

## **Localizando os invisíveis: metodologia de inclusão de famílias em programas sociais**

**Viviane Canecchio Ferreirinho**

### **Introdução: Os programas sociais e de transferência de renda no Brasil**

Falar de programas sociais e de transferência de renda é falar de proteção social. A proteção social não pode, por sua vez, ser entendida fora do contexto de uma sociedade ou modelo econômico que gere desigualdade e injustiça. Não há que proteger se não existirem desprovidos ou vulneráveis. A reorganização do mundo econômico com crescente concentração do capital financeiro, tem gerado aumento da pobreza, concentração de renda em poucas mãos e exclusão de grandes contingentes populacionais do acesso à condições mínimas de saúde, educação e meios de sobrevivência. Ao mesmo tempo a ética e a defesa de direitos humanos também têm conquistado espaço e fechar os olhos para a miséria, a doença e a exclusão política e econômica não é mais uma estratégia possível, como foi no início da industrialização em que a exploração do trabalho à exaustão era tratada com indiferença.

A história do Brasil na segunda metade do século XX - em que o país esteve quase sempre na condição de *em desenvolvimento*, devedor às instituições econômicas internacionais, sujeito a ajustes e medidas de austeridade, normalmente suspendendo gastos do governo - teve sempre dificuldades para adotar medidas protetivas. O governo militar promoveu uma política econômica centralizada no Estado e um crescimento econômico muito rápido conhecido como “milagre brasileiro”. Entretanto, esse modelo econômico pautado na ideologia de fazer o bolo crescer para depois dividi-lo e conduzido a arrochos salariais constantes impostos aos trabalhadores, gerou uma desigualdade social sem precedentes, inflação de 200% ao ano e uma dívida externa alta.

Nos vinte e um anos em que perdurou o regime militar algumas concessões foram feitas à área social, no sentido de atenção ao exército de reserva de trabalhadores para a economia e para continuidade do crescimento econômico. Assim, foi criado o Ministério da Previdência e da Assistência Social e algumas ações pontuais e setorializadas como o programa de alfabetização de adultos (MOBRAL), de construção de casas populares (BNH) e de complementação alimentar (PRONAM), que tentavam amenizar a pauperização e aumento vertiginoso das desigualdades sociais criadas pelo modelo político-econômico.

Com o fim da ditadura militar, houve um longo processo de tentativas até o êxito do controle inflacionário e adoção do modelo econômico neoliberal. Com a defesa da presença mínima do Estado nas relações econômicas, as políticas públicas ficam subordinadas aos ajustes econômicos e às regras de mercado (Yasbek, 2004), ou seja, gasto com a proteção social de famílias é visto como despesa e não como direito. Nesta perspectiva, a pobreza é vista como exclusão social e não como parte do modelo, logo, não se pode ignorá-la, então as práticas para atenuar essa condição são a transferência do problema e da “culpa” para a sociedade civil, despolitizando a discussão sobre direitos e reeditando práticas antigas de filantropia.

No discurso mais recente, ao invés de declaradamente deixar-se a proteção social sob a responsabilidade das igrejas e entidades benevolentes, transfere-se alguns recursos do Estado para organizações não governamentais e cobra-se o cumprimento de algumas metas. O resultado, entretanto é que a política com foco em alguns segmentos ou problemas pontuais e que, ao final, continua dependendo da solidariedade e benevolência, muitas vezes das mesmas igrejas e liga de senhoras que faziam o assistencialismo no passado. Reforça-se a condição de subalternidade daquele que recebe a ação, normalmente o mais frágil e a ação de solidariedade remete a ação à esfera privada, distanciando-

a da lógica de direitos. Mesmo com os vários projetos e programas apresentados, especialmente no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, as ações eram focadas, muitas vezes emergenciais e quase sempre concorriam entre si pelos investimentos (Zimmermann, 2006).

No Brasil, a transferência de renda como forma de proteção social aparece pela primeira vez com a discussão sobre a proposta apresentada em 1991 no senado que pretendia garantir legalmente uma renda mínima a todos os cidadãos.

O projeto do senador Suplicy motivou a publicação de vários artigos na grande imprensa e provocou intensos debates, dividindo opiniões, resultando em adesões e divergências. Esse projeto acabou por abrir novos caminhos no enfrentamento da fome e da pobreza no plano local (Zimmermann, 2006).

