

Reflexões sobre a experiência do Programa Familias en Acción a luz do modelo territorial CRAS de gestão social

REFLECTIONS ON THE FAMILIAS EN ACCIÓN PROGRAM FROM THE CRAS, A TERRITORIAL MODEL OF SOCIAL MANAGEMENT

Ana Caroline Menezes da Glória¹

RESUMO

Este artigo busca apresentar e discutir o Programa Famílias em Acción, promovido pelo Governo da Colômbia, e tecer considerações comparativas iniciais entre este programa e o Centro de Referência de Assistência Social do Brasil, compreendido como um modelo territorial de gestão social. Para tanto, valeu-se de um apanhado histórico de como se formou a assistência social como política pública na Colômbia e em seguida comparou as estruturas do Ministério de Desenvolvimento Social brasileiro com a Secretaria colombiana, dando destaque aos sistemas de avaliação de ambas.

Palavras-chave: Desenvolvimento socioterritorial; políticas públicas, Programa Familias en Acción, Centro de Referência de Assistência Social.

ABSTRACT

This article aims to present and discuss the Familias em Acción Program, sponsored by the Colombian Government, some considerations and initial comparative between this program and Centro de Referência de Assistência Social (Reference Centre for Social Welfare) in Brazil, understood as a territorial model of social management. For this purpose, relied on a historical overview of how the graduated social assistance as a public policy in Colombia and then compared the structures of the Brazilian Ministry of Social Development with the Department of Colombia, focus on the evaluation of both systems.

Keywords: Socioterritorial development, public policies, Programa Familias en Acción, Centro de Referência de Assistência Social.

¹ Psicóloga, trabalha atualmente na atenção especializada de saúde no município de Lauro de Freitas, região metropolitana de Salvador. Discente do Mestrado Multidisciplinar e Profissionalizante em Desenvolvimento e Gestão Social, CIAGS/UFBA.. Email: acmgloria@gmail.com.

APRESENTAÇÃO

Este artigo é fruto da Residência Social realizada como atividade obrigatória do Mestrado Multidisciplinar e Profissionalizante em Desenvolvimento e Gestão Social. A Residência realizou-se no *Programa Familias en Acción* (Pfa), importante estratégia de Assistência Social do governo colombiano, durante o mês de julho de 2010 em Bogotá, capital do país. Durante o período, observei alguns encontros das beneficiárias do programa, assisti ao lançamento do livro que narra os dez anos de desenvolvimento do mesmo e fiz algumas entrevistas não estruturadas com gestores do nível nacional e municipal.

Apesar do caráter de programa de transferência de renda condicionada do *Familias en Acción*, neste artigo será abordada mais a maneira como o Programa entende o fortalecimento do território, pois a intenção é compará-lo com a atuação do Centro de Referência de Assistência Social (Cras) do Ministério de Desenvolvimento Social (Mds) brasileiro.

A escolha pelo *Programa Familias en Acción* da Colômbia para a Residência Social deveu-se ao meu interesse em comparar a iniciativa brasileira com algum outro país da América Latina por acreditar que tais países pudessem ter uma trajetória parecida em relação ao Serviço Social, aos movimentos populares e as relações políticas estabelecidas.

Dentre os países pesquisados, a Colômbia está desenvolvendo o *Familias en Acción* que, além de possuir similaridades com o Bolsa Família, do MDS brasileiro, é um modelo de gestão social, assim como o CRAS, que é meu objeto de interesse na dissertação de mestrado.

Enquanto o CRAS é um modelo de gestão territorial, o PFA é um programa de transferência condicionada que, através de ações paralelas ao pagamento de subsídios, visa operar também na dimensão subjetiva do beneficiário, portanto o meu interesse em fazer uma comparação.

HISTÓRICO DO PFA

O *Familias en Acción* é um programa de transferência condicionada de renda dirigido à famílias no nível 1 do Sisben, com crianças e adolescentes menores de 18 anos. Surgiu a partir do documento *Visión Colombia II Centenario: 2019*, preparado pelo Departamento Nacional de Planejamento, que propõe metas de paz, justiça social, infraestrutura, qualidade de vida, produtividade,

competitividade e consolidação da democracia. O ano de 2019 foi escolhido pelo bicentenário da Batalha de Boyacá, momento lembrado como fundamental para a consolidação da independência colombiana.

