



**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
VANIA PEREIRA LIMA**

**POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DAS FORÇAS ARMADAS:
uma análise da agenda pré-decisória e dos desafios do processo de implementação**

Brasília

2013

VÂNIA PEREIRA LIMA

**POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DAS FORÇAS ARMADAS:
uma análise da agenda pré-decisória e dos desafios do processo de implementação**

Monografia apresentada à Coordenação Geral de Especialização da Escola Nacional de Administração Pública como requisito parcial para obtenção do Título de Especialista em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social.

Orientador: Prof. Dr. Denilson Coelho Bandeira

Brasília

2013

VÂNIA PEREIRA LIMA

**POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DAS FORÇAS ARMADAS:
uma análise da agenda pré-decisória e dos desafios do processo de implementação**

Monografia apresentada à Coordenação Geral de Especialização da Escola Nacional de Administração Pública como requisito parcial para obtenção do Título de Especialista em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social.

Orientador: Prof. Dr. Denilson Coelho Bandeira

Área de concentração: Gestão de Políticas Públicas

Data da Defesa: 27 de outubro de 2013.

Resultado: _____.

Banca Examinadora:

Denilson Coelho Bandeira
Universidade de Brasília

Prof.Dr. _____

Alexandro Rodrigues Pinto
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Prof. _____

AGRADECIMENTOS

“Nada há como começar para ver como é árduo concluir.”

(Victor Hugo)

Aos que percorreram comigo esta intensa jornada de investimentos, estudos, questionamentos e criatividade, profissionais que estiveram comigo em toda minha trajetória profissional, em especial à equipe da DIVAS, agradeço imensamente por acreditarem que juntos podemos construir e reconstruir nosso objeto de trabalho, num movimento contínuo de busca e superação do aparente para chegar, enfim, à essência das coisas que nos movem, que dão sentido aos nossos projetos ético profissionais.

Aos que, por ocasião das entrevistas, compartilharam suas experiências, dificuldades, embates e expectativas profissionais, por darem vivacidade aos registros institucionais e por tornarem menos árdua a difícil tarefa de reconstruir a nossa história.

Ao meu orientador, Professor, Doutor, Denilson Bandeira que, pelo espírito desbravador e pela incessante busca do saber, tornou possível a exploração de uma temática que até então não havia sido tratada cientificamente. Pela ousadia, atenção e motivação, o meu muito obrigada.

Aos meus familiares, em especial a meu marido Flávio e a minha filha Mariana, pelos momentos de ausência e de angústia que dividimos, pelas palavras de motivação e valorização que me fizeram chegar até aqui.

À Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto, em especial ao timoneiro desta embarcação, Secretário Julio Saboya de Araujo Jorge, pelo modo como me acolheu no Departamento de Saúde e Assistência Social, pela forma como investe e motiva seus assessores e colaboradores e pelo exemplo de profissionalismo e comprometimento com o maior capital das Forças Armadas: seus recursos humanos.

A todos que direta ou indiretamente estiveram comigo nesta jornada, compartilharam as emoções, alegrias, tristezas e angústias, muito obrigada por estarem ao meu lado!

O resultado final é uma semente, construída com a soma da colaboração de cada um de vocês. Uma semente que deve ser regada pela equipe técnica da Assistência Social das Forças Armadas e por seus colaboradores para que o público-alvo da Política de Assistência Social das Forças Armadas possa colher seus frutos e, por conseguinte, a nação brasileira.

RESUMO

A Política de Assistência Social das Forças Armadas (PASFA) define as diretrizes e os objetivos da prestação de serviços socioassistenciais realizada pelas Forças Armadas ao seu pessoal, normatizando ações que até então eram conduzidas de maneira muito particular e isolada por cada Força Singular. Seu público-alvo é da ordem de 1,2 de milhões de indivíduos, que possuem demandas socioassistenciais muito marcadas pelas peculiaridades da profissão, que acabam por imprimir contornos sociais muito próprios a este segmento populacional.

A Política foi constituída de maneira incremental, absorvendo grande parte da estrutura programática da Assistência Social da Marinha do Brasil, Força pioneira na condução deste tipo de ação nas Forças Armadas. Sua normatização é demandada pela estrutura recém-criada do Ministério da Defesa em decorrência da aplicação do conceito da interoperabilidade, que integra a cultura organizacional da Instituição e requer a integração das diversas atividades conduzidas pelas FFAA.

A PASFA e as suas diretrizes programáticas não conseguiram alcançar o objetivo que motivou a sua aprovação: integrar e padronizar as ações socioassistenciais conduzidas pelas Forças Armadas. Apesar de sua aprovação ter promovido o incremento das ações socioassistenciais nos Comandos Militares, o nível de implementação e de institucionalização da Política encontra-se em estágios bem diferenciados em cada um dos Comandos.

A superação dos problemas de implementação e de coordenação da PASFA requerem alterações normativas e de práticas que contemplem a definição de fonte de recursos e gerenciamento integrado destes, além de maiores especificações acerca dos programas e das atividades socioassistenciais a serem desenvolvidas. E a liga que fará esta engrenagem funcionar é a institucionalização da percepção de que a Assistência Social é uma dimensão essencial à manutenção das condições de aprestamento das tropas das Forças Armadas brasileiras.

Palavras-chave: demandas socioassistenciais; peculiaridades da carreira; condições de aprestamento; integração; problemas de coordenação e incrementalismo.

ABSTRACT

The Politics of Social Assistance at the Armed Forces defines the guidelines and objectives of the provision of social assistance services performed by the Armed Forces to its staff, standardizing actions that were previously conducted in a very private and secluded per Singular Force. Its target audience is approximately 1.2 million individuals who have specific need of social assistance, very marked by the peculiarities of the profession, which ultimately print very own social contours of this population segment.

The Policy was established incrementally, absorbing much of the programming structure of the social assistance system of the Brazilian Navy, pioneer in conducting this type of action in the Armed Forces. Its standardization is demanded by the structure of the newly created Ministry of Defense as a result of applying the concept of interoperability, which includes the organizational culture of the institution and requires the integration of the various activities conducted by the Armed Forces.

The Politics of Social Assistance of Armed Forces and its programming guidelines failed to achieve the goal that motivated its adoption: integrate and standardize the social assistance actions conducted by the Armed Forces. Despite its approval have promoted the increase in social assistance actions in the Military Commands, the level of implementation and institutionalization of policy lies in well- differentiated in each of the Commands.

Overcoming the problems of implementation and coordination of the mentioned Policy requires regulatory changes and practices that address the source definition and integrated management of these resources, in addition to higher specifications on the programs and activities of social assistance to be developed. And the league that will operate this gear is the institutionalization of the perception that social assistance is essential to the maintenance of conditions of readiness of the troops of the Brazilian Armed Force.

Keywords: social assistance demands; peculiarities career; conditions of readiness, integration, coordination problems and incrementalism.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Distribuição da Classe Militar pelo Território Nacional	25
Figura 2 - Trajetória histórico-normativa da Assistência Social no Ministério da Defesa.....	58
Figura 3 - Convergência dos fluxos que permitiram a Formulação da PASFA	68
Figura 4- Trajetória da formulação do texto da PASFA	70
Figura 5 - Reconstituição histórico-normativa das ações socioassistenciais nos Comandos Militares e no Ministério da Defesa	82
Figura 6 - Programas do Serviço de Assistência Integrada ao Pessoal da Marinha.....	91
Figura 7 - Programas do Sistema de Assistência Social do Comando da Aeronáutica.....	93
Figura 8 - Organograma da Assistência Social nas Forças Armadas	99
Figura 9 - Organograma da DCIPAS	101
Figura 10 - Organograma da Subdiretoria de Encargos Especiais	102
Figura 11 - Distribuição dos Órgãos de Execução da Política de Assistência Social das Forças Armadas.....	108
Figura 12- Distribuição dos OES do Comando da Marinha.....	110
Figura 13 - Núcleos de Assistência Integrada ao Pessoal da Marinha (N-SAIPM)	111
Figura 14 - Distribuição dos Órgãos de Execução da PASFA vinculados ao COMAER.....	113
Figura 15 - Fontes de recurso da Assistência Social no COMAER	120

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Diretrizes dos Programas de Assistência Social das Forças Armadas	10
Quadro 2- Postos e Graduações das Forças Armadas	26
Quadro 3- Remuneração Média Líquida dos Militares das FFAA.....	28
Quadro 4- Tipificação dos serviços socioassistenciais do Suas	34
Quadro 5- Quadro referencial de análise dos dados	38
Quadro 6- Organizações Militares visitadas.....	62
Quadro 7- Programas apresentados pelos Comandos Militares na 1ª Reunião da CCASFA...	75
Quadro 8- Conteúdo sintético das cinco primeiras reuniões da CASFA	77
Quadro 9- Programas instituídos nas primeiras instruções normativas do Ministério da Marinha.....	84
Quadro 10- Público-alvo da Política de Assistência Social das Forças Armadas, segundo as normas das Forças Singulares.	88
Quadro 11- Contribuintes da Política de Assistência Social das Forças Armadas.....	90
Quadro 12- Identificação dos Programas e caracterização das ações desenvolvidas pelos Comandos Militares.....	94
Quadro 13- Programas desenvolvidos pelos Comandos Militares e pelo Ministério da Defesa diversos dos Programas definidos nas Diretrizes dos Programas da PAS/Forças Armadas	96
Quadro 14- Relação entre Técnicos da Assistência e Público-alvo	104
Quadro 15- Volume de atendimentos do Serviço de Assistência Integrada ao Pessoal da Marinha.....	117
Quadro 16- Aplicação dos recursos do SAS/ COMAER no ano de 2012.....	121
Quadro 17- Assistência ao Indivíduo com Necessidades Educacionais Especiais do Comando do Exército.....	123

