

Governo do Estado de São Paulo  
Secretaria Estadual de Assistência e  
Desenvolvimento Social

---

INOVAÇÕES EM GESTÃO SOCIAL  
SISTEMA PRÓ-SOCIAL



**SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA  
E DESENVOLVIMENTO SOCIAL**





**Governador do Estado de São Paulo**  
JOSÉ SERRA

**Vice-Governador do Estado de São Paulo**  
ALBERTO GOLDMAN

**Secretário Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social**  
ROGÉRIO PINTO COELHO AMATO

**Secretário-Adjunto**  
ERNESTO VEGA SENISE

**Chefe de Gabinete**  
FERNANDO PADULA

**Coordenação Editorial**  
BEATRIZ CARDOSO CORDERO  
JOÃO MARCELO BORGES

**Apoio Editorial**  
DENISE MARIA VALSECHI PÚLICI  
RÔMULO ALBERTO SUPPI

**Edição e Textos**  
HÉLIO BATISTA BARBOZA

**Capa, Projeto Editorial, Diagramação e Arte Final**  
JORGE PAULO DE FRANÇA JUNIOR

**Revisão de Textos**  
MARCELLA FRANÇA CASTRO

**SECRETARIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA  
E DESENVOLVIMENTO SOCIAL**  
Rua Bela Cintra, 1032 - Cerqueira César  
CEP: 01415 - 000 - São Paulo - SP  
Pabx. (0xx11) 6763-8000  
[www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br](http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br)

## Índice

• Prefácio .....	7
• Apresentação .....	11
• Novo enfoque no combate à pobreza .....	13
• Os Programas de Transferência de Renda e o desafio do Cadastro Unificado .....	16
• As diretrizes da política social do Estado de São Paulo .....	19
• A construção do Sistema Pró-Social .....	21
• Características e vantagens do novo sistema .....	24
• A estrutura do Sistema Pró-Social .....	30
- Módulo de Famílias/Beneficiários .....	30
- Módulo de Programas .....	33
- Módulo de Instituições .....	37
- Módulo de Convênios .....	39
- Módulo de Recuperação de Informações (Geoprocessadas) .....	40
• Os próximos desafios .....	45
• As inovações do Sistema Pró-Social .....	47
• Referências bibliográficas .....	49
• Agradecimentos .....	51



## Prefácio

A boa gestão das políticas sociais é um passo decisivo para dar efetividade às intervenções públicas na área social. Para alcançar esse objetivo, o Governo do Estado de São Paulo estabeleceu, nos últimos anos, novos parâmetros de gestão para suas políticas sociais. A primeira tarefa foi criar uma estratégia para superar a fragmentação de programas e a pulverização de recursos da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS). A segunda, fortalecer o compromisso de avaliar as políticas sociais estaduais que, mormente por causa do modelo brasileiro de intervenção, ainda apresentavam elevado grau de superposição de ações em diferentes níveis de governo. Era necessário estabelecer critérios mais adequados de distribuição de recursos e definir padrões para melhorar a eficiência das políticas de combate à pobreza.

Embora as mudanças estejam ainda em fase de consolidação, avançamos muito ao longo desses últimos anos. Em janeiro de 2004, o Governo do Estado de São Paulo deu um passo inédito no caminho da descentralização das ações de assistência social. Os milhares de convênios que a SEADS celebrava anualmente com as prefeituras e entidades sociais paulistas foram substituídos por um Convênio Único de Proteção Social, pioneiro no país, baseado nos Planos Municipais de Assistência Social (PMAS). Para isso, foi criado um amplo programa de capacitação em gestão para os técnicos dos municípios. Sua implantação permitiu o fortalecimento da capacidade dos gestores municipais para atuar de forma ativa na área social.

A alocação de recursos foi racionalizada por meio de critérios de repasses automáticos e co-financiamento das ações, com re-

gistro da prestação de contas pela internet. A parceria com as prefeituras municipais assegura a realização de ações de proteção básica (preventivas) e especial (situações de risco social) para atendimento de famílias, crianças e adolescentes, idosos e população em situação de rua. Os Planos Municipais de Assistência Social devem prever as necessidades de atendimento, segundo as carências do público-alvo e da situação social local. Como consequência dessas mudanças, o Estado de São Paulo aprofundou a descentralização prevista pela Lei Orgânica de Assistência e Desenvolvimento Social (LOAS) e antecipou as medidas que o Governo Federal viria a implantar a partir de 2005, com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Em relação aos programas de transferência de renda, as mudanças também são positivas e vêm promovendo a ampliação gradual da cobertura das famílias situadas abaixo da linha de pobreza. O Programa Renda Cidadã, que oferece R\$ 60,00 mensais a famílias pobres com filhos de 0 a 15 anos, atendia, em 2003, 50 mil famílias. No ano seguinte, passou a atender 61.800 famílias e, em 2006 atingiu mais de 160 mil. Para enfrentar a situação de vulnerabilidade que afeta fortemente os jovens de baixa renda, especialmente nas áreas metropolitanas, foi criado também o Ação Jovem, iniciativa pioneira que oferece uma bolsa para jovens de 15 a 24 anos com ensino fundamental e/ou médio incompleto, para incentivá-los a completar a escolaridade básica. São oferecidos, ainda, cursos de capacitação para o trabalho por meio de parcerias. Em 2006, foram atendidos mais de 90 mil jovens, com um investimento orçado em R\$ 99 milhões.

Para integrar as informações e monitorar as diversas ações e programas sociais implementados no Estado de São Paulo, foi concebido, em parceria com a Casa Civil do Governo do Estado, o Sistema Pró-Social, um sistema corporativo informatizado que unifica os cadastros sobre as principais ações, programas, entidades e beneficiários sociais no Estado, evitando assim a duplicidade do atendimento e a

superposição de programas de transferência de renda. O Sistema Pró-Social possui hoje cerca de 5 milhões de pessoas cadastradas, além de 150 programas e 6380 instituições. O processo de inclusão e atualização dos registros é contínuo, proporcionando à SEADS e ao Governo uma visão dinâmica sobre a realidade social no Estado.

Os diversos contornos da pobreza e da vulnerabilidade social, entretanto, exigem uma flexibilidade de resposta que muitas vezes o setor público não tem. A dimensão da pobreza e da exclusão demandam, por outro lado, uma coordenação de ações que as entidades privadas ou do terceiro setor não podem atender. A parceria entre os dois, nesse sentido, é capaz de aumentar a eficiência das iniciativas que, ao atender os mais pobres e vulneráveis, contribuam efetivamente para o desenvolvimento social. Com esse objetivo, foi criada a Rede Social São Paulo: uma parceria entre o governo, organizações da sociedade civil e o empresariado paulista com a missão de promover a integração e articulação de programas intersetoriais, evitando a fragmentação, a superposição e a pulverização das iniciativas, ou seja, a tarefa de trabalhar juntos para garantir maior eficiência às políticas sociais, evitando que cada entidade ou órgão de governo atuasse de forma isolada.

O papel da SEADS é coordenar, estimular e apoiar a cooperação, animar as parcerias e articular as ações propostas. São membros da Rede Social: o Governo do Estado de São Paulo por meio de diversas secretarias, as entidades empresariais e suas fundações, os governos municipais, Conselhos de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares e demais conselhos e organizações que atuam na área social.

A integração e a coordenação de iniciativas não se restringem ao simples (ainda que importante) objetivo da otimização alocativa dos recursos. O objetivo maior é permitir aos atores intercambiar as experiências que desenvolvem e o conhecimento que possuem sobre elas e sobre seus beneficiários. É essa troca que permitirá a todos no

Estado de São Paulo implementar projetos que atendam cada vez melhor as necessidades da população mais carente. São ações mais inovadoras e efetivas, desenhadas a partir de diagnóstico apurado da situação de pobreza no Estado, bem como dos recursos e oportunidades de que dispomos para superá-la.

Todas essas mudanças assinalam o esforço do Governo de São Paulo em imprimir uma nova cultura e lógica na área social. Para dar suporte ao novo modelo de gestão, iniciamos, em março de 2003, negociações com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) visando captar recursos para o aprimoramento do sistema de monitoramento e avaliação dos programas sociais. O projeto foi assinado com o BID em junho de 2005 e tem como principal objetivo melhorar a eficiência e a efetividade da Política de Assistência e Desenvolvimento Social do Estado. Executado com o suporte do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o projeto deverá consolidar as inovações em gestão social desenvolvidas pela SEADS, as quais constituem o objeto da presente série de publicações.

**Rogério Pinto Coelho Amato**  
**Secretário Estadual de Assistência e**  
**Desenvolvimento Social**

## Apresentação

O texto a seguir apresenta o Sistema Pró-social, uma das principais inovações implementadas nos últimos quatro anos pela Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS). Essa inovação é descrita no contexto da evolução da política social no Brasil e, em particular, no Estado de São Paulo. Por isso, antes da descrição do Sistema propriamente dito, o texto faz um breve relato da trajetória dessa política, desde a redemocratização do país, tendo a Constituição de 1988 como marco histórico e a estabilização da economia como ponto de inflexão no debate sobre os gastos sociais no Brasil.

O tema da focalização ganhou destaque na discussão sobre os gastos sociais a partir da criação dos programas de transferência de renda. O recente aparecimento de tais programas e sua evolução também são brevemente descritos, com o relato do processo que deu origem ao Programa Bolsa Família. Mencionam-se, inclusive, as dificuldades que permearam a implementação desse programa federal, até para facilitar a compreensão da importância de um sistema informatizado e *online* de beneficiários, como o que foi criado pelo governo do Estado de São Paulo.



## Novo enfoque no combate à pobreza

Nos últimos anos, as discussões sobre as políticas de combate à pobreza no Brasil têm enfatizado a dificuldade de se fazer com que tais políticas alcancem, de fato, a população pobre. Apesar da evolução de diversos indicadores, a opinião geral é que a redução da pobreza e da exclusão não tem sido compatível com o crescimento dos gastos sociais, que aumentaram significativamente desde a década de 80. Segundo DRAIBE (1998) "os sistemas de proteção social foram submetidos, desde o início dos anos 80, às múltiplas e desconstruídas pressões da democratização, da crise e dos ajustamentos".