A partir do *Visión Colombia*, estabeleceu-se um plano de formulação de políticas públicas setoriais e o Nacional de Desenvolvimento *Hacia un Estado*, traz três objetivos principais: segurança democrática, renovação da administração pública e reativação econômica e social. A partir do último objetivo, estabeleceram-se sete ferramentas para equidade. A mais ampla destas ferramentas é a Rede de Apoio Social (Ras), onde se insere o Programa *Familias en Acción*.

Fundada em 1999, a Rastinha o objetivo de mitigar os efeitos da recessão econômica sobre a população mais vulnerável e teve caráter transitório, com duração prevista de três anos. Além do *Familias en Acción*, foram criados mais dois programas: *Empleo en Acción* e *Jóvenes en Acción*.

O Programa *Empleo en Acción* visava atenuar o impacto provocado pelo desemprego entre as camadas mais vulneráveis da população através de qualificação de mão-de-obra. Entre os resultados obtidos, houve o ingresso temporário de 172.000 pessoas do nível 1 e 2 do Sisbenno mercado de trabalho e o desenvolvimento de quase 4.000 projetos de infraestrutura na área urbana e social (Colombia, 2005).

O segundo programa, *Jóvenes en acción*, objetivava a formação para o trabalho, capacitação e estágio para jovens entre 18 e 25 anos, com apoio para os gastos com transporte e alimentação. No período de execução do programa, a taxa de empregabilidade aumentou de 18% para 41% e o número de assalariados informais decresceu de 71 para 51% (Colombia, 2005).

Já o Programa *Familias en Acción* foi criado no intuito de diminuir a deterioração das condições de vida das famílias durante a crise econômica, pois tal dificuldade de sobrevivência afetava principalmente a capacidade das famílias de sustentar as crianças e sua permanência na escola. Até 2005, o programa havia atendido 400.000 famílias com uma cobertura de 700 municípios e 32 departamentos do país (Colombia, 2005). A partir da avaliação de impacto dos programas, chegou-se a conclusão de transformar o Programa de governo para uma política de Estado (Colômbia, 2010).

Os resultados obtidos pela Ras contribuíram para fortalecer a assistência social como política pública dando a base para a consolidação de um Sistema de Proteção Social. A Rede também contribuiu para o surgimento de iniciativas de programas de requalificação laboral e a inclusão da população em situação de deslocamento forçado (*desplazamiento*) ao Programa *Familias en Acción*.

O Sistema de Proteção Social, criado em 2002, é conceituado como um conjunto de políticas públicas com a finalidade de diminuir a vulnerabilidade, aumentando a qualidade de vida da população colombiana através da obtenção dos direitos mínimos de saúde, renda e trabalho. É organizada de acordo com o esquema a seguir:

Seguridade Social Integral

- Saúde
- Segurança do trabalhador
- Proteção ao desempregado

Promoção Social

- Pobreza

Formação de capital humano

- Educação
- Formação para o trabalho

Manejo de risco social

- Riscos variados

Acesso a ativos

- Físicos financeiros

O *Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales* (Sisben) é um índice utilizado pelo governo colombiano desde 1994 (Veléz et al, 1999) como um instrumento de focalização dos subsídios de saúde (Bottia et al, 2008) e que passou a ser utilizado pela maioria das instituições integrantes do Sistema de Proteção Social da Colômbia, inclusive o Pfa. O índice analisa um conjunto de características demográficas e de variáveis relacionadas ao consumo de bens duráveis, investimento em capital humano e renda, classificando a população em seis níveis limitando os subsídios às pessoas que se enquadrem apenas no nível 1 e 2. Atualmente está em sua terceira edição (Sisben III) e tem demonstrado alta adesão dos municípios e distritos pelo seu baixo custo de operacionalização (Veléz et al, 1999).

O CICLO DO PROGRAMA

O Programa *Familias en Acción* consiste em um subsídio financeiro entregue às famílias que estão no nível 1 do Sisben que cumprem com as condicionalidades de saúde e educação, muito semelhantes ao Bolsa Família brasileiro. O

programa é organizado a partir de um sistema de gestão que envolve as diferentes esferas de governo, tendo o município a tarefa de apoiar as assembleias municipais, os comitês de mães líderes (*madres líderes*), os conservatórios setoriais de saúde e educação e os programas de rádio. Aos departamentos cabe a avaliação de desempenho dos municípios e planejamento estratégico regional, enquanto que no nível nacional existe o planejamento que envolve os ministérios de Proteção Social e Educação. Além disso, as famílias são encorajadas a participar do desenvolvimento do programa, através das assembleias municipais, do comitê das mães líderes, dos encontros de cuidado, grupos de conectividade e com estratégias de difusão de informações.