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Distribuição dos Civis e pensionistas nos Comando Militares e Ministério da Defesa	23
Gráfico 2- Distribuição do Contingente da Classe Militar	24
Gráfico 3- Distribuição do Contingente entre os Comandos Militares	24
Gráfico 4- Militares da Ativa das Forças Armadas por Posto e Graduação	27
Gráfico 5- Quantificação e caracterização dos técnicos da PAS/ Forças Armadas	103
Gráfico 6- Assistentes Sociais nos Comando Militares.....	103
Gráfico 7- Vínculo dos técnicos da Assistência Social com os Comandos Militares	106
Gráfico 8 - Distribuição do público-alvo, técnicos e órgãos de execução da PASFA nas Regiões do território brasileiro	109
Gráfico 9 - Caracterização dos Serviços Ofertados pelo Serviço de Assistência Integrada ao Pessoal da Marinha nos anos de 2010, 2011 e 2012.	116
Gráfico 10- Caracterização das Demandas pelo Sistema de Assistência Social do COMAER	117
Gráfico 11 - Recursos provisionados para a execução do SAIPM de 2010 a 2013.	119
Gráfico 12- Distribuição dos recursos entre os Programas do SAIPM - ano 2013.....	119
Gráfico 13 - Distribuição dos recursos nos Eixos programáticos do PASIC3	122

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMH – ASSISTÊNCIA MÉDICO-HOSPITALAR

AMN – ABRIGO DO MARINHEIRO

CASFA – COMISSÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DAS FORÇAS ARMADAS

CEAI – CENTRO DE ESTUDOS DA ASSISTÊNCIA INTEGRADA

CCASFA – CONSELHO CONSULTIVO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DAS FORÇAS ARMADAS

CMN – CASA DO MARINHEIRO

CPSSMEA – COMISSÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE DAS FORÇAS ARMADAS

COMAER – COMANDO DA AERONÁUTICA

COMAR- COMANDO AEREO REGIONAL

COM7ºDN- COMANDO DO 7º DISTRITO NAVAL

DASM – DIRETORIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

DE – DIRETORIA ESPECIALIZADA

DESAS – DEPARTAMENTO DE SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL

DGPM – DIRETORIA GERAL DO PESSOAL DA MARINHA

DIVAS – DIVISÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

DSM – DIRETORIA DE SAÚDE DA MARINHA

EB – EXÉRCITO BRASILEIRO

FAB – FORÇA AÉREA BRASILEIRA

FFAA – FORÇAS ARMADAS

FUSEX – FUNDO DE SAÚDE DO EXÉRCITO

FUSMA – FUNDO DE SAÚDE DA MARINHA

HT – HOTEL DE TRÂNSITO

ICA – INSTRUÇÃO DO COMANDO DA AERONÁUTICA

MB – MARINHA DO BRASIL

NAS – NÚCLEO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

NSAIPM – NÚCLEO DE ASSISTÊNCIA INTEGRADA AO PESSOAL DA MARINHA

OM – ORGANIZAÇÃO MILITAR

PAPD - PROGRAMA DE ATENÇÃO À PESSOA COM DEFICIÊNCIA

PASE- PROGRAMA DE APOIO SOCIOECONÔMICO

PNR – PRÓPRIO NACIONAL RESIDENCIAL

PPDQ - PROGRAMA DE PREVENÇÃO À DEPENDÊNCIA QUÍMICA

PPRA - PROGRAMA DE PREPARAÇÃO PARA A RESERVA/APOSENTADORIA

PASFME – PROGRAMA DE ATENDIMENTO SOCIAL ÀS FAMÍLIAS DOS MILITARES E SERVIDORES CIVIS PARTICIPANTES DE MISSÕES ESPECIAIS

SARAM – SUBDIRETORIA DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA ASSISTÊNCIA MÉDICO-HOSPITALAR

SASM – SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA MARINHA

SASA - SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA ARMADA .

SEORI – SECRETARIA DE ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL

SES – SEÇÃO ESPECIALIZADA EM SERVIÇO SOCIAL

SG – SECRETARIA GERAL

QAFO – QUADRO DE OFICIAIS FEMININO

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DAS FORÇAS ARMADAS: MOTIVAÇÕES E PÚBLICO-ALVO.....	8
1.1. Fundamentações Normativas	8
1.2. Desenho Institucional.....	15
1.3. Caracterização do Público-alvo.....	19
1.4. Por que uma Política de Assistência Social Específica para a Classe Militar?.....	32
2. METODOLOGIA DE ABORDAGEM E ANÁLISE DOS DADOS	36
2.1. Entrevistas	39
3. REFERENCIAL TEÓRICO.....	41
3.1. Modelos de Análise de Políticas Públicas.....	42
3.1.1. O Modelo Institucional de Políticas Públicas	42
3.1.2. O Modelo Processual de Políticas Públicas: o Ciclo da Política Pública	43
3.1.3. O Modelo Racional de Políticas Públicas	44
3.1.4. O Modelo Incremental de Políticas Públicas	45
3.1.5. O Modelo de Múltiplos Fluxos	46
3.1.5.1. Entendendo os Fluxos que Compõem a Dinâmica do Modelo	47
3.1.5.2. As Mudanças na Agenda.....	50
3.1.5.3. O Papel dos Atores Presentes no Processo de Definição de Agenda e de Especificação de Alternativas.....	51

4.2. A escolha dos Modelos Analíticos	52
4. O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DAS FORÇAS ARMADAS.....	57
4.1. O Processo formulação da PASFA	58
4.1.1. Formação da Agenda.....	58
4.1.1.1. As Visitas Técnicas	61
4.1.1.2. Projeto: “Estudo da Padronização dos Serviços Sociais a Serem Oferecidos pelas FFAA, com previsão orçamentária”	64
4.1.1.3. Estratégia para Conhecer o Público-alvo da Política: As Ações do Projeto “Retrato da Família Militar”	65
4.1.1.4. 1º Encontro de Assistência Social das Forças Armadas.....	66
4.1.1.5. Convergência dos Fluxos que Permitiu o Agendamento da PASFA	67
4.2. Formulação do texto da PASFA	69
4.2.1. A definição do Público-alvo	71
4.2.2. Normatização e Coordenação da PASFA pelo Ministério da Defesa.....	72
4.2.3. Analisando os objetivos da Política	73
4.3. Processo de Formulação das Diretrizes dos Programas da PASFA.....	73
4.3.1. Conselho Consultivo de Assistência Social das Forças Armadas (CCASFA)	74
4.3.2. 2º Encontro de Assistência Social das Forças Armadas	78
5. MAPEAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DAS FORÇAS ARMADAS	80
5.1. Dimensão Histórico-Normativa das Práticas Socioassistenciais nas Forças Singulares e do Ministério da Defesa.....	80

5.1.1. Comando da Marinha.....	83
5.1.2. Comando do Exército.....	85
5.1.3. Comando da Aeronáutica.....	87
5.2. Definição do Público-alvo da Política.....	88
5.4. Estrutura Programática e Caracterização das Ações de Assistência Prestadas.....	91
5.4.1. Caracterização das ações das assistências prestadas.....	93
5.5. Dimensão Organizacional.....	99
5.5.1. Diretorias Coordenadoras e de Supervisão Técnica.....	100
5.6. Estrutura de Recursos Humanos.....	102
5.6.1. Vínculo Profissional com os Comandos Militares.....	105
5.6.2. Qualificação, Aprimoramento Profissional e Espaços de Participação.....	107
5.7. Estrutura física.....	108
5.8. Dimensão Conceitual.....	113
5.9. Incidência e Prevalência das Demandas.....	115
5.10. Estrutura Orçamentária e Financeira.....	118
5.11. Dimensão de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação.....	123
5.11.1. Estratégias de Sistematização, Acompanhamento e Supervisão Técnica.....	123
5.12. Impacto da Política e das suas Diretrizes no Desempenho das Atividades de Assistência Social das Forças Singulares.....	125
6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	126
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	135

INTRODUÇÃO

A aprovação da Política de Assistência Social das Forças Armadas (PASFA), em 2006, fez parte de um conjunto de ações de unificação de atividades empreendidas pelas Forças Armadas (FFAA), demandada pela recente criação do Ministério da Defesa¹, diante da necessidade precípua de implementação do conceito de interoperabilidade² na consecução das ações que envolvem as três Forças Singulares. A dimensão da interoperabilidade é então incluída no tratamento de todas as questões que envolvem as ações das FFAA, inclusive na área da Assistência Social.

A aprovação da PASFA solidifica o processo de normatização da prestação de serviços socioassistenciais das Forças Armadas ao seu pessoal. A ação que até então era conduzida de maneira isolada por cada Força Singular - Marinha do Brasil, Exército Brasileiro e Força Aérea Brasileira - passa a receber uma diretriz unificada com o objetivo de apoiar o desenvolvimento das ações socioassistenciais e orientar as atividades de Assistência Social no âmbito das Forças Armadas, de forma a elevar o bem-estar social do seu pessoal, sem desconsiderar suas particularidades e especificidades.

A criação de uma Política de Assistência Social específica para os membros das Forças Armadas não iniciou o desenvolvimento de ações socioassistenciais voltadas ao respectivo público. Ao contrário, ela surge como demanda por normatização de ações que já eram conduzidas há mais de meio século, mas que ao longo dos últimos trinta anos vêm-se estruturando e ganhando monta na dinâmica das FFAA. A criação dos equipamentos de atendimento às demandas sociais das Forças Singulares, dotados de estrutura física de atendimento e equipe interdisciplinar, com prontuários individualizados, sistema de referência e contra referência, data do início da década de 90, anterior à criação dos Centros de

¹ Criado pela lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

² Termo inicialmente utilizado pelas áreas de tecnologia, que parte de princípios que tratam da diversidade de componentes, com a utilização de produtos diversos de fornecedores distintos. Na área da defesa o conceito tem por meta a consideração de todos os fatores para que os sistemas possam atuar cooperativamente, fixando as normas, as políticas e os padrões necessários para a consecução desses objetivos.