Entretanto, as críticas perpetradas pelo pensamento neoliberal ou conservador acabaram por dirigir o caminho seguido pelos primeiros municípios ao adotarem esse tipo de proteção, Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP) e Brasília (DF). Esses programas se estabeleceram tentando equacionar a crítica especialmente fundada no argumento que só deve receber um benefício, aquele que tem responsabilidades, *a todo direito, corresponde um dever*. Essa necessidade de dar uma justificativa à sociedade sobre a concessão de uma renda para sobrevivência, que deveria ser um direito, influenciou, também, a concepção do maior programa de transferência de renda adotado, posteriormente, para o país que é o Bolsa Família. Veremos à frente qual é esse argumento. O projeto de lei original tinha como uma de suas justificativas:

Assim como as pessoas que ganham além de um determinado limite transferem parte de seus rendimentos ao Erário, na forma do Imposto de renda, aquelas que percebem rendimentos inferiores a um mínimo de subsistência receberão uma complementação, por meio do mesmo sistema. Uma importante vantagem está no reconhecimento do direito de escolha do beneficiário, que passa a determinar seus gastos. Diferencia-se assim de outros programas sociais que têm por objetivo distribuir bens aos pobres, ou prestar-lhes assistência, sem consultá-los previamente acerca de suas necessidades mais prementes (SUPPLY, Projeto de lei 2.561, 1992).

A proposta indicava um avanço na condição de cidadania dos mais pobres, instaurando-se como um direito, inclusive de escolha sobre seus gastos, em que não havia contrapartidas. Entretanto as discussões sobre o projeto e posteriormente os programas instaurados referem-se ao recebimento condicionado do benefício. Normalmente, as exigências dos programas adotados dizem respeito à manutenção das crianças na escola. *Mesmo que as intenções dessa condicionalidade sejam positivas, esse tipo de política reforça os velhos mecanismos de dependência e da falta de provisão de autonomia aos pobres nas políticas sociais brasileiras* (Zimmermann, 2006, p.147). O argumento da responsabilidade, gerou a contrapartida, o recebimento condicionado de um direito básico.

Na tentativa de restaurar a assistência social como direito e reconduzi-la ao que preconizava a Lei Orgânica da Assistência Social (lei 8.742/1993) que havia tido pouca aplicabilidade nos governos anteriores. E, principalmente, para cumprir o compromisso com o combate a fome é sancionada a Lei 10.836, em janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família - PBF, concebida, ainda, dentro dessa perspectiva das condicionalidades.

Atualmente, o PBF é destinado a famílias em situação de pobreza, ou seja, que possuem renda per capita até 1/4 salário mínimo e em extrema pobreza, até 1/8 de salário mínimo per capita e o

recebimento do benefício estabelece condições de acompanhamento do sistema público de saúde e de educação. A unidade beneficiada é a família e para não ter o benefício bloqueado, suspenso ou, até mesmo, cancelado, é exigida na área da educação a inserção e manutenção de crianças de 6 a 15 anos em escolas da rede regular de ensino e frequência de 85%, informando sempre que houver mudanças de escola ou ausência justificada.

Na área da saúde são exigências do programa: que gestantes e nutrizes façam inscrição no pré-natal e compareçam às consultas e atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável; que os responsáveis pelas crianças menores de 7 anos mantenham atualizado o calendário de vacinação e façam acompanhamento de seu estado nutricional. Outros benefícios e programas estão inseridos no Bolsa Família, dentre eles, o Benefício Variável Jovem (BVJ) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). O primeiro para conservação de jovens de 16 e 17 anos na escola e o segundo para coibir a utilização de crianças em situação de trabalho.

A proposta do programa é, primeiramente, retirar a família da situação de pobreza em que se encontra, por meio do recebimento de uma renda; garantir o acesso aos direitos básicos de educação e saúde, com o cumprimento das condicionalidades e conseguir a superação da vulnerabilidade por meio de ações complementares de inclusão em outras políticas públicas.

Dentro do PBF existem quatro tipos de benefícios, que podem ser combinados a outros programas, como o PETI ou o Brasil Carinhoso (para famílias com crianças menores de 6 anos): o Básico, o Variável, o Variável para Jovem e o para Superação da Extrema Pobreza. O valor recebido pelas famílias varia em média de R\$77,00 (cerca de US\$25,00), até R\$336,00 (aproximadamente US\$106,00), segundo a o banco Caixa Econômica Federal, gestor financeiro do programa. Pode haver combinações de benefícios o que faz os valores variarem e porque o cálculo é feito para que haja uma renda per capita de R\$70,00 (US\$22,00), mas o valor máximo recebido foi de R\$1.332,00 (US\$421,00, aproximadamente)<sup>1</sup> para uma família com 19 membros. Várias críticas são feitas quanto ao recorte de renda familiar que torna a família elegível para o programa, bem como com relação aos valores recebidos.