A expansão desses sistemas está diretamente ligada à consolidação da democracia brasileira, refletindo as pressões que vinham se acentuando desde meados da década de 70 pelo fim do regime militar e de seu aparato institucional. Tal movimento culminou, já na vigência da chamada Nova República, com as transformações cristalizadas na Constituição de 1988. Em síntese, a nova Carta apontou para a ampliação dos direitos sociais, a universalização do acesso, a introdução do conceito (mais amplo) de seguridade social e a criação de benefícios não vinculados a contribuições prévias nem ao mercado formal de trabalho (id, ibid).

Em 1993, a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) confirmou a orientação dada pela Constituição e estabeleceu um reordenamento institucional dessa área nas três esferas da administração pública. A Lei fixou como diretriz a descentralização dos programas e serviços, além de prever os mecanismos de controle social e de financiamento da política. Para isso, foram criados o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Fundo Nacional de Assistência Social. Como condição para o repasse de recursos aos Estados e municípios, o Artigo 30 da LOAS determinou que cada uma dessas unidades da federação também deveria criar um Conse-

lho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil, um Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos, e um Plano de Assistência Social.

No entanto, a promulgação da Carta e a aprovação da LOAS não representaram o fim das lutas pela expansão dos direitos de cidadania. Mais do que em outras áreas, no caso dos direitos sociais ainda havia um longo caminho a percorrer entre o reconhecimento legal e a efetiva implementação desses direitos. Nesse percurso, os avanços obtidos após a transição do regime não foram contínuos, pois sempre intervieram forças ligadas à manutenção de antigas práticas clientelistas, centralizadoras e autoritárias.

Além disso, a nova configuração da política social teve de conviver com a instabilidade econômica do período, que obrigou as três esferas da administração a lidarem com o agravamento da pobreza e com uma piora significativa dos indicadores sociais. Posteriormente, o severo ajuste fiscal que acompanhou a estabilização da economia impôs, também, a todas as esferas de governo a necessidade de controlar gastos e encontrar fontes de financiamento que substituíssem o chamado "imposto inflacionário".

Dessa forma, sem deixar de lado a agenda da democratização e da descentralização, a política social ingressou na década de 90 incorporando novas diretrizes, que diziam respeito à qualidade do gasto. Segundo OLIVEIRA (1999), "a década de 90, especialmente a partir do lançamento do Plano Real, é marcada por crescente preocupação com as questões relativas a eficiência, efetividade e equidade do gasto público, o que é coerente com as tendências mais recentes de reformas no campo social."

Com a estabilização da economia, tornou-se cada vez mais notório que os gastos sociais das três esferas de governo, ainda que continuassem escassos frente à dimensão da pobreza no país, já eram

suficientes para se conseguir resultados melhores do que os obtidos até então. Chegava-se ao consenso de que, independentemente de qualquer esforço para aumentar os recursos disponíveis, era preciso fazer com que tais recursos chegassem efetivamente aos pobres, melhorando suas condições de vida e possibilitando que eles saíssem da pobreza.

Por outro lado, as ações do governo na área social até muito recentemente fragmentavam-se numa infinidade de programas e projetos, que funcionavam de forma desarticulada e se sobrepunham uns aos outros. Municípios, Estados e a União protagonizavam uma espécie de “disputa pelos pobres”, desenvolvendo iniciativas semelhantes para atacar os mesmos problemas, sem que a soma desses esforços aumentasse seus efeitos. Ao invés da cooperação entre os entes federativos, prevalecia (e ainda prevalece) a concorrência entre eles.

Tal disputa, longe de responder às demandas da população, acabava atendendo aos interesses dos que defendiam a manutenção de velhas estruturas políticas, baseadas no clientelismo e na cooptação. A ausência de uma ação articulada, orientada por critérios de transparência e eficiência na aplicação dos recursos, favorecia a distribuição clientelista dos benefícios, a corrupção e o fortalecimento dos grupos que costumavam controlar a política local segundo os padrões vigentes no tempo dos “coronéis”.

O Estado brasileiro costumava enfrentar esses problemas com a criação de novos controles burocráticos, que por sua vez geravam novas brechas para a corrupção e aumentavam o custo de execução das políticas. A consequência óbvia era a dispersão dos esforços, a pulverização e o desperdício de verbas, agravados pela falta de uma avaliação sistemática e consistente dos resultados da política social.

Disso resultou que um volume relativamente grande de gastos produziu pouco ou nenhum impacto sobre as condições de vida da população pobre.

Seja porque os recursos ainda se perdem nos meandros da burocracia, seja porque são desviados pela corrupção, ou ainda porque são pulverizados e distribuídos de acordo com critérios clientelísticos, o fato é que se difundiu na sociedade a percepção de que as políticas sociais não têm logrado alcançar seu objetivo.

Já em meados da década de 90, um número crescente de especialistas, acadêmicos e representantes de instituições multilaterais de financiamento passou a defender a necessidade de *focalização* das políticas sociais, como forma de aumentar sua *efetividade* e sua *eficiência*. A focalização pode se dar tanto por segmentos da população a ser atendida como por área geográfica, buscando-se atingir os chamados *bolsões de pobreza*.

## Os Programas de Transferência de Renda e o desafio do Cadastro Unificado

O primeiro passo para que isso seja alcançado é descobrir, com a maior precisão possível, quem são, onde estão e como vivem os pobres, quais são suas carências e como eles se relacionam com os serviços públicos. Trata-se de uma tarefa tanto mais difícil quanto maior o grau de exclusão social dessa população e de informalidade no mercado de trabalho, na medida em que tais pessoas ficam ausentes dos cadastros tradicionalmente utilizados pelos órgãos do governo (RAIS, PIS/PASEP, FGTS, Previdência Social, etc.).

Além disso, é preciso considerar que a gestão de um cadastro de potenciais beneficiários das políticas sociais envolve uma série de dificuldades. Dado o dinamismo da economia e da sociedade, eles

podem entrar ou sair da condição de pobreza conforme a variação de sua renda e inserção no mercado de trabalho; mudar de endereço, formar novas famílias ou ampliar as já existentes; sair ou ingressar no sistema educacional, etc. No entanto, somente um cadastro preciso, bem elaborado e constantemente atualizado pode evitar o desperdício de recursos e garantir a adequada focalização das políticas públicas destinadas a combater a pobreza. O cadastro também pode servir para o acompanhamento da evolução das condições de vida dos beneficiários de políticas sociais, permitindo que estas sejam avaliadas, corrigidas e aperfeiçoadas. Como instrumento de gestão, o cadastro facilita a integração das políticas, na medida em que uma mesma base de dados pode orientar a atuação de diferentes órgãos e instâncias de governo.

Em meados da década de 90, com a criação dos programas de transferência de renda, primeiro por alguns governos municipais e estaduais e a seguir pelo governo federal, a necessidade e a importância de um cadastro dos beneficiários tornaram-se ainda mais evidentes.

Tais programas surgiram em substituição à velha distribuição de cestas básicas, que deu lugar ao repasse de dinheiro diretamente às famílias, por meio de cartões magnéticos e acesso ao sistema bancário. Para identificar os beneficiários da nova política e efetuar o repasse, os governos passaram a cadastrar as famílias, registrando o nome de seus integrantes e uma série de informações (renda, escolaridade, número de filhos, etc.) necessárias para quantificar a demanda, definir as características do público-alvo e garantir que o dinheiro realmente chegue aos mais necessitados.

Em setembro de 2001, o Governo Federal começou a montar o Cadastro Único da Rede de Proteção Social, a fim de identificar os potenciais beneficiários de uma série de programas de transferência de renda que eram executados no âmbito de diferentes ministérios

(Vale-Gás, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, etc.) e que formavam a chamada Rede de Proteção Social.

Em 2003, esses programas foram unificados no Programa Bolsa Família, que hoje assegura um pagamento mensal às mais de 11 milhões de famílias situadas abaixo da linha de pobreza, de acordo com o número de filhos e a renda *per capita*.

O pagamento do benefício do Bolsa Família é condicionado à comprovação de frequência escolar e vacinação dos filhos. O Cadastro Único (CadÚnico), gerenciado pela Caixa Econômica Federal, foi então utilizado para delimitar o público-alvo do Programa.

Mas a unificação dos diversos programas que deram origem ao Bolsa Família e a integração de seus respectivos cadastros não foram tarefas simples. A principal dificuldade residia em compatibilizar bases de dados que levavam em consideração diferentes informações a respeito do público-alvo, ou que registravam essas informações de modo diferente uns dos outros, ou ainda que não estavam devidamente atualizados no momento da implantação do Bolsa Família. Tal dificuldade gerou uma série de erros, inconsistências e duplicidades que, embora representassem um percentual muito pequeno do total de benefícios pagos pelo Programa, motivaram pesadas críticas ao Bolsa Família no início de sua implementação, principalmente por parte da imprensa. Proliferaram, na mídia, denúncias a respeito de famílias, inclusive de políticos, que estavam recebendo indevidamente o benefício, e de outras, em situação de extrema pobreza, que não eram contempladas pela bolsa.

Com o aperfeiçoamento do Bolsa Família e a depuração do Cadastro Único, esses problemas parecem ter sido em larga medida superados, mas o episódio demonstrou a importância de se contar com um cadastro bem elaborado e atualizado para se alcançar uma gestão eficiente dos programas de transferência de renda. E, se o objetivo é fazer com que tais programas formem a espinha dorsal de

uma política focalizada e integrada de combate à pobreza, o Cadastro passa a ser um instrumento vital.

## As diretrizes da política social do Estado de São Paulo

No Estado de São Paulo, o desenvolvimento de um cadastro totalmente informatizado, com alimentação e atualização pela internet, foi fundamental para integrar a política social do governo, bem como para sua articulação com as políticas municipais e federais.

Como no restante do país, as ações do governo estadual nessa área caracterizavam-se pela ausência de uma visão integrada. Diversos órgãos e secretarias executavam programas e projetos que muitas vezes beneficiavam as mesmas famílias, mas com metas, objetivos e escalas diferentes, sem uma avaliação do resultado produzido pelo conjunto dessas ações. Da distribuição de alimentos à transferência de renda, passando pelo oferecimento de cursos e projetos socioeducativos, as iniciativas eram concebidas e realizadas no âmbito de cada setor, sem que os órgãos responsáveis sequer “conversassem” entre si.