Referência de Assistência Social (CRAS)³ e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)⁴ do Sistema Único de Assistência Social.

O público-alvo da PASFA é da ordem de 1,2 de milhões de indivíduos. Suas demandas socioassistenciais são muito marcadas pelas peculiaridades da profissão e não cessam na pessoa do profissional que optou pela carreira militar, porque repercutem na dinâmica familiar, na forma como se organiza e nas suas escolhas. Tais demandas e peculiaridades acabam por imprimir limites e contornos sociais muito próprios a este segmento populacional.

Desde o início da formação militar e ao longo de toda a carreira, os militares convivem de perto com o risco à sua integridade física e, para o exercício da sua atividade laborativa, lhe é exigido elevado nível de saúde física e mental. Além disto, não podem exercer qualquer outra profissão e se mantêm disponíveis integralmente para o serviço, sem qualquer remuneração compensatória extra, o que os tornam dependente exclusivamente de seus soldos. São submetidos ao isolamento, sobretudo familiar, e por vezes são privados de participarem efetivamente das atividades sociais e familiares.

As repercussões da atividade para o profissional e para a sua família ainda são mais adensadas quando associadas à necessidade da mobilidade geográfica na medida em que comprometem o desenvolvimento educacional da família, a composição do orçamento e a construção do patrimônio familiar. Todas estas questões provocam vulnerabilidades à classe militar, sobretudo ao grupo das praças cuja renda média líquida é da ordem de três salários mínimos.

As demandas socioassistenciais se expressam na forma de endividamentos, de dependência química, transtornos psicológicos, separações/divórcios sucessivos, interrupção/ falta de acesso à formação profissional, conflitos familiares, dentre outros.

³ A funcionalidade do CRAS no Sistema Único de Assistência Social (Suas) é atuar como porta de entrada dos usuários do Sistema. Dada a sua capilaridade nos territórios, tem por responsabilidade a organização, gestão e oferta de serviços da Proteção Social Básica nas áreas de vulnerabilidade e risco social.

⁴ A funcionalidade do CREAS no Suas é a oferta de serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, além de, articulado com a rede de serviços da assistência social, buscar a construção de um espaço de acolhimento e escuta qualificada, com vistas a fortalecer vínculos familiares e comunitários, priorizando a reconstrução de suas relações familiares.

Neste sentido, é para intervir junto a este conjunto de demandas que os Comandos Militares empreendem ações socioassistenciais junto ao seu público interno, ações estas que o Ministério da Defesa intentou integrar e padronizar por meio da aprovação da PASFA e das suas diretrizes programáticas.

Este trabalho tem por objetivo analisar o processo de agendamento, formulação e mapear a implementação da Política de Assistência Social das Forças Armadas, fornecendo elementos para entender o contexto político e institucional em que se deu o desenho da Política e apresentar a sua estrutura atual em termos de recursos físicos, estruturais e humanos, seu grau de institucionalização e os principais desafios do seu processo de implementação.

Para proceder à referida análise, este trabalho iniciará pela caracterização do público-alvo das ações da PAS/Forças Armadas e de suas demandas socioassistenciais, considerando ser essencial delimitar e caracterizar o “problema” que movimentou a Instituição a construir um sistema de atenção socioassistencial ao seu público interno. Para tal, objetiva-se segmentar e caracterizar este público em termos de renda, de distribuição geográfica, faixa etária e categoria de pertença à familiar militar, além de elencar as particularidades da dinâmica social peculiar deste grupo e de que forma tal dinâmica vulnerabiliza a Família Militar.

Seguindo pelo mapeamento da implementação da PASFA, pretende-se delinear os equipamentos que compõem o Sistema de atenção socioassistencial das Forças Armadas, analisando-o em termos de estrutura física dos equipamentos, de recursos humanos (quantidade, especialidades, formação e capacitação técnica), de níveis de normatização das ações, de orçamento e modalidades de repasse de recursos financeiro.

A busca por informações acerca dos processos de formulação e implementação da PASFA partiu de algumas hipóteses. A primeira delas é de que a criação do Departamento de Saúde e Assistência Social (DESAS) na estrutura regimental do Ministério da Defesa, no ano de 2003, é resultado de uma ação de identificação, por parte da instituição, de a necessidade de intervir junto às demandas socioassistenciais da família militar e de normatização de práticas que já eram conduzidas pelas Forças Singulares, cada uma a seu modo.

Uma segunda hipótese parte da premissa de que os desafios da implementação da Política têm origem na forma como ela foi agendada e formulada, questão que explica os motivos desta fase se encontrar em estágios bastante diferenciados na Marinha, no Exército e na Aeronáutica em termos de recursos humanos, físicos e financeiros. Considera-se que a PASFA apresenta diferentes níveis de institucionalização em cada um dos Comandos Militares em decorrência da trajetória da Assistência Social nestas Instituições, pelas escolhas institucionais no processo de constituição do seu corpo técnico para atendimento das demandas socioassistenciais e, sobretudo, por uma questão política que envolve o reconhecimento tanto da magnitude dos problemas sociais nestas instituições quanto da forma como elas repercutem negativamente no aprestamento das Forças.

A terceira e última hipótese é a de que a Política, uma vez normatizada, se confrontou com as dificuldades de aceitação pelos Comandos Militares da sua proposta de integração e padronização. Tais dificuldades se apresentaram como problemas de cooperação e coordenação, que se constituíram em barreiras ao alcance dos objetivos idealizados pelos formuladores da Política e à sua efetiva implementação.

Os processos que envolveram a formulação da PASFA repercutem na forma como a Política tem sido implementada. Embora o Ministério da Defesa tenha a função de coordenar as ações de implementação da Política, as atividades até então empreendidas pelo Ministério ainda não foram capazes de mapear a forma como a oferta de serviços socioassistenciais tem sido operacionalizada, tanto em termos de cobertura quanto em termos de qualidade dos atendimentos. Da mesma forma, as atividades empreendidas não foram efetivas para caracterizar: o público-alvo e beneficiário da Política, suas demandas socioassistenciais e possíveis erros de exclusão; os critérios de seu sistema de financiamento e distribuição de recursos; seus equipamentos de atendimento em termos de recursos de infraestrutura e humanos. Para que se estabeleça efetivamente a coordenação da implementação da Política, todas estas questões precisam ser identificadas e caracterizadas.

Para entender a complexidade das relações presentes na formulação da política em tela, partindo do pressuposto que o desenvolvimento de políticas não é um processo de etapas sequenciais e estáveis, mas um processo dinâmico de ideias, que incorpora disputas sobre definições de problemas e geração de soluções, considera-se essencial estabelecer estratégias de análise da implementação da PASFA que contemple também os processos da política que

antecederam a fase da implementação. É essencial conhecer o problema e o contexto institucional que fez com que o modelo de Política entrasse na agenda e a forma como foi desenhada, formulada e, então, implementada.

Portanto, destaca-se como obrigatório conhecer a forma como a política foi gestada, os atores envolvidos neste processo, o ambiente institucional e a relação que se estabeleceu e ainda se estabelece entre estes atores. Identificar a essência da Política. Quais são seus objetivos? Qual o conceito de bem-estar que ela carrega? Há uma nova *Police image* que queira produzir? O processo de formulação foi marcado por quais atores e grupos de interesse? Representantes das Forças Armadas participaram da discussão do texto da Política e das suas diretrizes? Foi formada uma coalizão em defesa da proposta? Qual era o grau de conflito existente? Como foi formada a *janela de oportunidades*? A equipe da formulação da Política foi mantida? Se não, sua saída trouxe impactos para a Política? Qual era a motivação pela criação da Política? Como as relações entre Forças Armadas e Ministério da Defesa impactam na implementação da Política? Como a Política lida com a autonomia administrativa das Forças em relação ao Ministério da Defesa? Quais os reflexos das correlações de forças do ambiente institucional na implementação da Política? Quais os desafios e possíveis estratégias de facilitação do processo de implementação da Política?

Em termos de exploração do processo de implementação, buscar-se-á mapear os aspectos relacionados a sua estrutura física, humana e estrutural e a medida da sua institucionalização nas Forças Armadas. Para tal, pretende-se identificar: Quais são os critérios da distribuição dos recursos e a forma de alocação destes? Que órgão financia a Política? É uma Política redistributiva? É uma Política contributiva? A criação da Política alterou a estrutura de atendimento das Forças em termos de oferta de serviços socioassistenciais? A formulação e implementação da Política tem fomentado discussões de ampliação ou alteração da estrutura de atendimento nas Forças? Como é a estrutura de atendimento das Forças? Qual é o aporte de recursos humanos envolvido?

O presente trabalho intenta construir respostas para este conjunto de questões. Para tal, objetiva-se iniciar por um processo exploratório que permita delinear a formulação da Política em estudo, apresentando os principais nós do seu processo de implementação, analisando sua recente história, os conflitos, embates e desafios para a consecução efetiva de seus objetivos, de forma que possa fomentar a inserção da avaliação na política em tela, e se

constitua o embrião deste processo e que seja capaz de fornecer elementos facilitadores da árdua e difícil tarefa de analisar políticas públicas.

Para tal, a Primeira seção do trabalho tratará da caracterização da PASFA, abordando suas fundamentações normativas, seu desenho institucional, a definição do seu público-alvo, além das especificidades das demandas que fomentaram a construção de uma Política de Assistência Social específica para a Classe Militar.