Para aqueles que advogam que esses recebimentos “acomodam” as famílias em uma situação de beneficiários eternos, esses valores demonstram que, se o país não consegue implementar empregos cujos salários tenham valores semelhantes, nada mais justo que forneça uma distribuição mínima de renda. Mas, outra parcela critica os valores baixos repassados e a necessidade, ainda, da tutela estatal para o cumprimento das condicionalidades.

Outra crítica feita ao PBF, diz respeito à priorização da transferência de renda em detrimento a outros programas e serviços da assistência social. Behring (2011) afirma que, em 2006, em média, apenas, 58,6% dos recursos alocados na Assistência Social foram geridos pelo Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), pois o Programa Bolsa Família fica fora do Fundo. Além disso, a autora, alerta que, do dinheiro que é gerido pelo FNAS, grande parte fica com os outros programas de transferência de renda como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a renda mensal vitalícia, 92%. Muito pouco, 8%, foram alocados nos outros programas e na implantação do Sistema Único da Assistência Social que é a forma de garantir a execução da política de assistência social com caráter público e como direito do cidadão.

A gestão do programa é feita de forma descentralizada e compartilhada pela União, estados,

<sup>1</sup> Valores do câmbio do dólar em 12/12/15.

Distrito Federal e municípios que são responsáveis pela execução e fiscalização do programa, além de poderem aperfeiçoar e ampliar a operação do programa em suas esferas de atuação. Uma característica positiva do programa é a forma como as famílias são selecionadas para participar. A seleção é feita tomando como base as informações fornecidas pelo próprio cidadão e registrado no sistema do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico. *Com base nesses dados, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas para receber o benefício.* Esse procedimento é especialmente interessante e inédito, pois dá um caráter pessoal à seleção dos beneficiários. As informações coletadas pelo CadÚnico são completas e capazes de registrar as características, demandas e vulnerabilidades das famílias cadastradas.

Mas, o mais importante é que não depende de avaliação de ninguém. O sistema checa as informações, se estiverem dentro dos critérios, não é necessário nenhum parecer, nem juízo de valor sobre o merecimento ou não do benefício. A partir de 2011, o PBF insere-se no Plano Brasil sem Miséria (BSM) cujo objetivo central é superar a extrema pobreza em todas as regiões do país. O plano destina-se a superar a miséria considerada como multifacetada, ou seja, não é só a ausência ou insuficiência de renda que mantém as famílias em situação de extrema pobreza. São, também, componentes desta situação a insegurança alimentar e nutricional, a baixa escolaridade e qualificação profissional, dificuldade de inserção no mundo do trabalho, precariedade no acesso à água, energia elétrica, saúde, habitação, lazer, cultura, dentre outras.

O Plano se organiza em três eixos: um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; outro de acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e um terceiro de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades (Plano Brasil sem Miséria- Apresentação, 2011).

O Plano, de 2 de junho de 2011 fixava o prazo para superar a extrema pobreza até o final de 2014 e se colocava três desafios eminentes: busca ativa das famílias em extrema pobreza, aperfeiçoar as estratégias de inclusão produtiva e ofertar mais e melhores serviços para aqueles que necessitem atendimento.

Um reforço para alcance da meta foi a criação de outro benefício de transferência de renda o Benefício de Superação da Extrema Pobreza. O BSP tem como objetivo garantir renda mínima de R\$ 77,00 por pessoa da família beneficiária do PBF que, mesmo recebendo outros benefícios do Programa (Básico, Variável, Benefício Variável Jovem, entre outros), permanecem em situação de extrema pobreza (Portal do MDS, 2015). Esse benefício se aproxima mais do projeto inicial que previa os mínimos sociais, pois não basta apenas receber renda, mas alcançar um valor tido como mínimo para sobrevivência. No projeto de lei apresentado pelo Senador Suplicy o cálculo era feito por um valor mínimo e demonstrado da declaração de imposto de renda. O imposto negativo consistiria na complementação dos rendimentos brutos do beneficiário em valor equivalente a trinta por cento da diferença entre estes rendimentos e o limite estabelecido (Suplicy, Projeto de lei 2.561, 1992).