Tendo constatado essa desarticulação, a Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS) realizou, em 2003, um levantamento dos programas sociais desenvolvidos pelo Governo do Estado de São Paulo, contemplando abrangência territorial, objetivos, metas, número de beneficiários, quantidade de atendimentos realizados, critérios e formas de operacionalização. Com base nesse levantamento e no diagnóstico formulado pela Secretaria, o Governo do Estado definiu novas diretrizes para sua política social. Tais diretrizes estão alinhadas não apenas às tendências que já vinham sendo observadas na atuação do Governo Federal, como também à experiência internacional. Em síntese, a estratégia adotada pelo governo paulista determina o seguinte:

- a) focalização das ações de combate à pobreza, tanto por públicos a serem atendidos (idosos, gestantes, crianças, adolescentes, etc.), como por áreas geográficas, visando principalmente os chamados *bolsões de pobreza*;
- b) descentralização das ações, transferindo aos municípios mais poder e responsabilidade na execução da política social e na definição de suas próprias prioridades;
- c) eliminação das redundâncias, sobreposições e duplicidades entre os programas e projetos, buscando sua articulação com as iniciativas do Governo Federal, dos municípios e das organizações do terceiro setor.

Muitos desses programas e projetos já contavam com sistemas informatizados de cadastramento de seus beneficiários. Não havia, porém, um sistema único, que integrasse as informações das diversas ações e programas sociais do Governo do Estado e das demais esferas governamentais. Os municípios e as entidades sociais, principais executores dessas iniciativas e responsáveis pelo cadastramento dos beneficiários, muitas vezes eram obrigados a cadastrar uma mesma família em diferentes sistemas informatizados, de diferentes programas.

Com a implementação do Bolsa Família e a definição das novas diretrizes para a política social do Estado de São Paulo, surgiu a necessidade de integrar os dados das ações executadas nessa área pelos diversos órgãos do Governo do Estado, do Governo Federal, dos municípios, das entidades do terceiro setor e das empresas, formando uma base única de informações capaz de subsidiar a coordenação e a tomada de decisões por parte dos gestores dos programas e projetos sociais.

Com esse objetivo, foi criado um grupo técnico, sob coordenação da SEADS, com a participação de representantes da Casa Civil, da Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (PRODESP), da Fundação para o Desenvolvimento da Administração Pública (FUNDAP), da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados e Estatística (SEADE) e das Secretarias da Agricultura e Abastecimento, Emprego e Relações do Trabalho, Saúde e Economia e Planejamento.

Do trabalho desse grupo surgiu o Sistema Pró-Social, um sistema que utiliza avançados recursos da tecnologia de informação e centraliza os dados sobre as ações sociais realizadas no Estado de São Paulo. Por meio da internet, o sistema possibilita o compartilhamento de informações, a coordenação das ações, a simplificação dos procedimentos administrativos e o aumento da eficiência da política social.

## A construção do Sistema Pró-Social

O Sistema começou a ser desenvolvido pela PRODESP em meados de 2003, funcionando provisoriamente em um servidor<sup>1</sup> de pequeno porte. Foi concebido basicamente com a mesma estrutura de informações do Cadastro Único federal (CadÚnico), até para facilitar o intercâmbio entre as duas bases de dados, uma vez que o princípio era, e continua sendo, o da integração entre as esferas de governo e de seus respectivos programas.

As primeiras informações incluídas no sistema foram as do cadastro de beneficiários do programa estadual Renda Cidadã, assim como as do CadÚnico federal, cuja base de dados foi cedida pela

---

<sup>1</sup> Em informática, um servidor é um sistema de computação que fornece serviços a uma rede de computadores. Esses serviços podem ser de diversas naturezas, como, por exemplo, arquivos e correio eletrônico. Os computadores que acessam os serviços de um servidor são chamados clientes

Caixa Econômica Federal, após negociações entre o Governo do Estado e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Em março de 2004, o sistema foi colocado na internet, disponível para acesso em endereço próprio ([www.prosocial.sp.gov.br](http://www.prosocial.sp.gov.br)), passando a receber o cadastro de novas famílias beneficiárias.

Nessa fase experimental, o acesso ao sistema ainda era restrito aos gestores estaduais e municipais da assistência social. À medida que o Sistema Pró-Social era implantado, os funcionários da SEADS eram treinados para utilizá-lo, num processo que depois se estendeu para os funcionários das Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS) e das prefeituras municipais. Não foram encontradas dificuldades nessa capacitação, uma vez que o sistema é bastante interativo e não requer conhecimentos avançados de informática por parte de seus usuários. Também não houve obstáculos quanto à disponibilidade de equipamentos nas prefeituras e nos órgãos responsáveis pelas ações sociais, pois o Sistema Pró-Social depende apenas do acesso à internet, sem a necessidade de equipamentos sofisticados.

Inicialmente, o sistema servia ao cadastramento *on-line* dos beneficiários dos dois programas de transferência de renda da SEADS – Renda Cidadã e Ação Jovem. A inclusão de novos beneficiários do Bolsa Família continuaria sendo feita pelo Ministério do Desenvolvimento Social, que começou a repassar periodicamente os dados atualizados à SEADS para que fossem incorporados ao Pró-Social. Um termo de compromisso firmado em 2004 entre o Governo do Estado de São Paulo e o Ministério do Desenvolvimento Social prevê a integração entre o cadastro federal e o dos programas estaduais.

É preciso lembrar que a atualização da base de dados do Bolsa Família é bem diferente do procedimento adotado pelo Pró-Social. Em primeiro lugar, este último funciona por meio da internet, o que lhe permite atualização em tempo real, feita por todos os órgãos municipais e estaduais usuários do sistema. Já o Bolsa Família não utiliza o cadastramento pela internet e sua atualização depende do repasse de

informações dos municípios para o Ministério do Desenvolvimento Social, que centraliza a checagem e a atualização dos dados. Isso acontece principalmente porque, sendo um programa federal, o Bolsa Família tem de lidar com a grande disparidade tecnológica entre os municípios do país, muito maior do que a apresentada pelos municípios do Estado de São Paulo. Além disso, o Pró-Social inclui módulos com informações que não são consideradas no Bolsa Família, como as informações relativas às entidades e órgãos executores das ações sociais e as relativas aos programas e projetos, conforme será visto adiante. Por ora, é importante frisar essas diferenças para explicar por que a integração das informações do Bolsa Família ao Sistema Pró-Social não é automática.

Hoje, os municípios têm de cadastrar duas vezes – no CadÚnico e no Sistema Pró-Social – as famílias beneficiárias do Bolsa Família que também são atendidas por programas e projetos estaduais e municipais. A SEADS pretende que, futuramente, o Sistema Pró-Social seja a única porta de entrada dos dados sobre essas famílias. Os municípios paulistas utilizariam o Sistema Pró-Social para cadastrar os beneficiários do Programa Bolsa Família, e o próprio sistema transportaria os dados para o cadastro federal. Atualmente, o Ministério realiza uma consulta aos municípios para verificar a aceitação dessa proposta.

A integração entre os cadastros do programa federal e dos programas estaduais e municipais exigiu que os técnicos da SEADS e os gestores da área social em cada município fizessem a complementação dos dados que não constavam do CadÚnico e a depuração das informações, eliminando duplicidades e corrigindo as falhas. Esse foi um trabalho árduo e minucioso, mas indispensável para garantir a confiabilidade das informações registradas no Sistema Pró-Social. O processo de depuração transcorreu ao longo de 2004 e 2005, enquanto eram cadastradas novas famílias, mesmo as que ainda não haviam sido habilitadas para recebimento de benefícios.

Em 2005, as Prefeituras começaram a manifestar interesse em integrar o Pró-Social, utilizando-o para a gestão de seus programas

municipais. Foi o caso de Santo André, Osasco, Taboão da Serra e Campinas, cujos técnicos estiveram na SEADS para conhecer de perto o sistema e avaliar as possibilidades de integração. Com a aquisição de novos equipamentos, a capacidade do sistema para o armazenamento de dados aumentou, possibilitando que se estendesse o cadastramento a todos os municípios do Estado, bem como aos demais órgãos do Governo do Estado e às entidades do terceiro setor. Ainda no final de 2005, foi aberta, aos gestores municipais, a possibilidade de ampliar o cadastramento de famílias e beneficiários para dois programas federais – o Agente Jovem e o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil). Com isso, o Pró-Social passou a acompanhar a execução de cinco programas sociais – sendo dois estaduais e três federais. O total de famílias cadastradas no sistema chegou a 1.380.000 no final desse ano, sendo 712 mil com benefícios do Bolsa-Família, 119 mil com benefícios do Renda Cidadã e 95 mil com benefícios do Ação Jovem.

Em junho de 2005, o Governo do Estado assinou um contrato de financiamento com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para implantar um sistema de informações estratégicas e completar o processo de modernização da SEADS, apoiado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Esse contrato prevê, entre outros itens, a aquisição de novos equipamentos e a ampliação do sistema Pró-Social. No final de 2006, foram instalados 5 novos servidores adquiridos com recursos do BID, o que possibilitará a utilização mais ampla do Sistema Pró-Social e o desenvolvimento do módulo de Recuperação de Informações (Data Warehouse). Com isso, o Sistema Pró-Social passará a ter cinco módulos.

## Características e vantagens do novo sistema

A estrutura do Pró-Social possui três módulos básicos – de Famílias/Beneficiários, de Programas e de Instituições – e dois módulos

auxiliares – de Convênios e de Recuperação de Informações. Essa estrutura modular constitui uma das principais características do Sistema Pró-Social, pois é a partir dela que o sistema oferece um mapeamento completo da área social do Estado de São Paulo, permitindo que os gestores visualizem quem e quantos são os beneficiários dos programas e projetos, qual a demanda ainda não atendida (famílias elegíveis, mas ainda não beneficiárias) e quem são as instituições que executam esses programas e projetos, tanto nas três esferas de governo como no terceiro setor.

É possível enxergar também, a partir das informações sobre a localização das famílias, onde estão as regiões mais carentes do Estado e direcionar as ações conforme a demanda dessas localidades. No futuro, o sistema será capaz de produzir instantaneamente relatórios georreferenciados, tornando possível visualizar, nos mapas do Estado de São Paulo, as regiões de maior vulnerabilidade e exclusão social. Uma série temporal de mapas mostrará o dinamismo desse quadro, permitindo verificar se as ações sociais estão obtendo os resultados esperados e se outras regiões passaram a apresentar carências merecedoras de uma atenção especial.