Na Segunda seção serão apresentadas as escolhas metodológicas tanto da abordagem dos dados quanto da sua análise, incluindo as concepções teóricas que embasaram a análise e os instrumentos utilizados para explorar a temática.

A Terceira seção contempla o referencial teórico-analítico do presente trabalho, onde são apresentados alguns modelos de análise de Políticas Públicas, caracterizando seu potencial analítico e suas limitações, além de justificar a escolha dos modelos adotados para a condução da presente análise.

A Quarta seção apresenta e analisa o processo de formulação da PASFA, caracterizando a forma como este modelo de Política entrou na agenda decisional do Ministério da Defesa e dos Comandos Militares, além dos atores presentes neste cenário político. Aborda ainda, a forma como foi formada a janela de oportunidades para a aprovação das Diretrizes Programáticas da PASFA, momento que sucedeu a aprovação do texto da Política.

A Quinta seção inaugura o esforço de mapeamento da implementação da PASFA, incorporando: as dimensões histórico-normativas da Assistência Social nos Comandos Militares e no Ministério da Defesa; a estrutura organizacional, programática, física, financeira e orçamentária da Política; Definição nominal e quantitativa do público-alvo da PASFA; caracterização e incidência de demandas; e a dimensão de acompanhamento, monitoração e avaliação presente na estrutura da PASFA. Ainda, são apresentados brevemente os impactos da PASFA e das suas diretrizes programáticas no desempenho das atividades de Assistência Social dos Comandos Militares.

Por fim, a Sexta seção apresenta as conclusões da presente pesquisa e as sugestões de minimização dos problemas de cooperação e coordenação que a PASFA vivencia e que dificultam a sua efetiva implementação.

1. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DAS FORÇAS ARMADAS: MOTIVAÇÕES E PÚBLICO-ALVO.

1.1. Fundamentações Normativas

A Política de Assistência Social das Forças Armadas foi aprovada pela Portaria Normativa nº 1173 do Ministério da Defesa (MD), de 06 de setembro de 2006, com a finalidade de orientar as atividades de Assistência Social no âmbito das Forças Armadas, bem como nas instituições que venham delas participar, de forma a garantir o bem-estar social dos militares e servidores ativos e inativos, seus dependentes e pensionistas.

Os pressupostos básicos da PASFA, abrigados pela referida Portaria, são que as ações de atendimento às demandas socioassistenciais devem ser preventivas e promocionais, de forma a prevenir e minimizar as situações que possam prejudicar a obtenção do bem-estar ou sua manutenção e, no caso dos militares, sua execução deve levar em consideração as especificidades da carreira e os reflexos sociofamiliares que estas ocasionam. A Política pressupõe ainda que a eficácia das ações direcionadas à implementação de programas e projetos de Assistência Social nas Forças Armadas resulta diretamente do grau de conscientização alcançado pelas organizações e pessoas envolvidas e da identificação das demandas sociais presentes nas diferentes Organizações Militares (OM). A Portaria prevê, ainda, que a Política deve ser executada de maneira harmônica com as Políticas de Assistência Social estabelecidas pelo Governo Federal.

Os objetivos da Política de Assistência Social das Forças Armadas são: a promoção do intercâmbio entre as instituições de Assistência Social das Forças Armadas; o aprimoramento dos recursos humanos necessários à condução das atividades de Assistência Social das Forças Armadas; a transmissão dos elementos essenciais de Assistência Social aos militares desde o início da formação militar; o acompanhamento da evolução doutrinária da Assistência Social nos âmbitos nacional e internacional e a promoção do intercâmbio das Forças Armadas com instituições de pesquisa e ensino de serviço social e áreas afins.

O texto da Política definiu o público-alvo das ações, os objetivos, pressupostos que deveriam nortear as ações socioassistenciais dos Comandos Militares, apresentando-se como

norte das ações que os programas de Assistência Social deveriam conduzir. Mas ela padeceu da falta de elementos mais operacionais, mais específicos sobre que ações entrariam no escopo da Política de Assistência Social.

É nesse sentido que, em 2010, pela Portaria Normativa nº 881/MD, de 26 de maio de 2010, são aprovadas as diretrizes dos programas de Assistência Social das Forças Armadas, com a finalidade de orientar o planejamento dos respectivos Programas e as medidas institucionais de apoio à integridade biopsicossocial, tanto na prevenção quanto na ocorrência de situações de vulnerabilidades sociais que atingem o público-alvo da Política. Nesta Portaria, as ações socioassistenciais são colocadas como essenciais para a manutenção das condições de aprestamento⁵ e pronto emprego do contingente.

A Portaria Normativa nº 881/MD, em seu artigo 1º, define as diretrizes de ação para os Programas de Assistência Social, conforme Quadro 1. As diretrizes são norteadas pelos princípios da integralidade, da prevenção, da descentralização, da intersetorialidade, da interdisciplinaridade, da humanização, da capacitação profissional, da avaliação e do monitoramento.

⁵ Expressão utilizada no meio militar que se refere às condições de pronto-emprego da tropa.

Quadro 1- Diretrizes dos Programas de Assistência Social das Forças Armadas

Programa de Assistência Social	Diretrizes
Atenção à Pessoa com Deficiência (PAPD);	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Promover o desenvolvimento individual, a integração e a inserção social da pessoa com deficiência; ➤ Promover atendimento psicossocial aos dependentes de militares e servidores civis, ativos e inativos que apresentem distúrbios neurosensoriais e/ou neuropsicomotor causados por transtornos congênitos, perinatais ou adquiridos, de acordo com as normas dos comandos das forças singulares; ➤ Promover atendimento psicossocial aos militares e servidores civis inativos, que possuam deficiências neurosensoriais e/ou neuropsicomotoras decorrentes de patologias que tenham relação de causa e efeito com o serviço, de acordo com as normas dos comandos das forças singulares; ➤ Buscar a inclusão social por meio do acesso à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer e à acessibilidade; ➤ Priorizar ações de caráter interdisciplinar voltadas à pessoa com deficiência e sua família; ➤ Privilegiar a manutenção da pessoa com deficiência no meio sóciofamiliar em detrimento da internação e asilagem; ➤ Destinar recursos financeiros e humanos para o desenvolvimento das ações do papd; ➤ Permitir o acesso da pessoa com deficiência à ações e tratamentos, que estejam sob a responsabilidade da Assistência Social, de forma não contributiva; ➤ Buscar parcerias com instituições públicas e/ou privadas, que contribuam para o aprimoramento do programa; ➤ Promover a capacitação de recursos humanos por meio do intercâmbio entre os comandos militares e da participação em cursos e eventos científicos relativos à atividade; e ➤ Instituir indicadores de gestão de avaliação de resultados com a finalidade de aprimorar o programa.
Preparação para a Reserva/ Aposentadoria (PPRA);	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Desenvolver a capacitação do militar e do servidor civil, em vias de completar seu tempo de serviço ativo, para a manutenção de sua integridade psicossocial e produtividade, quando na inatividade; ➤ Realizar o PPRA, com antecedência mínima de dois anos da data prevista para a reserva/aposentadoria, no sentido de contribuir para a reestruturação do projeto de vida dos usuários; ➤ Promover a visibilidade do programa e incentivar a participação dos interessados de forma voluntária; ➤ Contribuir para o desenvolvimento de projetos regionais do PPRA, no sentido de adequar o programa a diversidades regionais e às necessidades dos seus usuários; ➤ Garantir no PPRA a inserção de temas de interesse voltados ao resgate de potencialidades, reinserção na família e integração na vida associativa, apropriados à transição para a inatividade; ➤ Destinar recursos financeiros e humanos para o desenvolvimento das ações do PPRA; ➤ Buscar parcerias com instituições públicas e/ou privadas, que contribuam para o aprimoramento do programa; ➤ Promover a capacitação de recursos humanos por meio do intercâmbio entre os comandos militares e da participação em cursos e eventos científicos relativos à atividade; e ➤ Instituir indicadores de gestão de avaliação de resultados com a finalidade de aprimorar o programa.

Programa de Assistência Social	Diretrizes
Apoio Socioeconômico (PASE);	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Estabelecer estratégias e prover serviços sociais e orientações ao pessoal das Forças Armadas, com vistas ao enfrentamento das vulnerabilidades socioeconômicas, observando-se o contido no art. 5º, da Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993; ➤ Promover assistência integrada, especializada e multidisciplinar aos militares e servidores civis, ativos e inativos, seus dependentes e pensionistas, visando o enfrentamento das vulnerabilidades socioeconômicas, de acordo com as normas dos Comandos das Forças Singulares; ➤ Estabelecer critérios de avaliação socioeconômica e aprimorar seus indicadores a fim de determinar a elegibilidade do apoio a ser prestado; ➤ Priorizar e instituir atividades de promoção e prevenção em educação financeira, extensivas à família do usuário, quando indicado; ➤ Contribuir para o desenvolvimento de projetos regionais do PASE, a fim de adequar o Programa às diversidades socioeconômicas regionais que possam refletir nos usuários; ➤ Estabelecer indicadores sociais que possam balizar as intervenções a serem implementadas para dirimir as questões geradoras de vulnerabilidades sociais; ➤ Destinar recursos financeiros e humanos para o desenvolvimento das ações do PASE; ➤ Buscar parcerias com instituições públicas e/ou privadas que contribuam para o aprimoramento do Programa; ➤ Promover a capacitação de recursos humanos por meio do intercâmbio entre os Comandos das Forças Singulares e da participação em cursos e eventos científicos relativos à atividade; e ➤ Instituir indicadores de gestão de avaliação de resultados com a finalidade de aprimorar o Programa.
Prevenção à Dependência Química (PPDQ);	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Minimizar a ocorrência da dependência química no âmbito das Forças Armadas; ➤ Desenvolver ações preventivas à dependência química pautadas em princípios éticos e na pluralidade cultural, planejadas e direcionadas ao desenvolvimento humano e à educação para uma vida saudável, valorizando a esfera das relações familiares e comunitárias; ➤ Destinar recursos financeiros e humanos para o desenvolvimento das ações do PPDQ; ➤ Priorizar e instituir ações sociais voltadas à promoção da prevenção à dependência química, extensivas à família do usuário; ➤ Favorecer a reintegração no ambiente laboral, por meio da reconstrução de laços de sociabilidade do dependente químico em tratamento; ➤ Buscar parcerias com instituições públicas e/ou privadas que contribuam para o aprimoramento do Programa; ➤ Promover a capacitação de recursos humanos por meio do intercâmbio entre os Comandos das Forças Singulares e da participação em cursos e eventos científicos relativos à atividade; e ➤ Instituir indicadores de gestão de avaliação de resultados com a finalidade de aprimorar o Programa.