À parte as considerações sobre os conceitos de transferência de renda e suas implicações, os resultados obtidos pelo PBF são impressionantes. Em análise sobre os dez anos de existência do programa, Deborah Wetzel, destaca que 14 milhões de famílias ou cerca de 50 milhões de pessoas, que correspondem a ¼ da população estava recebendo o benefício. Comenta que houve diminuição de mais da metade da pobreza no Brasil, passando de 9,7 a 4,3% da população. E que essa diminuição da pobreza foi acompanhada de diminuição da concentração de renda, informação obtida pelo Coeficiente

de Gini mostra que a distribuição de renda foi reduzida em 15%. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) o Brasil foi um dos países que mais contribuiu para o alcance na meta número 1 dos Objetivos do Milênio que consiste em erradicar a extrema pobreza e a fome, sendo que o país alcançou as metas internacionais e nacionais, quando considerados os indicadores estabelecidos pela Organização das Nações Unidas – ONU. O estabelecimento das condicionalidades do programa contribuiu para diminuir o analfabetismo nas famílias em extrema pobreza. Em 1990, a chance de uma família liderada por um analfabeto estar em situação de pobreza extrema era 144 vezes maior que a de uma família liderada por alguém com curso superior. Essa razão diminuiu em 2012 e passou a ser de apenas 11:1 (PNUD, 2015).

### **A Transferência de Renda em São Paulo**

O Programa de Garantia de Renda Mínima no Município, instituído em 1998 e alterado pela primeira vez em 2002, também foi criado como renda complementar e submetido às condicionalidades de educação e saúde. A lógica segue os demais programas municipais do período como exigência de tempo de moradia fixa no município, estabelecimento de teto máximo para repasse, ter filhos menores de 16 anos, além dos critérios de renda para seleção dos beneficiários. Os valores pagos pelo Programa Renda Mínima (PGRFMM), considerados como complementação mensal da renda familiar são: R\$ 140,00, para famílias que tenham 1 (um) filho ou dependente; R\$ 170,00, para famílias que tenham 2 (dois) filhos ou dependentes; e R\$ 200,00, para as famílias que tenham 3 (três) ou mais filhos ou dependentes.

Além do PGRFMM, também existe o benefício de renda denominado Renda Cidadã. Esse programa foi instituído pelo governo do Estado, em 2005, hoje ele é operado com novas regras estabelecidas em 2010. O Programa é executado de forma descentralizada em parceria com Municípios por meio do órgão gestor da Assistência Social mediante a assinatura de Termo de Adesão. Coordenado pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDS), – por intermédio das Diretorias Regionais de Desenvolvimento Social - DRDS esse programa se destaca pela grande quantidade de condições de entrada e, mais, ainda, pelas exigências para permanência. Para ser considerado elegível para o programa é necessário situação de pobreza, com renda mensal familiar comprovada de até meio salário mínimo nacional per capita, comprovante de endereço, de matrícula e frequência escolar, quando houver crianças e carteira de vacinação atualizada para famílias com crianças abaixo de 6 anos de idade.

Serão selecionados as famílias que tiverem o índice de Vulnerabilidade Social Familiar (IVSF) mais alto, com a menor renda per capita, chefiada por mulher, maior número de crianças e adolescentes com idade inferior a 18 (dezoito) anos, membro da família cumprindo medida socioeducativa, se houver pessoa portadora de deficiência e/ ou incapacitada para a vida independente e para o trabalho, ou idoso com mais de 60 (sessenta) anos e se entre seus membros houver pessoa egressa do sistema penitenciário ou em situação de privação de liberdade. Para permanecer no programa são exigências: presença de criança e adolescente entre 6 (seis) e 15 (quinze) anos, comprovação de frequência escolar mínima de 75%, se existirem crianças de até 6 (seis) anos, comprovar vacinações obrigatórias; frequentar as ações complementares oferecida(s) pelo Município no sentido de auxiliar as famílias a saírem da condição de vulnerabilidade. O valor do benefício do Programa é de R\$ 80,00 por mês, por família e o tempo de permanência é de 36 meses, mediante avaliação anual do gestor municipal, que deve, a cada 12 meses verificar se as famílias estão atendendo às condições e critérios para continuidade no programa.