Outra característica importante do Pró-Social é a sua integração com outras bases de dados estaduais e federais, como o Código de Endereçamento Postal (CEP) dos Correios; o código de municípios do IBGE; o código de escolas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), ligado ao Ministério da Educação e o cadastro de alunos da Secretaria Estadual de Educação. Está em andamento a integração com o cadastro da Secretaria Estadual de Segurança Pública, a fim de possibilitar a confirmação dos dados do registro geral (RG) dos beneficiários.

A integração entre as bases de dados de diversos órgãos públicos oferece duas vantagens ao Sistema Pró-Social. Primeiro, isso praticamente elimina a possibilidade de erros de cadastramento. O

usuário apenas digita um dos nomes da rua ou da escola nos campos específicos e o Pró-Social faz a busca no cadastro associado, oferecendo as alternativas de preenchimento. Havendo inconsistência, o usuário é solicitado a efetuar a correção. Portanto, os dados inseridos somente serão aceitos e gravados depois de corrigidas as inconsistências apontadas.

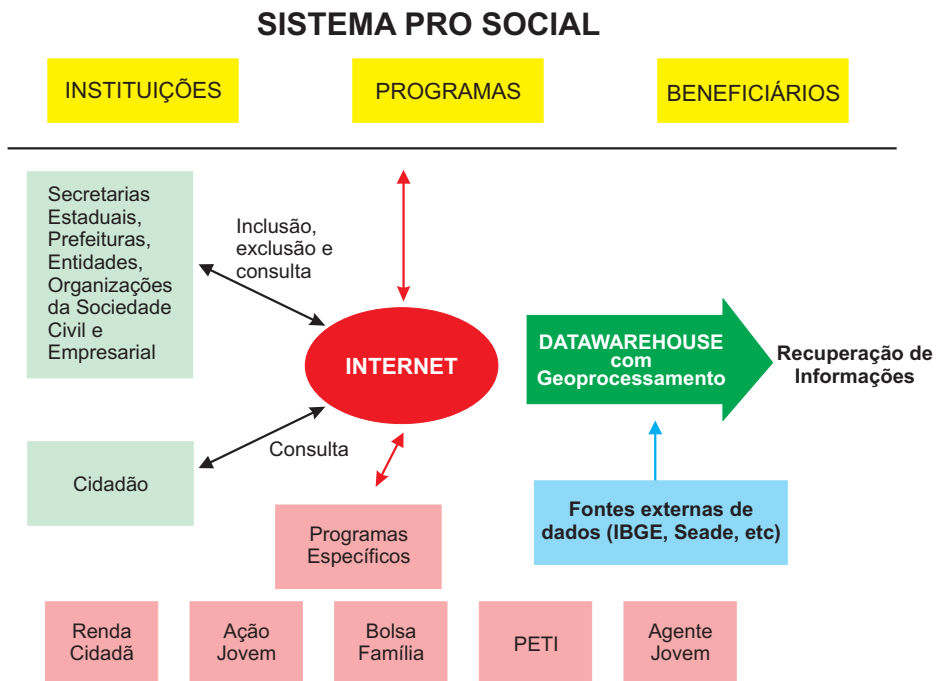
Em segundo lugar, essa integração facilitará o trabalho dos órgãos públicos que utilizam o sistema, ao pesquisarem informações de seu interesse. Por exemplo: uma escola poderá, rapidamente, fazer o levantamento de quantos dos seus alunos estão incluídos em determinado programa, como o Ação Jovem.

Avançando ainda mais na estratégia de integrar as informações para atuar de forma articulada, a SEADS está oferecendo, às prefeituras e entidades sociais que já mantêm cadastro próprio e que atendem um número suficientemente grande de famílias, a possibilidade de transcrever suas bases de dados para a linguagem do Sistema Pró-Social. Isso é feito através de uma rotina criada pela PRODESP e colocada na própria internet, à disposição das instituições interessadas. Dessa forma, tais instituições não precisam mudar sua forma de trabalho nem repetir no Pró-Social todo o cadastramento das famílias que elas atendem, bastando preencher as lacunas do formulário-padrão e enviar os dados diretamente para o Sistema Pró-Social, via Internet.

De maneira semelhante, as secretarias e autarquias estaduais que desenvolvem algum tipo de atendimento na área social (como Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho, Secretaria da Agricultura, Secretaria da Cultura, a Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor, etc.) também não precisam abandonar seus próprios sistemas informatizados de cadastramento dos beneficiários ou das instituições conveniadas.

Elas podem usar o Sistema Pró-Social como “porta de entrada” e como o núcleo comum de informações do chamado **Sistema Pró-Social**, que engloba todos os programas sociais do Estado. A partir desse núcleo, cada órgão acrescenta em seus respectivos cadastros os dados complementares que lhe interessam. Isso também evita que tais órgãos tenham de iniciar um novo cadastramento ou abrir mão da autonomia no gerenciamento dos próprios programas. Como consequência do modo aberto e integrador com que o Sistema Pró-Social foi concebido, a transição de um sistema para o outro é feita sem que o próprio usuário perceba.

O esquema abaixo ilustra como se dá essa integração e oferece uma visão do **Sistema Pró-Social**:



Com tal disponibilidade de dados pessoais compartilhados pelo grande número de usuários do sistema, a questão da segurança das informações assume uma importância vital. É necessário garantir que essas informações não sejam utilizadas para outras finalidades que não o cadastramento das famílias em situação de vulnerabilidade e para o monitoramento da política social.

Para isso, o sistema adota alguns procedimentos de segurança que controlam o acesso ao banco de dados, seja para consulta, seja para a atualização e modificação das informações:

- Todos os acessos ao sistema, bem como as operações efetuadas no banco de dados, guardam o chamado “registro de *Log*”, contendo o dia e a hora da operação e o nome de quem a efetuou.
- Além de registrarem uma senha, os usuários são identificados com relação ao seu nível, unidade e município a que pertencem, uma vez que têm permissão para efetuar alterações apenas dentro de sua área de responsabilidade.
- O acesso é hierarquizado conforme uma divisão dos usuários em quatro grupos.

Esses grupos de usuários do Sistema Pró-Social, cada um com determinado nível de autonomia na utilização do sistema, são os seguintes:

- Os **Administradores** do sistema são os usuários da SEADS, indicados pelas coordenadorias dos programas estaduais. Dividem-se entre os que são responsáveis pelo desenvolvimento do sistema e os que fazem a manutenção, o que inclui o cadastramento dos demais usuários. Os administradores encarregados da manutenção do sistema não têm

permissão para alterar as informações cadastrais registradas em cada módulo. Os administradores são cadastrados pela PRODESP e recebem carta com *login*, senha de acesso, endereço eletrônico do sistema e recomendações de utilização.

- Os **Gestores** são os responsáveis pelas ações sociais em cada órgão público ou entidade conveniada. Eles são cadastrados pelos administradores do sistema e têm acesso aos módulos de Programas, Famílias/Beneficiários e Instituições, estando habilitados para fazer alterações e incluir novos dados nesses módulos e para cadastrar usuários que vão auxiliá-los no trabalho de manutenção do Cadastro, circunscritos à sua área de abrangência.
- Os **Operadores** são cadastrados pelos Gestores para realizar o cadastramento de famílias e dos beneficiários dos programas e projetos sociais, circunscritos à sua área de abrangência (município, órgão ou entidade executora da ação social). Eles têm permissão para incluir ou alterar dados apenas no módulo de Famílias/Beneficiários e também recebem carta com *login*, senha padrão de acesso, endereço eletrônico do sistema e recomendações de utilização.
- **Leitores** são usuários que poderão acessar o sistema somente para consulta e para emissão de relatórios.

Após digitar sua senha, o usuário escolhe o módulo a ser acessado (caso tenha acesso autorizado a mais de um módulo), informa o programa ou projeto social que está buscando e o tipo de intervenção que fará na base de dados: inclusão, alteração, exclusão ou consulta. O sistema, então, apresenta os campos disponíveis, relacionados ao programa ou projeto e à instituição executora.

## A estrutura do Sistema Pró-Social

### Módulo de Famílias/Beneficiários

O módulo de cadastramento das famílias no Sistema Pró-Social contempla as mesmas informações exigidas pelo CadÚnico do Governo Federal. A fim de facilitar a integração com a base de dados do Programa Bolsa Família, a SEADS optou por um formulário que contém os mesmos campos de preenchimento do CadÚnico. Conforme foi relatado anteriormente, isso não impede que os órgãos públicos e as entidades sociais usuários do Sistema Pró-Social complementem essas informações, criando novos campos de preenchimento em seus respectivos sistemas.

Como o Sistema Pró-Social começou a operar já com os dados das famílias inscritas no CadÚnico e no Renda Cidadã, a primeira providência para o cadastramento de novos beneficiários é verificar se seus nomes constam no sistema. A busca pode ser feita pelo número de identificação social (NIS), pelo CEP do domicílio, pelo documento de identidade (RG) ou de pessoa física (CPF). Isso agiliza o atendimento, pois revela de imediato se a família já é atendida por algum programa social e evita que sejam feitas novas entrevistas a cada atendimento. Uma vez que a família esteja cadastrada no sistema, bastará ao funcionário do órgão público ou da entidade conveniada atualizar as informações.

Sempre que o usuário inicia o cadastramento de algum membro da família, o sistema verifica se há pessoas com o mesmo nome e informa, caso haja homônimos, a data de nascimento e o nome da mãe, para evitar duplicidade. Por meio do mecanismo de busca, também é possível localizar a família ou algum de seus membros. Se a busca for feita por município, por exemplo, o sistema oferecerá uma lista de endereços, com bairro, CEP e nome.

Conforme já mencionado, as prefeituras e entidades sociais fazem o cadastramento *on-line* e o sistema evita erros de digitação realizando uma busca automática por nomes de pessoas, ruas, cidades, escolas, etc. Ao fazer o cadastramento de cada beneficiário, o operador estará ao mesmo tempo registrando a vinculação dessa pessoa a um determinado programa ou projeto social, bem como a determinado órgão público ou entidade. O Sistema Pró-Social exige tal vinculação mesmo nos casos em que o benefício ainda não está sendo pago – porque a pessoa não apresentou os documentos necessários à sua inscrição ou porque ainda está na lista de espera do programa, por exemplo.

É importante observar também que todo o cadastramento tem a família como base. Assim, todos os membros da família são cadastrados, mesmo que nem todos estejam inscritos em programas sociais. Dessa forma, pode-se saber quais são os benefícios sociais recebidos por uma mesma família – um dado importante para se conseguir a articulação dos programas e observar seu impacto sobre a situação das famílias mais vulneráveis.