Programa de Assistência Social	Diretrizes
Atendimento Social às Famílias dos Militares e Servidores Civis participantes de Missões Especiais⁶ (PASFME).	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contribuir para a estabilidade psicossocial dos militares, servidores civis e familiares durante o cumprimento de missões especiais; ➤ Disponibilizar recursos institucionais e desenvolver competências junto às famílias, a fim de prevenir o surgimento ou agravamento de problemas familiares, durante o afastamento do militar ou do servidor civil. ➤ Assistir à família do militar ou do servidor civil, promovendo sua mobilização na busca de soluções adequadas em caso de situações adversas; ➤ Destinar recursos financeiros e humanos para o desenvolvimento das ações do pasfme; ➤ Promover instrumentos de controle e acompanhamento de militares e de servidores civis, ao término da missão especial, assim como de seus familiares; ➤ Promover a capacitação de recursos humanos por meio do intercâmbio entre os comandos das forças singulares e da participação em cursos e eventos científicos relativos à atividade; e ➤ Instituir indicadores de gestão de avaliação de resultados com a finalidade de aprimorar o programa.

Fonte: Elaboração própria. Dados extraídos da Portaria Normativa nº 881/MD, de 26 de maio de 2010.

⁶ O conceito de Missão Especial adotado pela Política é “aquela que acarreta o afastamento do militar ou do servidor civil de sua família e do seu ambiente social por um longo período, para desempenhar atividades em localidades isoladas ou para participar de operações militares empreendidas no contexto de missões de manutenção ou restabelecimento de paz” (Portaria Normativa nº 881/2010/MD).

A Portaria nº 881/MD/2010, em seus artigos 6º e 7º, também define as atribuições do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica na condução das ações da Política.

Ao Ministério da Defesa cabe o acompanhamento das ações dos Programas desenvolvidos pelos Comandos de Forças Singulares; a promoção de pesquisas e estudos da área de Assistência Social visando a subsidiar o processo de análise e de proposta de novos Programas; fomentar a realização de encontros nacionais ou regionais, como foro de atualização profissional e de aprimoramento de propostas para as diversas áreas de atividades no campo da Assistência Social; viabilizar recursos financeiros para o desenvolvimento dos Programas; e contribuir para a divulgação da produção científica das diversas áreas do campo da Assistência Social.

Aos Comandos das Forças Singulares cabe:

- elaborar normas⁷ para o desenvolvimento dos programas, de acordo com as especificidades de cada Comando, mantendo o Ministério da Defesa (MD) informado;
- executar os Programas, observando a necessidade de participação de pessoal especializado e legalmente habilitado;
- elaborar publicações contendo orientações voltadas aos militares, servidores civis, seus dependentes e pensionistas, bem como aos profissionais responsáveis pelo seu atendimento;
- incentivar a participação de profissionais em cursos e eventos científicos relacionados à área da Assistência Social como forma de motivação e atualização profissional;
- divulgar junto ao público interno e externo informação sobre os programas de Assistência Social; e

⁷ Na Marinha do Brasil, a DGPM-501, 5ª Rev, publicada pela Diretoria Geral de Pessoal da Marinha, define os Programas e diretrizes da Assistência Integrada ao Pessoal da Marinha. No Exército, as Normas Técnicas para a Assistência Social, publicada pela Diretoria de Civis, Inativos, Pensionistas e Assistência regulam a atividade técnica da Assistência Social na Força. Na Aeronáutica, a Assistência Social é orientada pelas ICA 161-1 e ICA-163-1 que definem os conceitos e a gestão dos recursos da Assistência Social.

- propor ao MD novos temas da Assistência Social, com o propósito de aprimorar e ampliar as ações desta área de conhecimento em benefício do pessoal das Forças Armadas.

Com o objetivo de assessorar o Ministro de Estado da Defesa na formulação de políticas e diretrizes específicas da área de Assistência Social no âmbito das Forças Armadas, e apreciar os assuntos técnicos que lhe forem submetidos, foi criado o Conselho Consultivo de Assistência Social das Forças Armadas (CCASFA), pela Portaria nº 893/MD de 27 de junho de 2007. O Conselho é composto pelo Diretor do DESAS, pelo Diretor de Assistência Social da Marinha, pelo Diretor de Assistência ao Pessoal do Exército e pelo Subdiretor de Encargos Especiais da Diretoria de Intendência da Aeronáutica. Do Conselho participam também o gerente da DIVAS, sem direito a voto e por dois representantes suplentes dos titulares de cada comando militar, também sem direito a voto. O Conselho pode, ainda, convidar para participar das reuniões, militares e civis de reconhecido saber e comprovada competência técnica, conforme a especificidade do assunto em discussão.

A primeira reunião do Conselho foi realizada em 18 e 19 de setembro de 2007, quando foi produzida a minuta do seu Regimento Interno. Pela Portaria nº 1432/ MD, de 22 de outubro de 2008, o Conselho teve sua denominação alterada para Comissão de Assistência Social das Forças Armadas (CASFA), assim como também tiveram alterados seus objetivos para: o assessoramento do Secretário de Organização Institucional (SEORI)⁸ nas questões relativas à Assistência Social; o subsídio para formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas para o desenvolvimento das atividades de Assistência Social no âmbito das Forças Armadas; a contribuição com a coordenação de ações necessárias à implementação de políticas e diretrizes que assegurem o bem-estar social do pessoal das Forças Armadas; a apreciação dos assuntos técnicos que lhe forem submetidos, desde que afetos à sua área de atribuições. Seu regimento interno foi aprovado pela Portaria nº 1473⁹/MD de 29 de outubro de 2008. As reuniões da CASFA ocorrem semestralmente e, até outubro de 2013, já foram realizados 10 Encontros.

⁸ A Portaria nº 1.836/MD, de 10 de dezembro de 2010, altera para Secretário de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (SEPESD), para atender a alteração na estrutura regimental do Ministério que criou a SEPESD e subordinou o DESAS a esta Secretaria, de acordo com o Decreto nº 7.364, de 23 de novembro de 2010 e Decreto nº 7.974, de 1 de abril de 2013, que aprovam a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Defesa.

⁹ Alterada pela Portaria nº 1.835/MD de 10 de dezembro de 2010.

1.2. Desenho Institucional

Até o ano de 1999, as três Forças Singulares - Marinha, Exército e Aeronáutica - mantinham-se em Ministérios independentes. Desde a década de 40, no processo de aprovação da Constituição de 1946¹⁰ já havia discussões sobre a possibilidade de unificar as Forças, a exemplo de outros países como EUA e alguns países da Europa. Mas foi em 09 de junho de 1999 que o Ministério da Defesa foi criado, por meio da Lei Complementar nº 97 de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, unificando os assuntos de Defesa nacional e coordenando os antigos Ministério da Marinha, Ministério do Exército e Ministério da Aeronáutica, que foram transformados em Comandos do Ministério da Defesa. O Ministério da Defesa (MD) passou a ser, então, o órgão do Governo Federal incumbido de exercer a direção superior das Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, com a missão de ampliar a integração, a sinergia e a interoperabilidade (de equipamentos e de procedimentos) entre as forças singulares.

Cada Comando Militar define seus regulamentos internos, legitimados pelo texto constitucional e pela Lei Complementar nº 97¹¹.

“A Marinha, o Exército e a Aeronáutica dispõem, singularmente, de um Comandante, nomeado pelo Presidente da República, ouvido o Ministro de Estado da Defesa, o qual, no âmbito de suas atribuições, exercerá a direção e a gestão da respectiva Força.” (Art. 4º, Lei Complementar nº 97, 1999)

Em virtude destas definições legais, ainda que os Comandos Militares sejam subordinados ao Ministério da Defesa, manteve-se a autonomia da gestão financeira e administrativa das Forças Singulares, requerendo que as normas e diretrizes atinentes aos assuntos comuns às Forças, aprovadas pelo Ministério da Defesa, sejam discutidos, pactuados e submetidos à apreciação dos Comandos militares.

¹⁰ Ver WINAND, Érica & SAINT-PIERRE. Héctor Luis (2010). *A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. História, vol.29, no.2, dez. 2010* (em português). Página visitada em 18/09/2013.