A gestão de todos os programas de transferência de renda, inclusive o Programa Bolsa Família,

na cidade de São Paulo, é feita pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS, por meio da Coordenadoria de Gestão de Benefícios - CGB que é responsável, também pela gestão do CadÚnico e todos os programas e benefícios que estão a ele vinculados.

As atividades de cadastramento no Cadastro Único são realizadas territorialmente pelos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS, que são 50 unidades distribuídas por toda a cidade, sob a coordenação da CGB. Em regiões de difícil acesso ou com concentração de pessoas com indicadores de risco e vulnerabilidade social são deslocados Serviços Móveis de Atendimento, cujo nome popular é Carreta de Cadastro, que realizam a inclusão dessas famílias no cadastro. As famílias cadastradas que estiverem dentro dos critérios dos inúmeros programas sociais que são administrados por esse banco de dados, são incluídas automaticamente em cada um deles e passam a usufruir dos benefícios que cada um promove.

A Coordenadoria do Observatório de Políticas Sociais - COPS, outro setor da SMADS, é responsável pela Vigilância Socioassistencial na cidade. A vigilância é uma das funções da assistência social (Lei nº 12.435, de 2011; NOB/SUAS, 2012), responsável pela produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas. Um de seus eixos é a sistematização de situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direito. Outro eixo é o monitoramento e avaliação dos tipos, volumes e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial.

Todas as informações produzidas devem ter base no território para que possam subsidiar o planejamento, a execução das ações e acompanhamento da gestão dos programas, serviços, projetos e benefícios da assistência social. Para essa sistematização são utilizados dados fornecidos por grandes Institutos e Fundações, informações fornecidas pelos técnicos e agentes sociais que atuam nos vários territórios da cidade e informações do atendimento realizado na rede de serviços e programas ofertados. O CadÚnico, como foi dito, é uma rica fonte de informações sobre as pessoas e famílias em vulnerabilidade e risco, portanto, a partir da extração de dados feita pela equipe da CGB, a COPS pode fazer análises, estudos e fornecer elementos para implantação de serviços, priorizar ações e desenvolver estratégias de ação.

Além disso, as duas Coordenadorias tiveram que estabelecer várias parcerias para realizar estratégias para atuação e realização da política de assistência social. Especificamente, a gestão dos Programas de Transferência de Renda tem como premissa cadastrar famílias para inserção nos respectivos programas. Ou seja, encontrar as famílias elegíveis para os programas, realizar a inserção e auxiliar para que sejam atendidas com os diversos benefícios. Cabe dizer, que em uma pequena cidade seria uma tarefa trabalhosa, mas não difícil. Os técnicos que trabalham na assistência sabem onde as pessoas vulneráveis se encontram, ou, pelos menos, onde podem ser achadas. Mas, numa cidade com 11 milhões e meio de habitantes com mais de mil e quinhentos quilômetros quadrados, onde o mar de edifícios se espalha, conseguimos enxergar onde estão as grandes concentrações.

No caso, em São Paulo, a periferia da cidade aglomera a maior parte da população vulnerável, mas e quando várias famílias compartilham a mesma habitação, como os cortiços, escondidos em quase todos os bairros? Ou quando a pobreza é tão extrema que nem as informações sobre as políticas a que se tem direito não chegam? A rede de CRAS da cidade, ainda em expansão, não é suficiente para cobrir todo o território do município. O número de técnicos é reduzido para que possam fazer incursões em todos os territórios em busca daqueles que precisam ser encontrados.

No início do cadastramento na cidade, em março de 2007, foram realizadas 269.079<sup>2</sup> inclusões no cadastro e 220.435 no PBF. Para atingir um número maior de famílias foram geradas informações georreferenciadas baseadas no Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS<sup>3</sup>. O IPVS é um índice produzido pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE, considerando que a pobreza deve ser considerada como uma combinação de múltiplos fatores, além da renda, escolaridade e ciclo de vida. A partir da unidade geográfica utilizada pelo Censo 2000 (IBGE) para recenseamento da população que é o *setor censitário*, cada unidade foi classificada em um grupo, conforme os cálculos obtidos no cruzamento das variáveis.

Assim, o grupo 1 – Nenhuma Vulnerabilidade: engloba os setores censitários em melhor situação socioeconômica com os responsáveis pelo domicílio possuindo os mais elevados níveis de renda e escolaridade; o grupo 2 – Vulnerabilidade Muito Baixa, abrange os setores que se classificam em segundo lugar nesses mesmos critérios; no grupo 3 – Vulnerabilidade Baixa, estão os que ficam nos níveis altos ou médios da dimensão socioeconômica e seu perfil demográfico caracteriza-se pela predominância de famílias jovens e Adultas; grupo 4 – Vulnerabilidade Média, níveis médios na dimensão socioeconômica, estando em quarto lugar na escala em termos de renda e escolaridade do responsável pelo domicílio.