As mães líderes são escolhidas nas assembleias municipais de mães beneficiárias – uma líder para uma média de cinquenta beneficiárias – e tem como função promover o encontro das mães, facilitar a comunicação entre as beneficiárias e a gestão local do programa, além de fortalecer a participação desse grupo na comunidade onde vivem. Essas líderes se reúnem em um comitê para levantar a oferta de serviços, programas e projetos existentes na localidade.

Os encontros de cuidado têm o objetivo de articular ações que possibilitem a maior reflexão sobre temas ligados ao fortalecimento do trabalho coletivo e é organizado pela líder do grupo com a ajuda do encarregado municipal. Durante minha residência em Bogotá, tive a oportunidade de assistir um encontro de cuidado onde o tema escolhido previamente pela comunidade foi estilos parentais, já que muitas delas tinham dificuldades em impor limites às crianças e adolescentes e se questionavam sobre as retaliações físicas, como as palmadas, que aplicavam. Para este encontro foi chamada uma técnica social que trouxe informações sobre a criação dos filhos e possibilitou discussões em grupo. Esses encontros reúnem as beneficiárias de um território para promover o cuidado à saúde e educação e tomar decisões sobre problemas comuns. Nesse contexto, cuidado é entendido como um conceito mais amplo que atenção. O último seria quando o Estado responde às demandas da população através da prestação de serviços, enquanto cuidado é um conceito mais amplo que implica a articulação de ações individuais com coletivas a fim de criar uma singularidade (Colombia, 2005).

Os grupos de conectividade, formado entre cinco e dez mães líderes, tem o objetivo de promover o acesso a diversos tipos de informação para facilitar o acesso à serviços e oportunidades oferecidos pela rede pública ou privada.

Para facilitar a comunicação entre os diversos atores envolvidos, foram criadas estratégias de comunicação que possibilitam a divulgação rápida de informações, tais como um programa de rádio semanal, teleconferências e sites.

O coordenador de fortalecimento institucional do PFA afirma que, apesar do Programa se referir sempre às *madres beneficiarias*, não há um recorte de gênero, porém os papéis desempenhados pelas mulheres nos cuidados com a família, sustentação emocional, tarefas domésticas, entre outros aspectos faz com que as mulheres das famílias que recebem o benefício tenham preferência na titularidade, ainda que não seja obrigatório ou institucionalizado. Nos encontros que assisti, só havia um homem, em uma ocasião, que se apressou em comunicar que só estava presente porque sua mulher teve que trabalhar.

A Colômbia vive há quatro décadas um conflito armado interno entre o Estado e organizações contrárias. Apesar da gênese do conflito estar no embate entre partidos políticos na década de 1940, foi intensificado a partir de 1960 com o narcotráfico e tomando a forma atual a partir da década de 1980 com o surgimento das paramilícias (Franco et al, 2007). A compreensão do conflito armado colombiano conecta diversos tipos de análise, pois possui múltiplas dimensões (econômica, política, social, ambiental e cultural), tem múltiplas causas e a diversidade dos agentes estatais, para e contra estatais em um jogo de alianças e enfrentamentos complexo e pouco transparente (Patiño, 2009).

Entre as graves consequências causadas pelas diversas formas de violência (homicídios, seqüestros e deslocamentos forçados) ocasionadas pelo conflito armado interno, os serviços que deveriam ser prestados pelo Estado à população ficam comprometidos, como a saúde e educação. A população que sofreu deslocamento forçado tem recebido atenção diferenciada pelo Pfa, pois apesar da controvérsia sobre a quantidade de deslocados, sabe-se que a Colômbia tem um dos maiores contingentes de deslocados do mundo (Cicv, 2009). As causas do deslocamento são diversas: confronto armado, violência física e psicológica ou recrutamento forçado. Essas pessoas vivem em condições precárias nos grandes centros urbanos com pouca possibilidade de regressar a seus locais de origem por falta de segurança, impossibilidade de recuperar as terras e pouco apoio socioeconômico.