### SISTEMA PRÓ-SOCIAL em Números – Dez/2006

PRÓ  SOCIAL

Famílias Cadastradas no Pró-Social	1.500.480	100
Famílias no Bolsa-Família	751.950	50
Famílias no Renda Cidadã	160.738	11
Famílias no Ação Jovem	91.285	6
Famílias em outros programas *	5.997	0,4
Total de famílias nos programas	1.009.970	67
Sobreposição de Programas	63.643	4
Total excluída a Sobreposição	946.327	63
Famílias egressas dos programas	174.021	12
Saldo de famílias cadastradas e elegíveis	380.132	25
Estimativa de Famílias Pobres - IPEA/MDS	1.212.950	81

\* Outros programas: PETI, Agente Jovem, Bolsa Emergencial.

FONTE: Sistema Pró-Social, dez/2006

A estruturação de um sistema que considera a família como unidade básica é bem mais complicada do que a de sistemas apoiados unicamente sobre os dados dos indivíduos. As famílias estão sujeitas a mudanças em sua composição, o que torna a atualização do cadastro um fator crítico não apenas para se acompanhar a evolução das condições de vida dos beneficiários, como também para o próprio funcionamento do sistema.

### Imagem do Sistema Pró-Social, na Web, com a visão do módulo de Famílias/Beneficiários - Dezembro de 2006

The screenshot shows the web interface of the 'PRÓ SOCIAL' system, specifically the 'Famílias/Beneficiários' module. The browser window title is 'http://www.app.prosocial.sp.gov.br/default800.aspx - Microsoft Internet Explorer'. The page header includes the logo 'PRÓ SOCIAL' and 'PROGRAMAS SOCIAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO'. A navigation menu on the left lists various options like 'Módulos de Cadastro', 'Módulos Auxiliares', and 'Consultas'. The main content area features a search form with fields for NIS, CEP, RG, and CPF, and a 'Busca' button. Below the search form is a table displaying a list of family records.

Endereço	Bairro	Município
3R Cloves Bivilaqua, 383	Jardim Amaral	Adolfo
10R das Rosas, 467	Jardim Primavera	Adolfo
R Floriano Peixoto, 633	Jardim Amaral	Adolfo
R Lauro Marsson, 625	Jardim Celeste	Adolfo
R Marechal Deodoro da Fonseca, 942 Fundos	Centro	Adolfo
R Rui Barbosa, 665	Centro	Adolfo
10R Angelino Soldeira, 740	Jardim Mantovan	Adolfo
R Antonio Pires, 754	Jardim Mantovan	Adolfo
R Antonio Pires dos Santos, 590	Jardim Celeste	Adolfo
R Antonio Pires dos Santos, 620	Jardim Celeste	Adolfo
AV Antonio Pires dos Santos, 630	Jardim Celeste	Adolfo
SIT Arco Iris, S/N	Estrada Rural	Adolfo
R Caetano Morelli, 535	Jardim Celeste	Adolfo
R Caetano Morelli, 535 Fundos	Jardim Celeste	Adolfo
R Caetano Morelli, 535 Fundos	Jardim Celeste	Adolfo
R Caetano Morelli, 545 FUNDOS	Jardim Celeste	Adolfo
10R Caetano Morelli, 555	Jardim Celeste	Adolfo
R Caetano Morelli, 575	Jardim Celeste	Adolfo
R Caetano Morelli, 595	Jardim Celeste	Adolfo

À medida que a situação das famílias se modifica, novas informações devem ser inseridas no cadastro – o nascimento de um filho, a separação dos pais ou a mudança de endereço, por exemplo. Caso o beneficiário se desligue da família em que está cadastrado e constitua outra família, as informações relativas à sua situação original são preservadas.

## Módulo de Programas

O módulo de Programas possibilita o cadastramento das ações sociais desenvolvidas no Estado de São Paulo, não apenas pela SEADS, mas também pelo Governo Federal e pela chamada **Rede Social São Paulo**, que envolve outras secretarias de Estado, além de prefeituras, organizações da sociedade civil, fundações empresariais, etc. (*ver o volume sobre a Rede Social São Paulo publicado nesta série*). Com isso, é possível ter uma visão completa sobre todos os componentes da política social realizada no âmbito do Estado, com informações sobre o alcance de cada uma das ações.

Os municípios, por exemplo, podem cadastrar nesse módulo os seus programas, utilizando o Pró-Social como ferramenta para a gestão de sua própria política social. O impacto disso não deve ser subestimado porque muitas prefeituras de pequeno e médio porte não dispõem de recursos humanos e materiais para implantar um sistema com a sofisticação do Sistema Pró-Social. Além de acompanhar o resultado dos programas locais, os gestores municipais também podem utilizar o Pró-Social para aferir se, de fato, está havendo uma complementação entre as suas ações e as dos governos federal e estadual. As informações disponíveis no Sistema Pró-Social permitem detectar eventuais sobreposições, duplicidades e redundâncias entre as ações sociais das três esferas de governo.

Essas informações incluem o número de beneficiários e as metas de atendimento estipuladas para cada ação social, o orçamento, a

## Imagem do Sistema Pró-Social, na Web, com a visão do módulo de Programas – Dezembro de 2006

The screenshot shows the web interface of the 'Pró Social' system. The browser address bar displays 'http://www.app.prosocial.sp.gov.br/default800.aspx'. The page header includes the 'PRÓ SOCIAL' logo and navigation links: 'O QUE É?', 'PERGUNTAS E RESPOSTAS', 'AJUDA', 'FALE CONOSCO', and 'SAIR'. A sidebar on the left lists various modules under categories like 'Módulos de Cadastro', 'Módulos Auxiliares', 'Consultas', 'Relatórios', and 'Cadastros'. The main content area features a form to filter programs by 'Entidade' (set to 'Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social') and 'Programa'. Below the form is a table listing several social programs.

Programa	Gestor do Programa	Data Início	Meta	Unidade	Orçamento Anual
Ação Jovem	Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social	01/05/2004	135.000	Pessoas	18.812.676,00
Ação Regime de Abrigo	Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social	01/01/2001	9.100	Vagas	19.664.896,00
Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano	Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social	23/11/2005	18.450	Bolsas	0,00
Atenção Básica	Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social	01/01/2003	99.279	Atend	44.116.095,78
Bolsa Emergencial Paula Souza	Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social	13/10/2005	80	Familia	0,00
Bolsa Emergencial Plínio Ramos	Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social	24/08/2005	1	Familia	250,00
Bolsa Emergencial Taboão	Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social	30/03/2006	146	Bolsas	0,00
Bolsa Emergencial Tenente Pena	Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social	26/09/2005	65	Familia	0,00

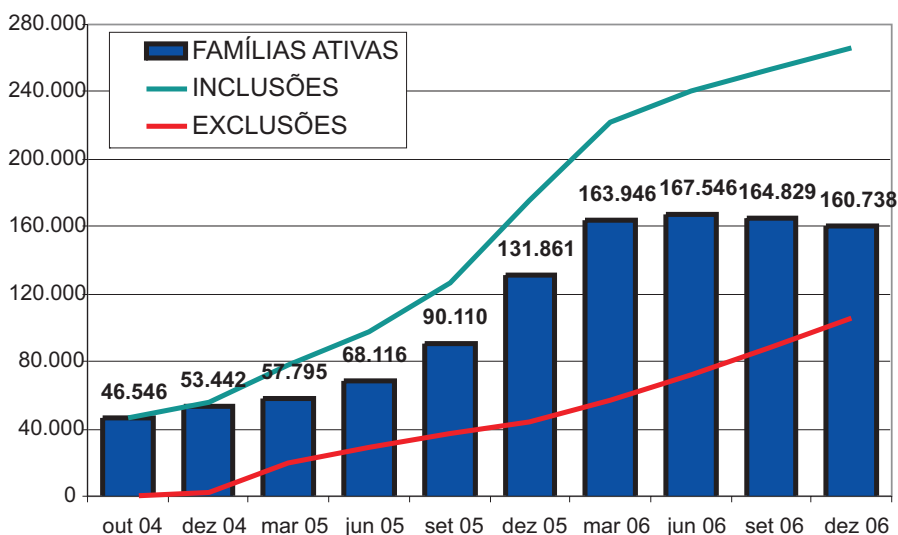
fonte de recursos, o público-alvo e a entidade responsável por sua execução. Para registrar um programa, a instituição responsável pela execução deve estar cadastrada no Cadastro Único de Entidades.

Cerca de oitenta programas que dizem respeito à política social do Governo do Estado foram cadastrados no sistema inicialmente. Hoje, já são cerca de 200 os programas cadastrados, das três esferas de governo e de seus respectivos parceiros.

Os primeiros programas estaduais a serem liberados para cadastramento de famílias/beneficiários foram o Renda Cidadã e o Ação Jovem. O Programa Renda Cidadã tem como objetivo atender às famílias com renda mensal de até R\$ 100 *per capita*, propiciando apoio financeiro temporário, associado a iniciativas que possibilitem um mínimo de dignidade e melhoria da qualidade de vida. O Programa abrange todos os municípios do Estado de São Paulo, com atendimento focado em locais de extrema vulnerabilidade social: favelas, habitações populares, cortiços e assentamentos. O Renda Cidadã também atende aos beneficiários do Programa Bolsa Família, complementando os benefícios pagos pelo Governo Federal com uma bolsa de R\$ 10 a R\$ 45 por família.

### RENDA CIDADÃ - Evolução do Programa Estado de São Paulo – 2004/2006

PRÓ SOCIAL

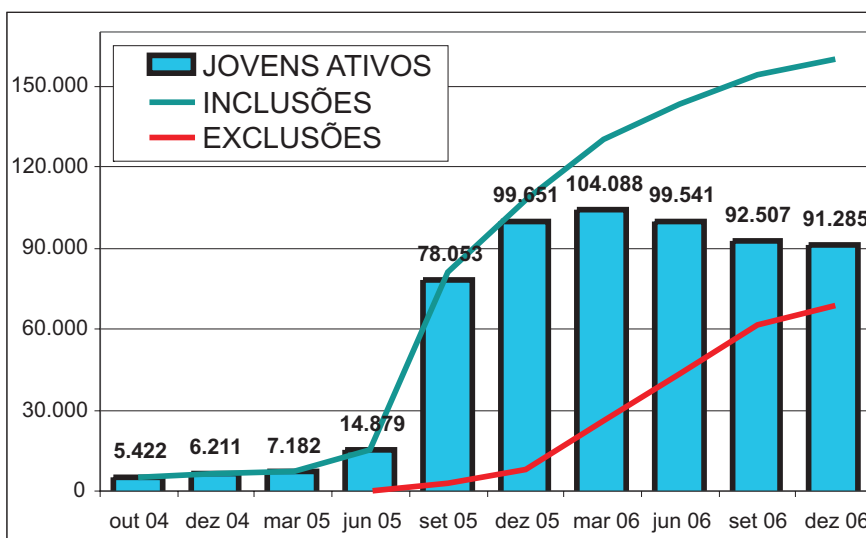


FONTE: Sistema Pró-Social, dez/2006.