Nesses setores concentram-se famílias jovens, isto é, com forte presença de chefes jovens (com menos de 30 anos) e de crianças pequenas; Grupo 5 – Vulnerabilidade Alta: engloba os setores censitários que possuem as piores condições na dimensão socioeconômica (baixa), os chefes de domicílios apresentam, em média, os níveis mais baixos de renda e escolaridade e concentra famílias mais velhas; grupo 6 – Vulnerabilidade Muito Alta: o segundo dos dois piores grupos em termos da dimensão socioeconômica (baixa), com grande concentração de famílias jovens, entre chefes jovens, com baixos níveis de renda e de escolaridade e presença significativa de crianças. Com base nos setores censitários dos grupos 5 e 6, foram gerados mapas e planejadas ações coordenadas pela equipe da CGB para inclusão dessas famílias nos programas sociais.

Por terem passados sete anos da criação da base utilizada para a construção do IPVS, o cenário da cidade tenha se modificado. A realidade retratada no ano 2000, tinha se alterado: favelas foram removidas e seus moradores se mudaram, como consequência, setores que estavam classificados como IPVS 5 ou 6, por causa desse tipo de habitação, ficaram vazios ou se configuraram de forma diferente diante da remoção das famílias, outros setores também tiveram alteração na renda ou no perfil dos moradores. De qualquer forma, passados dois anos dessas atividades chegou-se a 319.003 cadastros, um incremento de 18,5% e no PBF um decréscimo de 8,5% (201.524 famílias). E em 2010 os resultados ainda mais baixos: 310.682 famílias cadastradas e 168.992 no programa. Novas estratégias precisavam ser pensadas.

---

<sup>2</sup> Fonte: Caixa, Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família.

<sup>3</sup> O IPVS baseou-se em dois pressupostos. O primeiro foi a compreensão de que as múltiplas dimensões da pobreza precisam ser consideradas em um estudo sobre vulnerabilidade social. Nesse sentido, buscou-se a criação de uma tipologia de situações de exposição à vulnerabilidade que expressasse tais dimensões, agregando aos indicadores de renda outros referentes à escolaridade e ao ciclo de vida familiar. O segundo pressuposto foi a consideração de que a segregação espacial é um fenômeno presente nos centros urbanos paulistas e que contribui decisivamente para a permanência dos padrões de desigualdade social que os caracteriza. Isso levou à utilização de um método de identificação de áreas segundo os graus de vulnerabilidade de sua população residente, gerando um instrumento de definição de áreas prioritárias para o direcionamento de políticas públicas, em especial as de combate à pobreza. Para tanto, entendeu-se que os resultados precisavam ser fortemente detalhados do ponto de vista espacial, de forma a permitir o desenho de ações locais focalizadas, especialmente por parte do poder público municipal (Fundação SEADE, IPVS 2000).

A Coordenadoria de Gestão de Benefícios, em 2010, colocou-se como meta cadastrar 120.000 novas famílias no programa Bolsa Família. A Coordenadoria do Observatório produziu mapas com 31 regiões administrativas da cidade em que apareciam, além do IPVS, favelas e cortiços mapeados pela Secretaria de Habitação do Município. Para aproximação com o território real, os mapas foram remetidos aos técnicos das regiões que observavam e, a partir das suas experiências no trabalho da assistência, foram estabelecendo os locais em que as famílias em vulnerabilidade se encontravam.

A prioridade para escolha das áreas de cada região iniciou-se com a exclusão das áreas cadastradas anteriormente, nos anos 2006 e 2008. Após apontamentos nos mapas foram ranqueadas da maior para a menor prioridade de atenção. As variáveis que se destacaram para estabelecer as prioridades foram: áreas de maior demanda pelos serviços da assistência por parte das famílias, áreas suscetíveis a emergências e áreas que não tinham acesso aos serviços oferecidos pelo CRAS. O setor de Geoprocessamento da COPS sistematizou e digitalizou as áreas indicadas por cada CAS, e como produto final confeccionou mapas, por região de abrangência de cada CRAS Regional, para apoio ao cadastramento e subsídio à Coordenadoria de Gestão de Benefícios – CGB.

