliar o atendimento disponibilizado aos segurados pelos bancos conveniados.

.....

A lei orçamentária para 2003 prevê uma redução de 3,4 milhões em relação às receitas programadas para o Programa em 2002. As ações que tiveram suas receitas reduzidas foram: Auditoria Preventiva e Corretiva em Rotinas; Procedimentos e Processos; Avaliação da Qualidade e Produtividade dos Serviços nas Unidades de Atendimento; e Serviços Interativos. O impacto negativo sobre o usuário será inevitável, principalmente quanto ao atendimento prestado pelos Serviços Interativos. A ação Serviços Interativos sofreu uma redução de mais de R\$ 6 milhões do valor inicialmente previsto. A redução afetará a qualidade dos serviços prestados, pois dificultará a ampliação de novos pontos de atendimento para o PREVFone, a introdução de novos serviços no PREVNet e a aquisição de novos terminais PREVFácil.

Implementação

Outras ações, embora com previsão de créditos adicionais para 2003, terão dificuldades para alcançar a meta física prevista. O Projeto Reformulação da Rede de Atendimento foi inicialmente programado para encerrar-se no final de 2003, com a conclusão do processo de transformação em todas as 1.147 unidades. Entretanto, ocorreram atrasos nas obras para a adequação física dos pontos de atendimento, devido às restrições orçamentárias e à não-liberação de valores suplementares. Atualmente encontram-se reformuladas 426 unidades fixas e 71 móveis. Para 2003, segundo a lei orçamentária, será acrescido R\$ 13,4 milhões ao valor previsto pelo Decreto 4.322/2002, para a conclusão de mais 49 unidades. O orçamento disponibilizado no PPA 2000-2003 cobrirá apenas metade do total das unidades, podendo prejudicar o atendimento ágil e a comodidade dispensada aos usuários.

Apesar da baixa execução financeira, 11% em 2001 e 19% em 2002, a ação Disseminação do Sistema de Administração de Benefícios por Incapacidade - Sabi é de suma importância para a Previdência Social. O Sabi é um sistema multifuncional, que incorpora desde marcação de consulta e requerimento de benefícios até o processo de manutenção e gestão destes. A conclusão do Projeto trará vários benefícios para a população, com destaque para a redução do tempo entre o requerimento e a concessão de benefícios por incapacidade e a implantação do conceito de Cliente, através da disponibilização de informações que possibilitem o atendimento ao segurado, a qualquer tempo, em quaisquer unidades de atendimento da Previdência Social. Os atrasos na implantação do Sistema Sabi devido a problemas na sua instalação e à necessidade de alterações nos módulos de atendimento ao Cliente, controle operacional e atendimento médico, dificultaram a execução física e financeira da ação Disseminação do Sabi.

A insuficiência de recursos orçamentários, resultante dos cortes e do contingenciamento realizado nos últimos anos, e a carência de pessoal têm causado graves impactos na qualidade do atendimento e dos serviços prestados.

O número de inscritos no Regime Geral de Previdência Social vem crescendo a cada ano e novos segurados têm procurado as agências, mas o quadro de pessoal responsável pelo atendimento, ao contrário, tem reduzido. A contratação de prestadores de serviço tem amenizado o problema, mas os funcionários terceirizados não podem executar atividades de análise e concessão de benefícios.

O treinamento dispensado à equipe gerencial responsável pela implementação do Programa ao nível do Governo Federal também requer ajustes. A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP neste ano, agendou alguns encontros, que contribuíram para a ampliação de conhecimentos na área de gestão dos programas. As participações dos gerentes, porém foram prejudicadas face às responsabilidades de sua função como servidor público, pois suas responsabilidades não se restringem à função de gerente de programa. Falta definição do papel e da autonomia dos gerentes e do compromisso da instituição ao designá-lo.

Para fins de avaliação da qualidade das unidades de atendimento, foram criados os seguintes Sistemas:

- Sistema de Gestão do Planejamento Operacional - disponibiliza o acompanhamento da execução física das metas previstas no Plano Operacional de 2002;
- Sistema de Gestão de Indicadores - permite a análise da avaliação da eficiência, eficácia e efetividade das unidades de atendimento e Gerências Executivas;
- Sistema de Acompanhamento de Cronograma do Programa de Melhoria do Atendimento - permite o acompanhamento das unidades já reformuladas e a previsão de adequação das demais;
- Sistema de Supervisão das Unidades - com informações relativas às visitas realizadas; e
- Sistema de Controle de Atendimento do PREVMóvel - contabiliza os atendimentos prestados.

A Previdência Social tem realizado grande esforço para melhorar o atendimento. No entanto, convive com problemas críticos em seu funcionamento, os mais significativos são:

- insuficiência de pessoal - o atendimento nas agências é, em localidades onde há maior demanda e menos disponibilidade de servidores do quadro permanente, realizado por prestadores de serviço contratados por empresas terceirizadas;
- insuficiência de linhas (PREVfone) - o crescimento acelerado do número de chamadas aos serviços 0800 vem ocasionando demora no atendimento e dificuldade de se completar a ligação, devido à necessidade de ampliação dos pontos de atendimento;
- falta de equipamentos de informática e dificuldades ligadas à área de tecnologia - em 57% das agências (não reformuladas) há carência de equipamentos e, em toda a rede, há freqüentes interrupções na prestação de atendimento devido às deficiências e irracionalidades dos sistemas, sobretudo na área de benefícios;
- falta de manutenção dos equipamentos - mesmo as unidades abrangidas pelo Programa de Melhoria do Atendimento na Previdência Social têm enfrentado problemas por falta de manutenção nos equipamentos. Exemplo: terminais de auto-atendimento desativados; e

- insuficiência de investimentos em treinamento e qualificação de pessoal - o problema relacionado a pessoal também se apresenta em termos qualitativos, sendo apontados como fator de atraso na concessão de benefícios os erros na análise de processos cometidos por servidores, cuja precária habilitação decorre de insuficiência dos treinamentos, que, para serem efetivos, deveriam considerar a enorme complexidade da matéria previdenciária e as freqüentes mudanças nela empreendidas.

É importante salientar que os problemas citados acima decorrem, principalmente, da falta de recursos orçamentários resultantes dos cortes e do contingenciamento realizado nos últimos anos.