Já o Projeto Ação Jovem busca enfrentar a situação de vulnerabilidade dos jovens de baixa renda, especialmente os residentes nas áreas metropolitanas do Estado. A iniciativa contempla especificamente a faixa etária de 15 a 24 anos, oferecendo uma bolsa mensal (retirada por meio de cartão magnético) no valor de R\$ 60,00 para jovens que se encontram fora da escola (ensinos fundamental e médio), a fim de incentivá-los a retornar aos estudos, ou para jovens matriculados, a fim de que permaneçam estudando. São também oferecidos cursos de capacitação para o trabalho, por meio de parcerias.

### ACÇÃO JOVEM - Evolução do Programa Estado de São Paulo – 2004/2006

PRÓ SOCIAL



FONTE: Sistema Pró-Social, dez/2006.

## Módulo de Instituições

Todas as instituições, públicas ou privadas, que têm algum tipo de ação social ou prestam atendimento nessa área e possuem cadastro na SEADS integram o módulo de Instituições – inclusive todas as prefeituras do Estado de São Paulo, em número de 645.

Esse módulo foi montado a partir de um cadastro de instituições já existente na SEADS e que foi migrado para o Pró-Social. A partir do início de 2006, o sistema começou a aceitar o registro de novas instituições, que é feito pelos gestores estaduais da assistência social – e que, a partir de 2007, poderá ser feito diretamente pelas próprias instituições.

Para se cadastrar como executora de uma determinada iniciativa na área social, a instituição deve primeiramente preencher um formulário disponível no próprio sistema do Sistema Pró-Social, fornecendo informações como CNPJ, Razão Social, Município, documento de criação, etc. De posse dessas informações, a SEADS faz a checagem dos dados, inclusive junto à Receita Federal, através do CNPJ. Se necessário complementar ou corrigir alguma informação, a SEADS imediatamente comunica à entidade interessada, mais uma vez utilizando a própria internet. Em caso contrário, isto é, se todas as informações estiverem condizentes com os parâmetros exigidos, a entidade será convidada, também por meio da internet, a comparecer à SEADS com a documentação em papel para formalizar sua inclusão no Sistema Pró-Social e receber um certificado. Trata-se de um documento que pode ser útil, por exemplo, em futura celebração de convênios com outros órgãos estaduais. Mas ele pode ser dispensado, bem como a apresentação dos documentos em papel, se a instituição desejar apenas registrar-se no Sistema Pró-Social como executora de uma determinada ação.

De qualquer forma, a implantação do Sistema Pró-Social, com sua ampla utilização dos recursos da internet, significou para esse processo um grande avanço em termos de desburocratização e simplificação de rotinas. Além disso, possibilitou que se saibam rapidamente quais são as instituições governamentais e não-governamentais do Estado de São Paulo atuantes na área social. Atualmente, o sistema registra cerca de 6380 instituições.

### Imagem do Sistema Pró-Social, na Web, com a visão do módulo de Instituições – Dezembro de 2006

The screenshot displays the PRO SOCIAL web application interface. The browser window shows the URL <http://www.app.prosocial.sp.gov.br/default800.aspx>. The page header includes the 'PRÓ SOCIAL' logo and navigation buttons: 'O QUE É?', 'PERGUNTAS E RESPOSTAS', 'AJUDA', 'FALE CONOSCO', and 'SAIR'. A left sidebar contains a menu with categories: 'Módulos de Cadastro' (Instituições, Programas, Famílias/Beneficiários), 'Módulos Auxiliares' (Convênios, Usuários, Área de Downloads), 'Consultas' (Famílias por Município, Famílias Benef. por Programa, Famílias Benef. por Convênio, Famílias por Reg. Governo, Programa por Reg. Governo, Famílias Inconsistentes, Demonstr. Mensal de Custo, Erros de Execução), 'Relatórios' (Exportação para Excel, Diversas Consultas (Excel)), and 'Cadastros' (Situação das Instituições). The main content area features a search form with fields for 'Razão Social', 'Nome Fantasia', 'C.N.P.J.', 'Tipo de Instituição' (dropdown), 'Situação' (dropdown), and 'Município' (dropdown). A 'Busca' button is located below the form. Below the search form is a table listing various social institutions and their municipalities.

Razão Social	Município
Instituição Solidaria Carlos Pegoraro Iscp	Adamantina
Lar Cristão de Meninas de Adamantina	Adamantina
Iama Instituto de Assistencia ao Menor de Adamantina Santo Cheria	Adamantina
Lar dos Velhos Obra Unida a Sociedade de Sao Vicente de Paulo	Adamantina
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Adamantina a P a e de Adamantina	Adamantina
Prefeitura Municipal de Adamantina	Adamantina
Colégio Madre Clelia	Adamantina
Sociedade Sao Vicente de Paulo de Adamantina	Adamantina
Associação e Oficina de Caridade Santa Rita de Cassia Roureiro Pio XII	Adamantina
Lar Infantil Santo Antonio	Adamantina
Centro Regional de Atencão Aos Maus Tratos Na Infancia Crami	Campinas
Projeto Gente Nova	Campinas
Centro Social Romilia Maria	Campinas
Lar Campinense de Bem Estar a Criança e ao Adolescente	Campinas
Creche Ilce da Cunha Henry	Campinas
Grupo Comunitario Criança Feliz	Campinas
Associação de Pais e Amigos de Surdos de Campinas Apascamp	Campinas
Fundação Síndrome de Down	Campinas
Casa de Maria de Nazare	Campinas
Fundação Bezerra de Menezes Funebem	Campinas

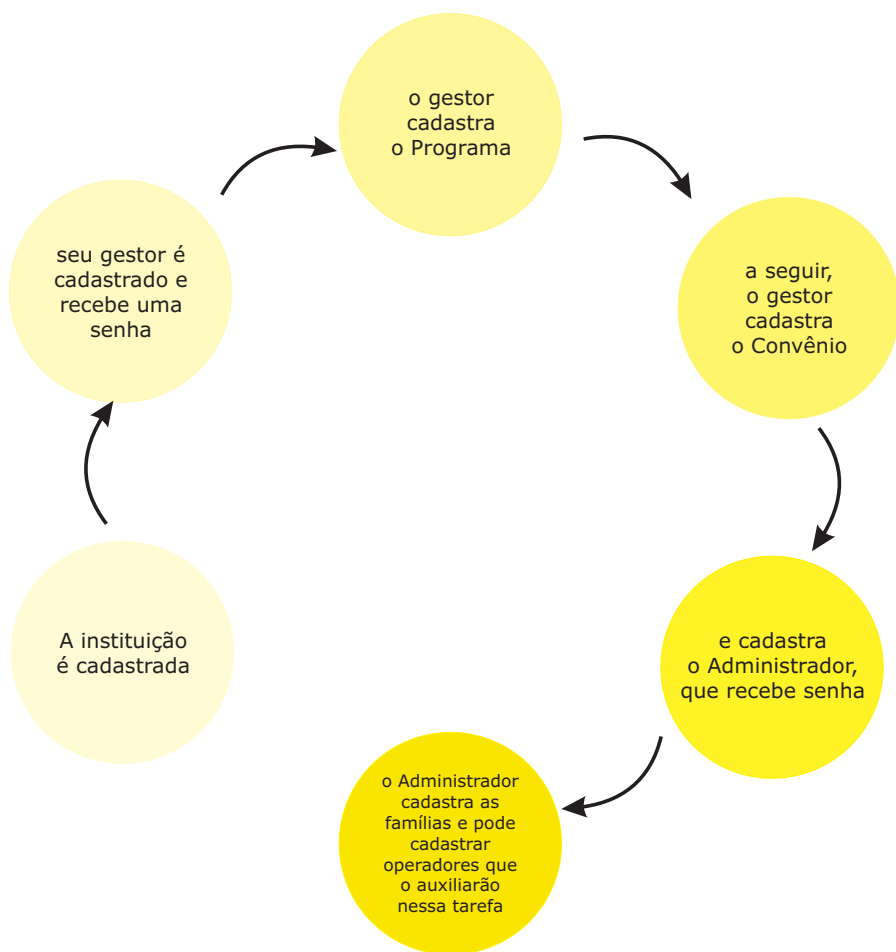
## Módulo de Convênios

O módulo de convênios encontra-se em fase de testes e deve estar em pleno funcionamento a partir de maio de 2007. Esse módulo registrará os convênios realizados entre a SEADS e as instituições públicas e privadas executoras das ações sociais, mas também integrará um projeto mais amplo, que envolve todas as secretarias do governo estadual.

A idéia é fazer com que todos os convênios firmados pelo governo paulista sejam registrados na internet, com as informações indispensáveis para seu controle e acompanhamento, e que os documentos necessários à sua formalização sejam apresentados pelas entidades interessadas uma única vez. Hoje, a instituição deve apresentar um mesmo conjunto de documentos (CNPJ, documento de criação da entidade, registro em cartório, etc.) a cada vez que firma um convênio com um órgão estadual. Com a informatização desse processo, as entidades ficarão dispensadas de reapresentar esses documentos mesmo quando se conveniarem a diferentes órgãos estaduais. Se para as entidades isso significará uma enorme simplificação de procedimentos, para o Governo do Estado trará economia de tempo e de recursos, eliminação de controles desnecessários e o fim da necessidade de se arquivar um grande volume de papéis, que hoje são copiados inúmeras vezes. O mais importante é que também permitirá um monitoramento mais ágil e eficaz de todos os convênios firmados pelo Estado.

No âmbito da SEADS, esse módulo do Sistema Pró-Social também será fundamental para o **Convênio Único** com as prefeituras, que será objeto de outro volume desta série.