Em janeiro de 2010 já existiam 388.391 no CadÚnico e 176.754 famílias inseridas no programa, um aumento de 25 e 0,5%, respectivamente, mas, ainda faltavam mais de 110.000 para atingir a meta. No final de 2012 já eram 620.643 cadastros e 228.078 no “bolsa”, faltando ainda 60.000 famílias para serem incluídas.

Combinado a esse cenário, o Plano Brasil sem Miséria (2011) trouxe, ainda, o grande desafio de localizar todas as pessoas no perfil da extrema pobreza para que fossem mobilizadas as equipes da assistência social, especialmente dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS para acessá-los e incluí-los, não só no cadastro e benefícios, mas nas demais políticas públicas. A Secretaria estava em plena atividade com as táticas relatadas. Mas, novas metas apareciam.

A estimativa do Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome – MDS para a cidade, baseada no Censo Populacional de 2010 (IBGE) calculava que 773.127 pessoas deveriam ser incluídas no CadÚnico por possuírem perfil de baixa renda, ou seja, renda per capita de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo e 500.686 seriam famílias pobres, com até  $\frac{1}{4}$  per capita e deveriam receber o benefício do Bolsa Família. Para superar a extrema pobreza precisariam ser encontradas 344.573 pessoas segundo cálculos elaborados pela COPS com base no Censo e na volatilidade encontrada na análise.

Dessa vez, foram georreferenciadas as informações relacionadas a renda nos três perfis: extrema pobreza ( $\frac{1}{8}$  salários mínimos per capita), pobreza ( $\frac{1}{4}$  salários mínimos per capita) e perfil para inclusão no CadÚnico ( $\frac{1}{2}$  salários mínimos per capita). A equipe de COPS gerou uma matriz comparativa com as três variáveis e suas concentrações nas 96 menores regiões administrativas que dividem a cidade (os distritos) e por setores censitários. A análise demonstrou que, se a ação visando o cadastramento das famílias focasse nas altas concentrações de famílias com até  $\frac{1}{8}$  do salário mínimo de renda per capita, conseguiria atingir também aquelas com  $\frac{1}{2}$  de salário de renda, pois essas famílias em extrema pobreza estavam contidas em territórios com maioria de famílias pobres.

Com base nesses dados e munida de mapas com essas concentrações, mais as informações da rede socioassistencial, localização das escolas, postos de saúde e favelas, a Coordenadoria de Gestão de Benefícios iniciou nova estratégia. A nova gestão municipal orientou que fossem organizadas reuniões de Governos Locais em cada subprefeitura. Governo Local foi uma dinâmica implantada para que provocar, em cada região, ações intersecretarias de planejamento e execução das políticas municipais. A CGB procurou os subprefeitos das regiões em que existiam as maiores concentrações de pobreza e

articulou uma ação integrada com outras políticas públicas, por meio dos Governos Locais. Distribuiu seus técnicos especializados na realização dos cadastros em escolas, serviços da assistência conveniados com organizações sociais e utilizou agentes de Saúde da Estratégia em Saúde da Família (ESF)<sup>4</sup> para realizar uma grande ação cadastral.

O resultado é que no primeiro semestre de 2014 atingiu-se o ápice de 875.273 famílias cadastradas no CadÚnico e 374.153 beneficiários do Programa Bolsa Família incluindo mais famílias nos programas sociais do que a estimativa original e superando a meta de 120.000 no PBF em 70%. E, ainda, em março de 2015, 149.955 famílias em extrema pobreza estavam recebendo o Benefício de Superação da Extrema Pobreza. O esforço revelou aqueles que pareciam invisíveis.

É fato que muito ainda precisa ser feito para superação da pobreza na cidade de São Paulo, pois, como dizem todas as análises feitas pela vigilância socioassistencial, não há um só fator determinante dessa condição. Os modelos econômicos, as crises mundiais e outras contingências sempre desequilibram aqueles que tinham acabado de se levantar. Mas, a capacidade técnica dos agentes gestores e executores da política social aliada a atores políticos competentes, vence uma série de obstáculos.

Para finalizar, tomo a liberdade de ilustrar o trabalho aqui relatado para tentar traduzir o tamanho e quantidade de pessoas a que nos referimos, bem como o resultado do trabalho, com a inserção da imagem de um dos mapas utilizados no cotidiano da Secretaria, ver Mapa 1. Pois, citando um cartógrafo amigo meu: *um mapa vale mais que mil palavras*.