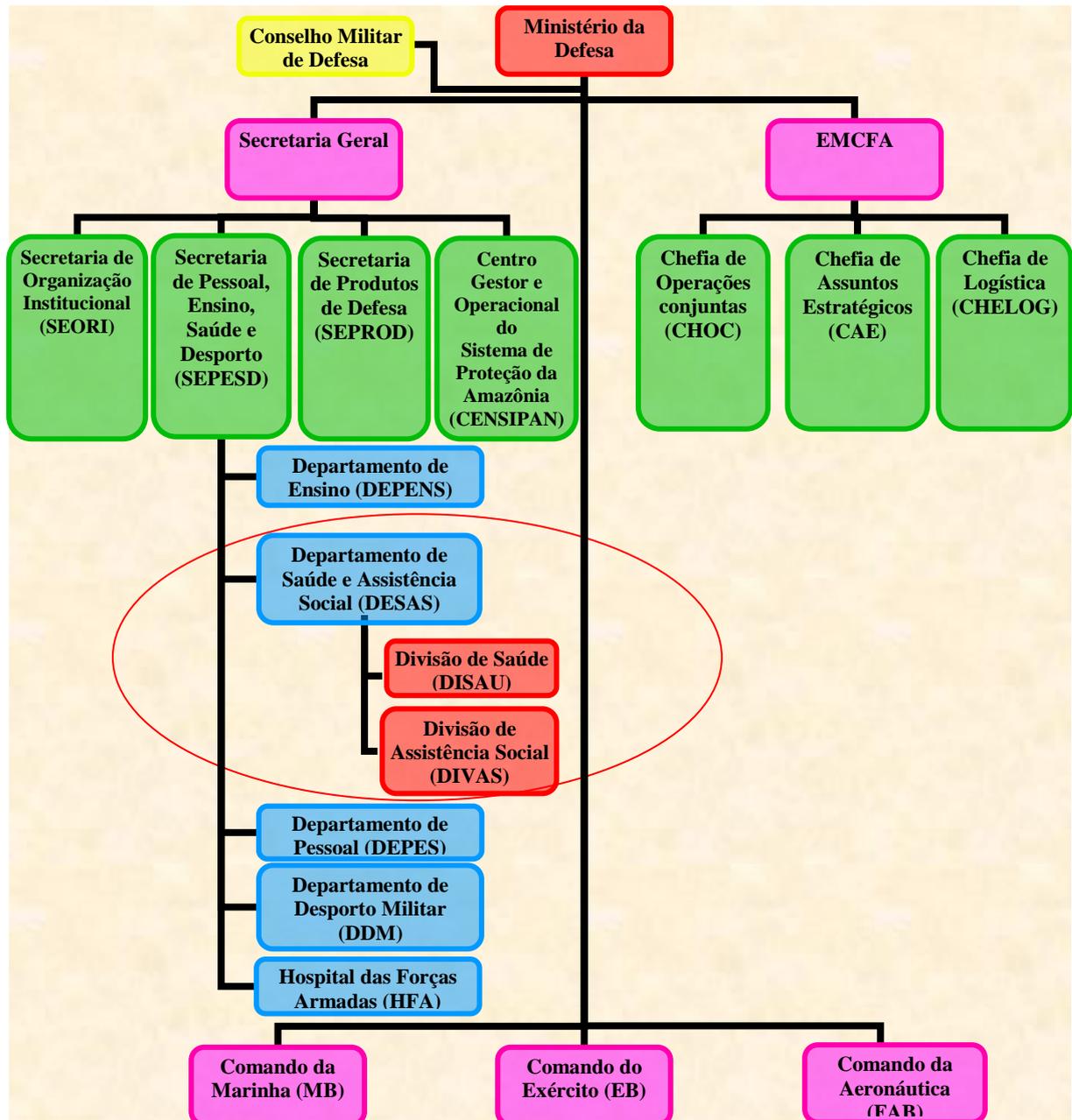
¹¹ Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, altera a Lei Complementar nº 97, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa.

Conforme pode ser observado no Organograma presente na Figura 1, a estrutura Organizacional¹² do MD contempla três grandes segmentos, a saber: o Estado-Maior Conjunto as Forças Armadas (EMCFA¹³); a Secretaria Geral (SG) e os Comandos das Forças Singulares.

¹² O detalhamento da estrutura organizacional do Ministério da Defesa, bem como a competência dos órgãos que o integram, encontra-se no Decreto nº 7.364, de 23 de novembro de 2010, complementado pelo Decreto nº 7.476, de 10 de maio de 2011 e Decreto nº 7.974, de 1 de abril de 2013.

¹³ O cargo de Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) foi criado em 2010, pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, a ser ocupado por um comandante indicado pelo Ministro da Defesa e nomeado pelo Presidente da República, dispendo de um comitê integrado pelos chefes de Estados-Maiores das 3 (três) Forças, sob a coordenação do Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, um oficial-general do último posto, se constituindo em um órgão de assessoramento permanente do Ministro de Estado da Defesa.

Figura 1 - Organograma Simplificado do Ministério da Defesa



Fonte: Elaboração própria. Dados extraídos de <http://intranet.defesa.arquivos/organograma/organograma.pdf>, acessado em 17/09/2013.

De acordo com a estrutura regimental¹⁴ do Ministério da Defesa, no que se refere à Política de Assistência Social das Forças Armadas, compete à Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (SEPESD) a formulação e atualização da PASFA, o estabelecimento de estratégias e diretrizes setoriais em seus aspectos comuns a mais de uma Força, além de acompanhar a sua execução.

¹⁴ Ver art. 37 do Decreto nº 7.974, de 1 de abril de 2013.

O Departamento de Saúde e Assistência Social (DESAS) foi implantado pelo Decreto nº 4.375, de 11 de junho de 2003, com a reformulação do então Regulamento do Ministério da Defesa (MD), quando foi extinto o Departamento de Gestão e Apoio de Pessoal (DEGAP) e criado o DESAS com subordinação direta à Secretaria de Organização Institucional (SEORI) até novembro de 2010, sendo integrado pela Divisão de Saúde (DISAU) e Divisão de Assistência Social (DIVAS). A partir dessa data, passou a integrar a Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (SEPESD).

Ao Departamento de Saúde e Assistência Social, além de assessorar ao Secretário da SEPESD no processo de formulação, atualização e acompanhamento da Política de Assistência Social, cabe a coordenação e a realização de estudos que contribuam para a melhoria da gestão e a racionalização de programas e projetos na área de Assistência Social no âmbito das Forças Armadas. Cabe destacar que o Diretor do DESAS é membro da CASFA.

O Regimento Interno da Divisão de Assistência Social (DIVAS) foi aprovado pela Portaria nº 142, de 25 de janeiro de 2008, que aprovou os Regimentos Internos dos órgãos integrantes da estrutura organizacional do Ministério da Defesa. Segundo este, cabe a DIVAS:

- "I – planejar e coordenar ações técnicas para a elaboração de uma Política Integrada de Assistência Social para as Forças Armadas, orientando e acompanhando seu processo de implementação;
- II – elaborar propostas de normas para a execução das atividades de Assistência Social no âmbito do Ministério da Defesa e das Forças Armadas;
- III – elaborar estudos e propostas de implantação de programas e projetos visando à melhoria dos serviços de Assistência Social prestados aos militares e servidores do Ministério da Defesa e das Forças Armadas;
- IV – auxiliar na coordenação e na realização de estudos visando à melhoria da gestão e à racionalização dos programas e projetos de Assistência Social do Ministério da Defesa e das Forças Armadas;
- V – acompanhar os estudos relativos à normatização das atividades de Assistência Social no âmbito da administração federal;
- VI – acompanhar o desenvolvimento e a execução de planos assistenciais elaborados pelo Poder Público onde haja participação das Forças Armadas;
- VII – estudar e emitir pareceres e relatórios sobre assuntos relacionados às atividades de Assistência Social nas Forças Armadas;
- VIII – instituir e coordenar um sistema nacional de dados e informações relativos à prestação dos serviços de Assistência Social das Forças Armadas, voltados para militares e servidores;
- IX – propor política de treinamento para a área de Assistência Social; e
- X – executar outras atividades inerentes à sua área de atuação." (art. 21 da Portaria nº 142/MD/2008)

A PASFA é, portanto, coordenada pela Divisão de Assistência Social (DIVAS), assim como também cabe a ela o acompanhamento das ações empreendidas pelas Forças Singulares, o apoio técnico para implementação e a proposição de alterações e ajustes que se façam necessários.

Após todo o esforço e empenho para normatizar as práticas socioassistenciais e tendo passado 7 (sete) anos da sua aprovação e 3(três) anos da definição das diretrizes dos Programas da PASFA, muito há que se fazer para acompanhar seu desenvolvimento nas Forças Singulares. Há que se identificar se as ações programáticas tem sido eficazes no sentido da obtenção de seus objetivos, se têm universalizado o acesso junto ao público-alvo da Política, os entraves e desafios do seu processo de implementação. Desde o início de sua implementação não foi realizada nenhuma ação de acompanhamento efetivo, o que muito se deve ao formato da estrutura relacional existente entre Ministério da Defesa e as Forças Singulares.

1.3. Caracterização do Público-alvo

Os membros das Forças Armadas são, em razão da sua destinação constitucional, uma categoria especial de servidores da pátria.

“(…) a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra.” (CF, 1988, Art. 142, parágrafo 3º, X)

A Assistência Social, à saúde e religiosa, dirigida ao pessoal das Forças Armadas, é uma atividade de competência do MD, conforme preconiza a alínea “s” do inciso VII do art. 27 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Portanto, os processos de normatização destas políticas, no âmbito das Forças Armadas, são de competência do Ministro da Defesa, que por meio de documentos normativos estabelecem seus objetivos e diretrizes.

O militar é o único profissional que jura sacrificar a própria vida em nome da defesa da pátria. Ao ingressar na carreira militar, assume o seguinte compromisso:

“Incorporando-me (à Marinha do Brasil; ao Exército Brasileiro; ou à Força Aérea Brasileira), prometo cumprir rigorosamente as ordens das autoridades a que estiver subordinado, respeitar os superiores hierárquicos, tratar com afeição os irmãos de armas, e com bondade os subordinados, e dedicar-me inteiramente ao serviço da Pátria, cuja Honra, Integridade, e Instituições, defenderei com o sacrifício da própria vida. “(Inciso V, do Artigo 171 do Decreto nº 88.513, de 13 de julho de 1983)

Em virtude disto, a profissão e a vida pessoal do militar são marcadas por uma relação simbiótica, relação esta que não pode ser analisada de maneira segmentada, sob pena de ser uma análise fragilizada e de não corresponder à realidade que os homens e mulheres que integram as fileiras das Forças Armadas vivenciam.