Com a implementação do módulo de Convênios, a estrutura completa do registro de dados no Sistema Pró-Social terá a seguinte seqüência lógica:



## Módulo de Recuperação de Informações (*Data Warehouse*)

O módulo de recuperação de informações (*Data Warehouse*) constitui uma etapa posterior do projeto, para a qual será necessária a aquisição de mais servidores, isto é, computadores de grande porte com capacidade para armazenar grande volume de dados. Também para esse investimento a SEADS conta com os recursos proporcionados pelo empréstimo do BID.

Esse módulo é extremamente importante para a utilização do Sistema Pró-Social como instrumento de gestão da política social, pois através dele abrem-se incontáveis possibilidades de consulta e análise da base de dados. Sua finalidade é a geração de informações que apoiem as decisões gerenciais, bem como o monitoramento dos programas e projetos e a avaliação da situação de cada município. Para isso, além das informações já disponíveis no Pró-Social, o módulo contará com os dados de bases externas à SEADS, como os indicadores socioeconômicos do IBGE e da Fundação SEADE, o IDH municipal, os indicadores de saúde, etc.

A partir desse conjunto de informações será possível cruzar uma série de variáveis e produzir relatórios tanto para os gestores da política social, como para pesquisadores e outros usuários do sistema na *Web*. Haverá a possibilidade, por exemplo, de se obter a relação de todos os beneficiários de determinado programa que estão dentro de certa faixa etária ou que têm filhos em idade escolar. Outro relatório poderá fazer o cruzamento do número de famílias situadas abaixo da linha de pobreza num certo município com o número de famílias atendidas pelos programas de transferência de renda nessa mesma localidade – uma informação útil para se avaliar o alcance desses programas. O próprio usuário definirá o formato do relatório e o tipo de informações que deseja pesquisar, dentre as que estarão disponíveis ao seu nível de acesso.<sup>2</sup> Trata-se, portanto, não apenas de ferramenta útil para a gestão das políticas sociais, mas também um passo importante no reforço da transparência como marca própria da ação governamental do Estado de São Paulo – componente essencial da boa governança.

Por enquanto, a fim de atender às necessidades mais imediatas de consulta à base de dados, o sistema oferece alguns relatórios “pré-formatados”, com as informações básicas da quantidade de famílias beneficiadas, por município, por programa e por convênio.

---

<sup>2</sup>Algumas informações ficarão disponíveis para o público e outras – como os dados pessoais de beneficiários dos programas – são de acesso restrito.

## Imagem do Sistema Pró-Social, na Web, com a visão de um tipo de relatório pré-formatado – Dezembro de 2006

Programa : Ação Jovem  
Tipo de Beneficiado : PESSOA

Executor do Convênio	Convênio	Qtde Benefic.	Meta do Convênio
Acao Comunitaria do Brasil	AJ 05/2004	47	60
Acao Comunitaria Tiradentes	AJ DRADS SP 11/2004	15	300
Acti Acao Comunitaria Todos Irmãos	AJ 01/2004	42	60
Arrastao Movimento de Promocao Humana	AJ 02/2006	37	60
Associação Cultural e Desportiva Bandeirantes Acadb	AJ 03/2004	40	60
Associação Evangelica Beneficente	AJ DRADS SP 06/2004	518	600
Centro de Assistencia Social por Um Novo Mundo	AJ DRADS SP 01/2005	892	900
Centro de Desenvolvimento Comunitario Enturmando Vila Re	AJ DRADS SP 07/2004	3	3
Centro de Estudos e Pesquisas em Educacao Cultural e Acao Comunitaria	AJ 11/2004	51	60
Centro Estadual de Educacao Tecnologica Paula Souza	AJ PSOUZA 01/2005	15.811	16.500
Coordenacao Regional das Obras de Promocao Humana Croph	AJ ABRINQ 01/2004	24	40
Creche Nova Esperanca Amigos de Planoro	AJ 04/2004	45	60
Educandario Dom Duarte	AJ DRADS SP 01/2004	65	300
Enturmando Circo Escola Aquia de Haia	AJ DRADS SP 10/2004	257	300
Enturmando Circo Escola Sao Remo	AJ DRADS SP 08/2004	117	300
Fundacao Estadual do Bem Estar do Menor	AJ FEBEM 01/2005	584	700
Instituto de Cidadania Empresarial	AJ 08/2004	45	60

### Exemplos de relatórios pré-formatados disponíveis

#### Relatório de Famílias por Município

Município	Qtde. Famílias
Adamantina	2.884
Adolfo	340
Aquai	2.323
Aguas da Prata	422
Aguas de Lindoia	732

## Relatório de Famílias Beneficiárias por Programa

Programa	Qtde. Beneficiados	Tipo de Beneficiado
Ação Jovem	92.801	Pessoa
Ação Regime de Abrigo	0	Pessoa
Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano	2.290	Pessoa
Aids / Dst	0	Família
Articulação	0	Família

## Relatório de municípios com famílias vinculadas aos programas

Município	Qtde. Famílias
Americana	290
Artur Noqueira	79
Campinas	3.785
Cosmópolis	558
Engenheiro Coelho	72

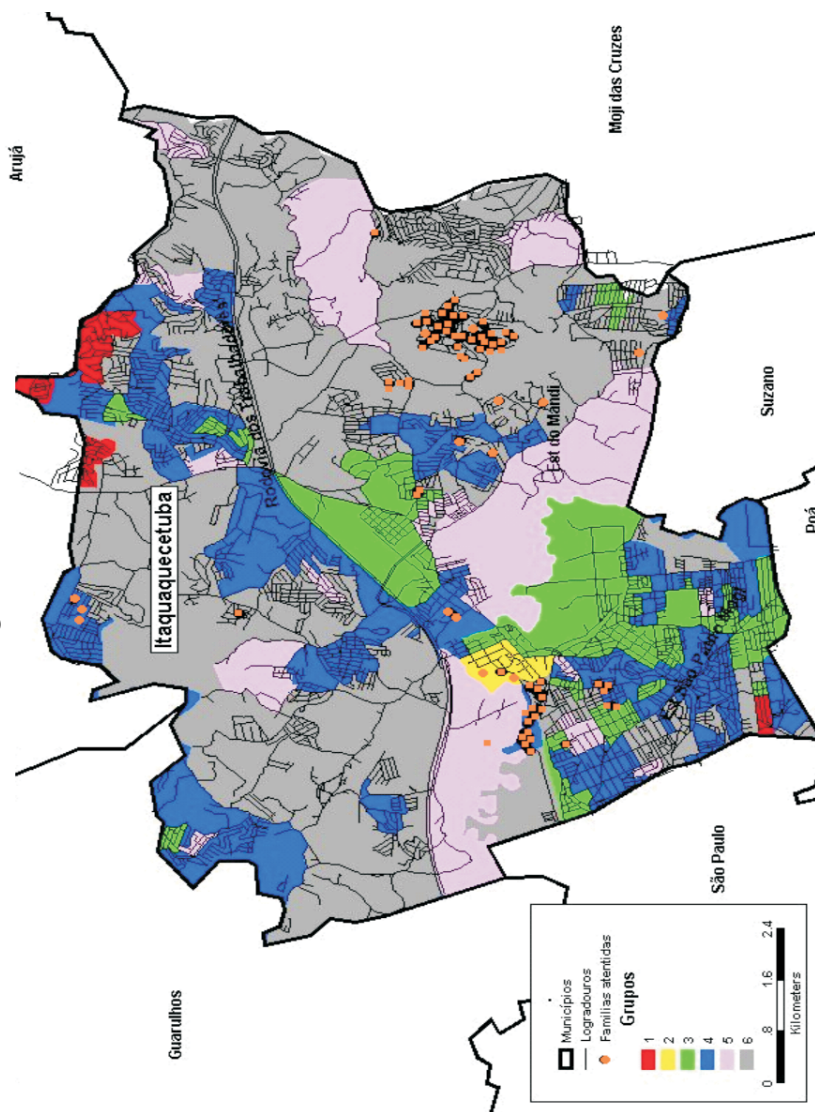
## Relatório do número de famílias vinculadas aos programas, por Convênio

Executor do Convênio	Convênio	Qtde Benefic.	Meta do Convênio
Fundação Estadual do Bem Estar do Menor	0780/02	462	500
Instituto de Terras do Estado de São Paulo	1/2005	546	600
Prefeitura Municipal de Adamantina	141/2001	136	140
Prefeitura Municipal de Adolfo	98/2001	30	30
Prefeitura Municipal de Aguiari	120/2001	57	57

O módulo abrigará também um sistema de georreferenciamento, que possibilitará a localização exata de cada família e o mapeamento das áreas geográficas onde há situações de vulnerabilidade social. Esse recurso é de grande utilidade para a focalização da política social e até de outras políticas públicas, pois facilita o direcionamento dos programas para as regiões mais pobres do Estado de São Paulo. Fatores como migração, deslocamento de certas atividades econômicas, intervenções governamentais e mudanças no perfil demográfico alteram o mapa da pobreza de modo cada vez mais rápido. O acompanhamento desse dinamismo constitui uma ferramenta valiosa que o georreferenciamento do Sistema Pró-Social colocará à disposição não só da SEADS, mas também de outras secretarias estaduais e de outras esferas de governo, possibilitando-lhes uma atuação mais efetiva e mais eficiente.

O mapa a seguir dá uma idéia a respeito do tipo de informação que o módulo de recuperação de informações poderá fornecer.

### Distribuição de Famílias Atendidas no Programa Renda Cidadã e os Setores Censitários, segundo Classificação de Pobreza



Até que o módulo de recuperação de informações esteja em operação, o georreferenciamento será viabilizado por um *software* chamado *MapInfo*, que é capaz de mapear uma área e apontar a localização de determinados endereços; no caso, o endereço das famílias cadastradas.

## Os próximos desafios

A implantação do Sistema Pró-Social não está concluída e, sendo um sistema baseado no uso da informática, é lícito supor que ele terá de passar por um contínuo processo de aprimoramento, a fim de se adequar à evolução da tecnologia e às novas necessidades dos usuários.