SISTEMAS DE AVALIAÇÃO

No Departamento Nacional de Planejamento do governo colombiano, já há quinze anos funciona o *Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública*(Sinergia) que visa orientar e monitorar a avaliação dos

principais planos, programas e projetos públicos (Colombia, 2010). A partir de 2000, foi designada uma equipe responsável pela avaliação dos programas sociais do governo, portanto o delineamento do *Familias en Acción* se de forma simultânea ao desenho de sua avaliação de impacto. Tal fato gerou uma retroalimentação contínua do Pfa permitindo permanente reformulação a partir dos resultados obtidos. Até o momento foram realizadas quatro grandes avaliações: de impacto do Pfa em zonas rurais, para população em situação de deslocamento forçado, avaliação em nas cidades de Medellín e Soacha (centros urbanos) e avaliação de operação do programa para a população indígena.

O Pfa alimenta um sistema de informação (Sifa) com dados de processos internos e informações sobre as famílias que os responsáveis municipais têm acesso. A partir do Sifa surgem indicadores por meio dos quais é possível avaliar o desempenho das equipes de trabalho, obtenção de metas, resultados, cumprimento das condicionalidades pelas famílias e atuação das instituições de saúde e educação. Este processo interno é periodicamente monitorado por entidades externas.

COMPARAÇÃO COM O BRASIL

A participação popular nas políticas sociais parece ser entendida de formas distintas no Brasil e na Colômbia. No caso brasileiro, as políticas de Assistência Social têm um histórico de lutas e participação social e é vista como parte intrínseca a construção da democracia, através dos conselhos e outros mecanismos de participação social, como conferências regionais e grupos de trabalho, interferindo na formulação, decisão e controle das políticas sociais (Jaccoud, 2009). Por sua vez, nos documentos que contam o percurso do desenvolvimento das políticas sociais na Colômbia não há citação da participação popular nem de movimentos sociais.

Um outro ponto que merece ser destacado é a composição do Mds. O Ministério é estruturado em seis secretarias distintas, além do Gabinete, são eles:

- Secretaria Executiva (Se): auxilia o Gabinete na definição das diretrizes, programas e ações do Ministério e supervisiona e coordena as demais secretarias;
- Secretaria Nacional de Assistência Social (Snas): faz a gestão da Política Nacional de Assistência Social (Pnas) e do Fundo Nacional de Assistência Social (Fnas) e garante o funcionamento do Sistema Único da Assistência Social (Suas);

- Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc): executa a Política Nacional de Renda de Cidadania e realiza as atividades de gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais;
- Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan): implementa a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e realiza ações estruturantes e emergenciais de combate à fome e de incentivo à agricultura familiar;
- Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva (Saip): desenvolve e executa estratégias para a inclusão produtiva de famílias beneficiadas pelas ações do Mds, integrando-as ao mercado de trabalho e implementa projetos de qualificação profissional, gerencia as doações ao Fome Zero e realiza ações de articulação institucional que beneficiam famílias de baixa renda;
- Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi): responsável pela avaliação, monitoramento e realização e divulgação de estudos e pesquisas.

Como se pode ver, o Cras é de responsabilidade da Snas, enquanto o programa de transferência de renda, Bolsa Família, fica a cargo da Senarc. Tal divisão impossibilita um desenho similar ao do *Familias en Acción*, pois ele engloba o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e a transferência de renda.

O monitoramento também é estruturado de forma diferente, pois é realizado com base nas informações sobre a gestão compartilhada do Sistema, os conselhos de assistência social (responsáveis pelo controle social), o Censo Suas (Crases). É implementado de forma articulada entre os três entes federados de forma informatizada e as informações são disponibilizadas para os gestores federais, estaduais. Contudo, os indicadores dos Censos são genéricos e não indicam a qualidade dos serviços prestados nos Cras.

Os dois programas tem como núcleo de atenção a família, porém ambos dão ênfase especial às mães. Segundo Perez (2009), há uma preferência dos programas sociais em pagar benefícios às mulheres e a própria Política de Assistência Social brasileira indica a relação entre famílias chefiadas por mulheres e maior vulnerabilidade social, por tal motivo existe a prioridade da inclusão destas famílias nos programas sociais e, apesar do foco ser na família, os benefícios são preferencialmente pagos às mulheres.