O ingresso na carreira militar ocorre por concurso público. As Escolas de Formação Militar impõem aos jovens uma vida acadêmica muito diferenciada da formação escolar presente no ambiente civil. Em todo o período de formação os alunos são avaliados no campo intelectual, psicológico, físico, moral, disciplinar e para a aptidão para a carreira. As rotinas são organizadas de maneira bastante exigente, numa programação que se inicia às 06:00 horas da manhã e se finda às 22:00 horas com o “toque de silêncio” e que incorpora formaturas, manobras, exercícios físicos e inspeções, onde estão presentes fortes cobranças de disciplina, encargos e deveres, além da exposição a riscos de treinamento militar.

Desde o processo de formação militar e ao longo de toda a carreira, os militares convivem de perto com o risco à sua integridade física. Seja em treinamentos ou em situações de conflito reais, a possibilidade iminente de um dano físico ou da morte é uma característica permanente da profissão. A profissão também lhe exige elevado nível de saúde física e mental, e o submete a preceitos rígidos de disciplina e hierarquia, que condicionam toda sua vida profissional e pessoal.

“Os valores e as atitudes próprios do militar e a necessária capacitação profissional serão desenvolvidos por meio do serviço diário, da orientação constante, de um cuidadoso e realístico programa de ensino e de instrução, que abrange aulas, conferências, exercícios práticos e manobras, em que o risco estará sempre presente, como em qualquer atividade militar.” (A profissão Militar, Presidência da República, EMFA: 1995, p. 17)

O militar não pode exercer qualquer outra profissão e se mantém disponível para o serviço nas 24 horas do dia, sem qualquer remuneração compensatória extra, o que o torna dependente exclusivamente do seu soldo. Ele não usufruiu de direitos assegurados aos trabalhadores brasileiros como a remuneração por trabalho noturno superior a do trabalho diurno, jornada de trabalho limitada à 8 horas diárias, obrigatoriedade de repouso semanal remunerado e remuneração de serviço extraordinário, devido a trabalho diário superior a 8 horas diárias.

Um estudo realizado pelo Estado Maior das Forças Armadas em 1995 revela que o militar trabalha em 30 anos de serviço ativo 47,63% além do previsto em Lei na legislação trabalhista brasileira. As horas extras de trabalho, sem remuneração, em acampamentos, exercícios no terreno e serviços de escala, correspondem, em média, a 14 anos a mais de serviço. Ou seja, em 30 anos de serviço ativo, o militar trabalha o equivalente a 44 anos de trabalho, considerando a carga horária prevista na Consolidação das Leis do trabalho.

Os militares são proibidos de sindicalizar-se, de participarem de greves ou de qualquer movimento reivindicatório. É inaceitável que o militar possa contrapor-se à instituição a que pertence, por dever-lhe fidelidade irrestrita. Já que a defesa do país é sua tarefa prioritária e essencial, ele é proibido de fazer greve. Os militares da ativa são proibidos de participar de atividades políticas, de filiar-se a partidos ou participar de atividades político-partidárias.

Mesmo na reserva o militar continua vinculado à sua profissão, quando não reformados, constituem a reserva de primeira linha das FFAA, devendo se manter prontos para eventuais convocações e retorno ao serviço ativo, não podendo se eximir da convocação.

As exigências da profissão militar não ficam restritas à pessoa do militar. Elas afetam intensamente a sua vida familiar. As repercussões da atividade para o profissional e para a sua família ainda são mais adensadas quando associadas à necessidade da mobilidade geográfica. O militar pode ser movimentado, independente de seu interesse¹⁵ ou de sua

¹⁵ A movimentação por interesse da Administração Militar visa ao preenchimento dos cargos e funções previstas nas tabelas de lotação, com o objetivo de assegurar a presença de um efetivo mínimo necessário à eficiência operativa e administrativa das Organizações Militares. As movimentações também são realizadas em razão de matrícula em cursos, realização de estágios e aplicação de conhecimentos ou experiências adquiridos (em cursos, cargos e funções), que podem ser desempenhados no país e no exterior, além do exercício de cargos e funções

família, por interesse das Forças Armadas, em qualquer época do ano, para qualquer região do país ou para fora do país, indo residir, em alguns casos, em locais inóspitos e destituídos de infraestrutura de apoio à família.

De todo modo, tais questões repercutem sobremaneira na carreira profissional e no desenvolvimento educacional da família, na composição do orçamento e na construção do patrimônio familiar, tendo em vista que, na maioria das vezes, os recursos financeiros da família são provenientes tão somente do salário do militar. Todas estas questões provocam vulnerabilidades que são, melhor, ou pior, enfrentadas pelas famílias, a partir de variáveis como renda per capita, condições de trabalho e de acesso a serviços socioassistenciais, de saúde, lazer e educação.

Levando-se em consideração que as políticas de proteção social, no que tange ao atendimento de demandas socioassistenciais, tendem a basear-se no recorte de renda para levantamento de elegibilidade e definição de foco, uma parcela considerável dos militares não é contemplada pelas ações da Política Nacional de Assistência Social/ PNAS. Embora a família militar possua demandas por tais serviços, existe uma compreensão equivocada de muitos membros da sociedade brasileira de que o segmento militar é uma categoria profissional cuja renda de seu trabalho gere por si condições de sua reprodução social. Trata-se de uma avaliação superficial que desconsidera as características da profissão e as consequentes repercussões sociais e, sobretudo, revela um desconhecimento dos reais patamares salariais da categoria.

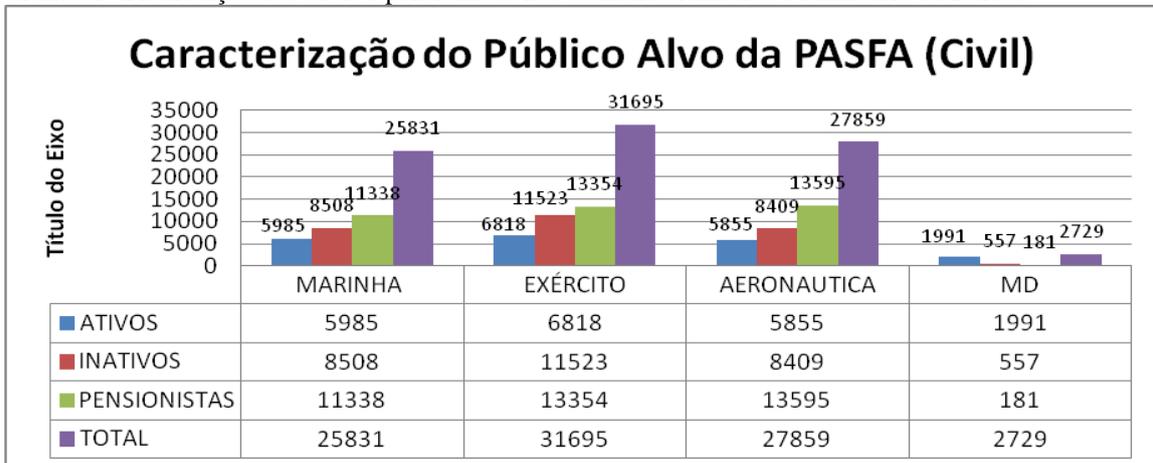
Considerando ser a Assistência Social um direito social para quem dela necessitar e que as políticas em andamento da referida área não compreendem uma atenção específica a este grupo social, com características tão singulares, os programas de Assistência Social conduzidos pelas Forças Armadas enveredam-se na identificação das peculiaridades e singularidades deste grupo e na execução de ações que minimizem os problemas sociais da Família Militar.

compatíveis com o grau hierárquico e com a proficiência demonstrada no desempenho de comissões anteriores e com a experiência já adquirida ao longo da carreira.

O público-alvo dos Programas da Assistência Social são militares e servidores civis, na ativa ou na reserva remunerada, seus dependentes e pensionistas, totalizando, como já mencionado cerca de 1,2 milhões de indivíduos.

Conforme apresenta o Gráfico 1, o universo de servidores civis ativos vinculados aos Comandos militares e ao Ministério da Defesa¹⁶ é de 20.649 servidores¹⁷, os inativos 28.997 indivíduos e os pensionistas totalizam 38.468 indivíduos. O quantitativo de seus dependentes não foi identificado nos documentos institucionais. Este universo totaliza 88.114 indivíduos e, se somado ao universo dos dependentes, estima-se que este grupo represente cerca de 8 a 10% do público-alvo das ações da PASFA.

Gráfico 1- Distribuição dos Civis e pensionistas nos Comando Militares e Ministério da Defesa



Fonte: Elaboração própria.

Para apoiar a caracterização do público militar, seus dependentes e pensionistas foram utilizados dados secundários coletados junto às Forças Singulares¹⁸ no ano de 2012, dados estes que serviram de base para a identificação do Perfil da Classe militar no ano de 2013. Consideraram-se, ainda, alguns dados secundários extraídos do Banco de Informações Gerenciais (BIEG), que contemplam informações acerca de remunerações dos militares dos três Comandos Militares. Os dados encontrados foram sistematizados para produzir as informações apresentadas nas linhas abaixo.