Por outro lado, a utilização do Pró-Social já se incorporou à rotina dos gestores e executores das ações sociais nas prefeituras e no governo estadual, o que torna difícil imaginar qualquer retrocesso, ruptura ou descontinuidade em sua implantação, ainda mais quando se considera que os investimentos para isso estão assegurados em contratos de financiamento assinados pelo governo estadual com uma instituição multilateral, no caso o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Os próximos desafios a serem enfrentados pela SEADS em relação ao Cadastro são a ampliação do sistema e a disseminação de seu uso por parte das demais secretarias e órgãos estaduais. A ampliação do sistema se dará a partir da aquisição de mais servidores, que aumentarão a capacidade de armazenamento de dados e possibilitarão a entrada em funcionamento dos módulos de convênios e de recuperação de informações, incluindo os recursos de georreferenciamento. Tal aquisição será viabilizada pelo já mencionado financiamento do BID e deverá proporcionar ainda mais visibilidade ao potencial de utilização do cadastro como instrumento de gestão.

A disseminação do uso do sistema na máquina administrativa do Estado depende de um trabalho de divulgação, entre os demais órgãos e secretarias, das vantagens e facilidades trazidas pelo Sistema Pró-Social. Isso aponta para uma concepção da política social como algo transversal, que perpassa todos os setores do governo e que tem no Pró-Social o principal apoio para uma visão do conjunto, englobando desde os projetos mais específicos e focalizados até os de abrangência estadual. É importante lembrar, todavia, que o sistema já é utilizado intensamente por instituições como a Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (CASA) e a Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho (SERT).

Um desafio de outra ordem, porque não depende apenas dos esforços do Governo do Estado, é a integração completa entre o Sistema Pró-Social e o Bolsa Família. Essa integração está prevista no Termo de Compromisso assinado em 2004 pelo governo estadual e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e vem funcionando de maneira provisória, por meio do envio periódico da lista de beneficiários do Bolsa Família à SEADS.

Pretende-se inverter esse processo, de modo que os dados inseridos no Sistema Pró-Social sejam repassados automaticamente para o CadÚnico federal. Isso significa integrar não apenas as bases de dados, mas também o próprio cadastramento, eliminando-se a necessidade de cadastrar duas vezes os beneficiários do Bolsa Família que também são atendidos por programas estaduais. Os municípios poderiam cadastrar essas famílias diretamente no Sistema Pró-Social. Logo que o Ministério concluir a consulta aos municípios para verificar a aceitação da nova sistemática, os técnicos do governo estadual e do Governo Federal poderão trabalhar em sua implementação.

Para garantir a adesão de entidades não-governamentais ao Sistema Pró-Social, bem como para assegurar que elas e demais órgãos públicos utilizem o sistema da melhor maneira possível, a SEADS

dará início, em 2007, a um amplo programa de capacitação de usuários, que se estenderá paulatinamente a todo o Estado de São Paulo.

## As inovações do Sistema Pró-Social

Muito mais do que um sistema informatizado e integrado de cadastramento dos beneficiários da política social do Estado de São Paulo, o Sistema Pró-Social caminha para se tornar um avançado instrumento de gestão dessa política. Trata-se de uma peça-chave da estratégia adotada pelo Governo do Estado para combater a exclusão social e que tem como principais diretrizes a focalização dos gastos, a descentralização da gestão e a articulação das ações sociais de todas as esferas de governo e do terceiro setor.

No nível municipal, o cadastro pode induzir uma mudança cultural, na medida em que leva os gestores dos programas sociais a orientar sua atuação por meio de indicadores, dados estatísticos e análises sofisticadas, utilizando diferentes fontes de informação reunidas num único sistema. São ferramentas importantes, inclusive, para a elaboração dos Planos Municipais de Assistência Social (PMAS), por meio dos quais os municípios firmam convênio com a SEADS.

O caráter inovador dessa mudança deve ficar ainda mais evidente com o funcionamento do módulo de recuperação de informações. Mas o próprio fato de se fazer com que até os gestores dos pequenos e médios municípios trabalhem com esse tipo de informação pode significar uma revolução em termos de eficiência e efetividade da política social.

A intensa utilização das tecnologias de informação foi fundamental para a realização dessas mudanças e pode ser apontada como uma importante contribuição da SEADS para a gestão das políticas sociais no Estado e no país. Afinal, é sabido que a área social costuma ser a última beneficiada pela informatização do setor público, quando não é total-

mente ignorada nesse processo. Geralmente, os governos priorizam a modernização dos sistemas de arrecadação, passando em seguida à área administrativa (gestão dos recursos humanos, sistema de compras e licitações, etc.) e, finalmente, às áreas da saúde e da educação.

Trabalhando sempre no limite da capacidade para atender às demandas cada vez mais urgentes do dia-a-dia, a área social costuma deixar para segundo plano a discussão de longo prazo sobre como gerir de modo mais eficiente seus programas e projetos. Por isso e pela falta de recursos, a informatização dessa área ainda caminha a passos lentos no Brasil, o que acentua a dificuldade de se saber precisamente quem são os beneficiários da política social e quais são suas demandas. Nesse sentido, o Sistema Pró-Social constitui um marco e pode servir de exemplo para outros governos, como demonstram as visitas que a SEADS tem recebido de técnicos de outros Estados, interessados em conhecer o seu funcionamento.

No que se refere ao sistema propriamente dito, constitui uma característica inovadora a abertura do Sistema Pró-Social à integração com sistemas de outros órgãos públicos, mantendo a autonomia desses órgãos sobre seus respectivos programas. Graças a essa flexibilidade, as diversas secretarias e autarquias estaduais podem utilizar o cadastro sem que precisem fazer adaptações no gerenciamento de seus programas e sem que os usuários tenham qualquer dificuldade na operação do cadastro. De fato, o usuário sequer percebe a transição entre os sistemas.

Com informações consolidadas a partir de uma única base de dados, integrada a outras bases em diversos órgãos públicos, o Sistema Pró-Social fornece condições para que se possa conhecer a localização e o perfil das famílias beneficiárias da assistência social, bem como a sua demanda por serviços e benefícios. A partir dessas informações, é possível definir de forma mais precisa as metas dos programas e projetos sociais, acompanhar os seus resultados e desenvolver novas formas de ação.

## Referências Bibliográficas

- AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Novos Desafios à Descentralização Fiscal no Brasil: as Políticas Sociais e as de Transferência de Renda* (versão preliminar para debate – 2). Santiago: CEPAL, janeiro de 2006.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da Gestão e Avanço Social em uma Economia Semi-estagnada. *Revista de Administração Pública*, 38 (4): 543-60, julho/agosto 2004.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. *Choque de gestão na política social*. São Paulo: s/d.
- \_\_\_\_\_. “Nem cestas nem milagres”: *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, 17 de Março de 2006.
- \_\_\_\_\_. “A política de combate à pobreza do Estado de São Paulo”. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v.18, n.4, São Paulo, outubro/dezembro 2004.
- \_\_\_\_\_. *Políticas sociais e questões federativas no Brasil*. São Paulo: s/d.
- DRAIBE, Sônia Miriam. *O Sistema Brasileiro de Proteção Social: o Legado Desenvolvimentalista e a Agenda Recente de Reformas*. Caderno de Pesquisa nº 32. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – UNICAMP, 1998.
- DRAIBE, Sônia Miriam. *Brasil, a proteção social após 20 anos de experimentação reformista*. <http://www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp10.htm>. Atualizado em 10/10/2002.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social e Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (Prodesp) – *Prêmio Mário Covas 2005. Sistema Pró-Social: Roteiro de Apresentação do Trabalho*. São Paulo: SEADS, s/d.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social e – *Projeto BID/SEADS/PNUD. Componente Sistema Pró-Social. Avaliação*. São Paulo: SEADS, março de 2006.

\_\_\_\_\_ *Sistema Pró-Social - Descrição do Produto*. REL.UDN.000/2003 V.2. São Paulo: SEADS, maio de 2003.

\_\_\_\_\_ *Relatório Anual de Gestão 2004*. São Paulo: SEADS, s/d.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Evolução, Determinantes e Dinâmica do Gasto Social no Brasil: 1980/1996*. Texto para Discussão nº 649. Brasília: IPEA, 1999.

ROCHA, Sônia. *Pobreza no Brasil: o que mudou nos últimos 30 anos?* Seminário Especial - Mini-fórum em homenagem aos 40 anos do IPEA. Rio de Janeiro: IPEA, setembro de 2004.

## Agradecimentos

Apresentar de maneira sucinta e inteligível as inovações em gestão social desenvolvidas pela SEADS nos últimos anos foi uma tarefa tão prazerosa quanto desafiadora. Vários obstáculos antepunham-se em nosso caminho: o prazo exíguo, o enorme volume de informações a ler e analisar (decretos, resoluções, projetos, relatórios, estudos avaliativos sobre os programas etc.), a necessidade de entrevistar gestores públicos com agenda altamente atribulada, dentre outros.

Esses obstáculos, contudo, foram vencidos não apenas em função do nosso empenho, mas, sobretudo, graças ao comprometimento dos dirigentes, gestores e técnicos da SEADS com seu trabalho cotidiano e com esta série de publicações, cujos objetivos são dar visibilidade às ações inovadoras que eles empreendem e estimular o debate sobre iniciativas de combate à pobreza e promoção do desenvolvimento social.

É imperativo, portanto, agradecer a todos aqueles que estiveram diretamente envolvidos na produção desta série de publicações. Queremos reconhecer as pessoas que, ademais de fornecer material e dados imprescindíveis para a elaboração da mesma, abriram espaço em suas agendas para conceder entrevistas, ler, analisar e comentar diversas versões dos textos que, sem dúvida, contribuíram para a qualidade final da obra. Correndo o risco inescapável de esquecer algum nome, agradecemos a: Rogério Amato, Ernesto Vega Senise, Maria Helena Guimarães de Castro, Sergio Tiezzi, Fernando Padula, Marly Cortez, Carlos Alberto Fachini, Therezinha de Giulio, Izildinha Carneiro, Eliana Cecílio Jorge, William Lonzar, Maria Cândida

Cardinalli, Gilson Pinto de Souza, Maria Camila Mourão Mendonça de Barros, Felicidade dos Santos Pereira, Rosemare Silva Gonçalves, Laneir Garcia Gonzalez, Wilians Valentini, Denise Cenise, Sergio Mindlin, Laura Oltramare, Rosana Junqueira e Rosa Maria Fischer.

Imprescindível também agradecer ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), co-financiador do Projeto Avaliação e Aprimoramento da Política Social no Estado de São Paulo, no âmbito do qual se insere a presente obra, e ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), órgão responsável pelo apoio na execução do Projeto.

A todos, nossos agradecimentos. Erros e omissões remanescentes são exclusivamente nossos.

**Coordenação Editorial**