#### Referência Bibliográfica:

- BEHRING. Elaine Rosseti. 2011. Balanço Crítico do SUAS e o Trabalho do/a Assistente Social, O trabalho do/a Assistente Social no Suas: seminário nacional / Conselho Federal de Serviço Social - Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta. – Brasília: CFESS, 2011.
- BRASIL. 1992, câmara Federal. Projeto de Lei 2.561 de 1992. Arquivado em 28/02/2007, Disponível:[http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/esuplicy/Programa/programa\\_portugues\\_1.asp](http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/esuplicy/Programa/programa_portugues_1.asp), acesso em 12/07/2015.
- BRASIL. Lei n.º 8.742 de 07 de dezembro de 1993. (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS). Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8742compilado.htm), acesso em 12/07/15.
- \_\_\_\_\_. Lei n.º 12.651 de 06 de maio de 1998. (Programa Renda Mínima). Dispõe sobre a instituição do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal - PGRFMM, na cidade de São Paulo, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-consolidada-12651-1998-Sao-paulo-SP-\[01-03-2007\].pdf](https://www.leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-consolidada-12651-1998-Sao-paulo-SP-[01-03-2007].pdf).
- \_\_\_\_\_. Lei n.º 13.265 de 02 de janeiro de 2002. (Programa Renda Mínima). Altera a Lei nº Lei n.º 12.651 de 06 de maio de 1998, que dispõe sobre a instituição do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal - PGRFMM, na cidade de São Paulo, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-consolidada-13265-2002-Sao-paulo-SP-\[01-03-2007\].pdf](https://www.leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-consolidada-13265-2002-Sao-paulo-SP-[01-03-2007].pdf).
- \_\_\_\_\_. Lei n.º 13.788 de 13 de fevereiro de 2004. (Programa Renda Mínima). Altera a Lei nº Lei n.º 12.651 de 06 de maio de 1998, que dispõe sobre a instituição do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal - PGRFMM, na cidade de São Paulo, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-consolidada-13788-2004->

<sup>4</sup> O ESF é uma forma de ação da atenção básica do Sistema Único da Saúde - SUS em que equipes de agentes de saúde realizam visitas domiciliares com o intuito de acompanhar as famílias.

Sao-paulo-SP-[01-03-2007].pdf.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 14.255 de 28 de dezembro de 2006. (Programa Renda Mínima). Dispõe sobre a instituição do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal - PGRFMM, na cidade de São Paulo. Disponível em: [https://www.leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-consolidada-14255-2006-Sao-paulo-SP-\[28-10-2008\].pdf](https://www.leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-consolidada-14255-2006-Sao-paulo-SP-[28-10-2008].pdf).

\_\_\_\_\_. Lei n.º 10.836 de 09 de janeiro de 2004. (Programa Bolsa Família). Dispõe sobre a criação do Programa Bolsa Família. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm), acesso em 12/07/15.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 6.135 de 26 de junho de 2007. (Cadastro Único para Programas Federais). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm)

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 7.492 de 2 de junho de 2011. (Institui Plano Brasil Sem Miséria). Finalidade superar a situação de extrema pobreza em todo território nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm)

Yasbek, Maria Carmelita, 2004. “O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras”, *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 18 , n. 2, p. 105.

WETZEL, Deborah. 2013. “Bolsa Família e a revolução silenciosa no Brasil”. In Revista Valor Econômico, 04/11/2013, Disponível em: <http://www.worldbank.org/pt/news/opinion/2013/11/04/bolsa-familia-Brazil-quiet-revolution>

ZIMMERMANN, 2006. Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. *Sur, Rev. int. direitos human.* [online]. vol.3, n.4 [cited 2015-07-12], pp. 144-159 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1806-64452006000100009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452006000100009&lng=en&nrm=iso)>. ISSN 1983-3342. <http://dx.doi.org/10.1590/S1806-64452006000100009>.

#### **Autora:**

Bacharel em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, Mestre e Doutora em Educação: História, Política, Sociedade, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Chefe do Centro de Pesquisa e Memória Técnica da Coordenadoria do Observatório de Políticas Sociais da Prefeitura do Município de São Paulo. Funcionária pública na Secretaria de Assistência Social desde 1992, com experiência na área de sociologia da educação, análise de dados sócios territoriais, monitoramento e avaliação de programas, projetos e serviços socioassistenciais.

Anexo:

Mapa 1