Na Colômbia, a violência e o descolamento forçado têm efeitos negativos em diferentes grupos populacionais que tem seus direitos violados e necessitam de proteção e atenção distintos para a reconstrução de seus projetos de vida. Apesar da inexistência desse tipo específico de problema social no Brasil, a instalação do CRAS e a atuação da equipe do PAIF tem que se confrontar com situações de violência no território e dentro do seio familiar.

Ao analisar os fatores que levaram ao conflito armado colombiano, Franco et al (2007) mencionaram a falta de legitimidade e corrupção estatais, ausência de espaços democráticos e a acumulação de crises e conflitos não resolvidos, desigualdade crônica e a exclusão de amplos setores da população. Tais fatores também estão presentes no cenário brasileiro.

A flexibilidade de ambos os modelos permite adequá-los a diversas realidades, como é o caso do Crasltinerante da região norte, que funciona em um barco que visita as populações que vivem à beira do rio oferecendo atividades socioeducativas, emitindo documentos e acompanhando programas de transferência de renda e do atendimento à população deslocada do Pfa. Contudo, uma das diferenças mais profundas entre o Pfae o Crasé o papel do técnico social. Enquanto no programa colombiano o técnico presta um serviço quando solicitado pelas beneficiárias, no Crasa equipe do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) propõe temas e atividades para que a população se engaje. Além disso, o Cras é um espaço físico — mesmo que um barco — onde as atividades acontecem, salvo algumas exceções, enquanto que as atividades do Pfa, ocorrem onde há disponibilidade na localidade.

Os recursos para a execução do Pfa vem a partir do financiamento do Banco Mundial. O economista Attanasio (Colombia, 2010) vê nisso um entrave para o desenvolvimento do programa e adverte que o Estado deveria tomar para si esse financiamento para não comprometer a independência e autonomia da política social no país. Já o financiamento dos Cras é assegurado pelo Estado por meio do co-financiamento da União, dos Estados e municípios.

REFERÊNCIAS

BOTTIA, Martha; CARDONA, Lina; MEDINA, Carlos. Bondades y Limitaciones de la Focalización con Proxy Means Tests: el caso del Sisben en Colombia. *Borradores de Economía*. Colômbia: Bogotá, n. 539, 2008. Disponível em <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra539.pdf>, acessado em 06.09.2010.

ATTANAZIO, Orazio. Aciertos y desaciertos de Familias en Acción. In: Colombia. Agencia Presidencial para La Acción Social y La Cooperación

Internacional. *El camino recorrido: Diez años Familias en acción*. 1.ed. Bogotá, 2010. 422p.

COLOMBIA. Agencia Presidencial para La Acción Social y La Cooperación Internacional. *Aprendizaje Colectivo: Programa Familias em Acción*. 1.ed. Bogotá, 2005. 272p.

COLOMBIA. Agencia Presidencial para La Acción Social y La Cooperación Internacional. *El camino recorrido: Diez años Familias en acción*. 1.ed. Bogotá, 2010. 422p.

COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. *2019: Visión Colombia II Centenario*. Propuesta para discusión. (Resumen ejecutivo). Bogotá, 2005. 60p.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (Cicv). Relatório Colômbia 2009. Colômbia: Bogotá, 2010. 75 páginas.

FRANCO, Saúl; Suarez, Clara Mercedes; Naranjo, Claudia Beatriz; Báez, Liliana Carolina; Roza, Patricia. Efeitos do conflito armado sobre a vida e a saúde na Colômbia. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 11(Sup), p. 1247-1258, 2007.

JACCOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In: Unesco. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Mds, Unesco, 2009, 424 páginas.

PATÍÑO, María Rocío Cifuentes. Familia y conflicto armado. *Trabajo Social*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Trabajo Social: Bogotá, n.II, p.87-106, 2009.

PEREZ, Renata. *Um estudo sobre a não participação de mulheres em situação de pobreza em cursos oferecidos por um Cras*.2009. 256 páginas. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo.

VÉLEZ, Carlos Eduardo; Castaño, Elkin; Deutsch, Ruthanne. Una interpretación económica del Sistema de Focalización de Programas Sociales: el caso Sisben en Colombia. *Coyuntura Social*. Colômbia: Bogotá, p. 127-158,1999. Disponível em: <http://www.fedesarrollo.org.co>, acessado em 06.09.2010.