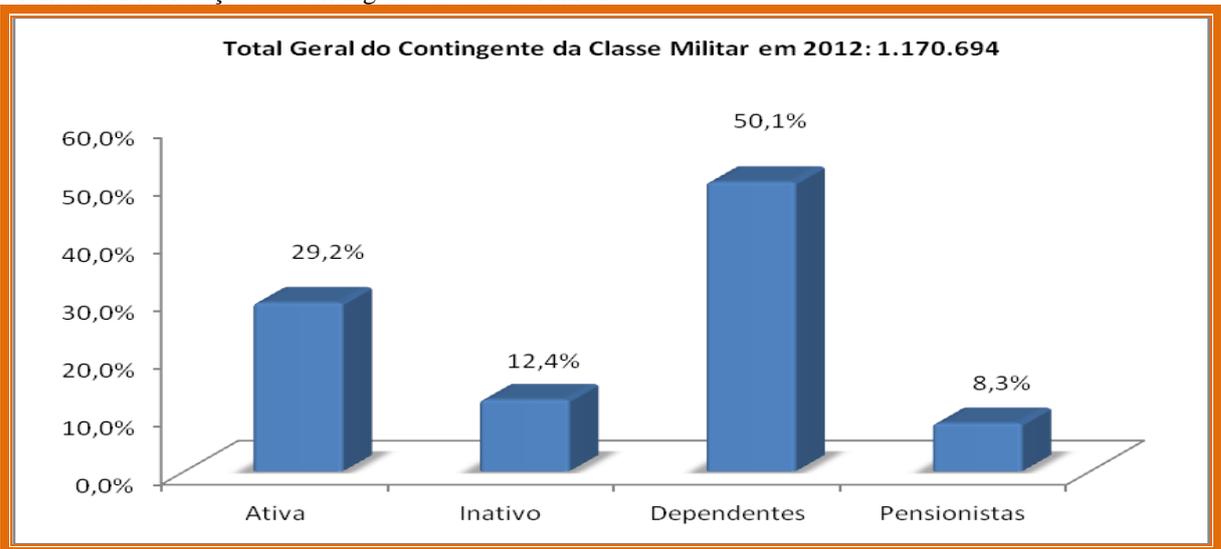
¹⁶ Os civis vinculados ao Ministério da Defesa são lotados na administração central do Ministério, no Hospital das Forças Armadas e na Escola Superior de Guerra.

¹⁷ Mês de referência: julho de 2013.

¹⁸ O mês de referência da coleta das informações foi março/2012.

Estes dados revelam que segmento militar, seus dependentes e pensionistas totalizam 1.170.685 indivíduos, dos quais, cerca de 30% são militares da ativa, 50% dependentes, 12% de militares na reserva remunerada e 8% de pensionistas, de acordo com apresentado no Gráfico 2.

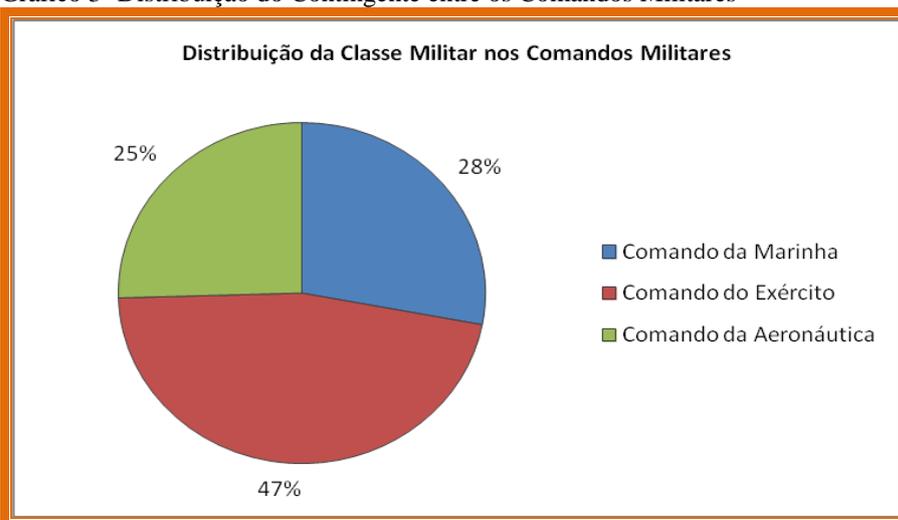
Gráfico 2- Distribuição do Contingente da Classe Militar



Fonte: Elaboração própria.

Quase metade do efetivo de 1.170.685 indivíduos está vinculada ao Comando do Exército (47%), 25% ao Comando da aeronáutica e 28% ao Comando da Marinha, conforme mostra o Gráfico 3.

Gráfico 3- Distribuição do Contingente entre os Comandos Militares



Fonte: Elaboração própria.

O público-alvo¹⁹ da PASFA está distribuído pelas cinco regiões do Território nacional, mas se apresenta em maior concentração na região Sudeste, onde está alocada 47,4% da classe militar, conforme apresenta a Figura 2.

Figura 1- Distribuição da Classe Militar pelo Território Nacional



Fonte: Elaboração própria.

De acordo com o Estatuto dos Militares²⁰, os militares são classificados em duas classes: Praças e Oficiais. A classe de “Praças” é composta por militares que assumem atividades mais voltadas à execução, que compreendem as graduações de Marinheiro ou

¹⁹ Exceto os servidores civis.

²⁰ Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980

Soldado à de Suboficial ou Subtenente. A classe de “Oficiais” é composta por militares que assumem cargos de gerenciamento e coordenação de ações de maior monta, compreendendo desde o posto de Segundo-Tenente ao de Almirante ou Marechal. A distribuição dos postos e graduações revela a Escala hierárquica que fundamenta a organização das FFAA. O Quadro 2 apresenta a distribuição dos Postos e Graduações dos Comandos Militares.

Quadro 2- Postos e Graduações das Forças Armadas

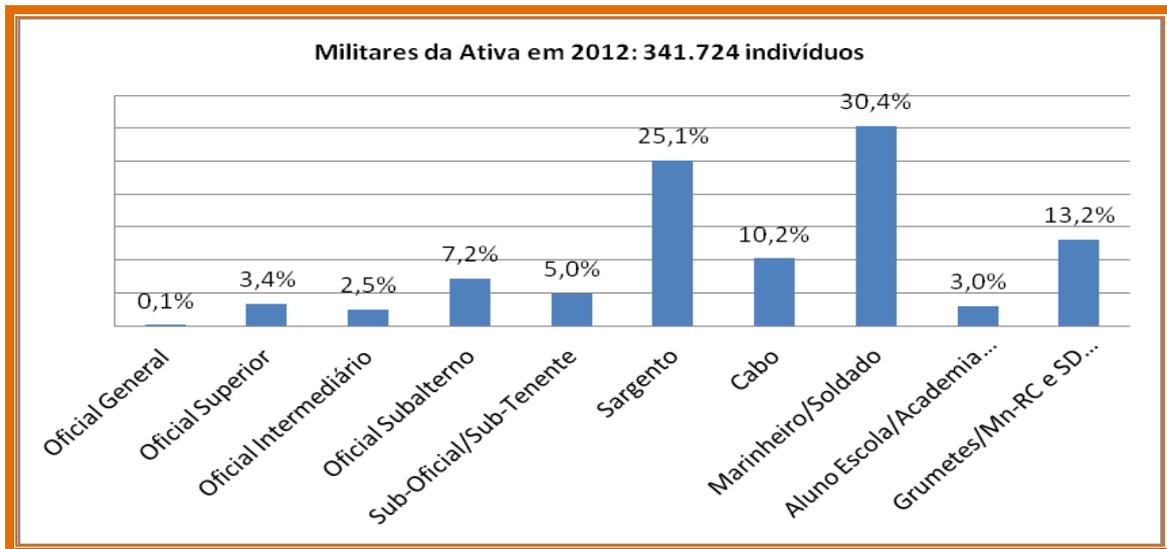
	Marinha	Exército	Aeronáutica
OFICIAIS	Almirante Marinha	Marechal	Marechal do Ar
	Almirante de Esquadra	General de Exército	Tenente-Brigadeiro do Ar
	Vice-Almirante	General de Divisão	Major-Brigadeiro do Ar
	Contra-Almirante	General de Brigada	Brigadeiro
	Capitão de Mar e Guerra	Coronel	Coronel
	Capitão de Fragata	Tenente-coronel	Tenente-coronel
	Capitão de Corveta	Major	Major
	Capitão-tenente	Capitão	Capitão
	1º Tenente	1º Tenente	1º Tenente
	2º Tenente	2º Tenente	2º Tenente
PRAÇAS ESPECIAIS²¹	Guarda-Marinha	Aspirante-a-Oficial	Aspirante-a-Oficial
	Aspirante	Cadete	Cadete, Aluno (CFOE) e Estagiário (EAOF, EAOT)
PRAÇAS	Suboficial	Subtenente	Suboficial
	1º Sargento	1º Sargento	1º Sargento
	2º Sargento	2º Sargento	2º Sargento
	Aluno (Colégio Naval)	Aluno (EsPCEX)	Aluno (EPCAR)
	3º Sargento	3º Sargento	3º Sargento
	Aluno (EFOMM)	Aluno (CPOR , NPOR)	Aluno (CPOR-ITA)
	Cabo	Cabo e Taifeiro-mor	Cabo e Taifeiro-mor
	Aluno (C-FSG-MU-CFN)	Aluno (CFS)	Aluno (EEAR)
	Marinheiro e Soldado Fuzileiro Naval	Soldado (EP) e Taifeiro 1ª Classe	Soldado 1ª Classe e Taifeiro 1ª Classe
	Grumete, Aprendiz-marinheiro, Marinheiro Recruta e Recruta Fuzileiro Naval	Soldado e Taifeiro 2ª Classe	Soldado 2ª Classe e Taifeiro 2ª Classe

Fonte: Elaboração própria. Dados extraídos do Estatuto dos Militares, Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6880.htm. Acessado em: 18/09/2013

Do total da classe militar, 341.724 indivíduos (29,2%) são militares da ativa, distribuídos nos postos e graduações nas proporções que o Gráfico 4 apresenta.

²¹ Guardas-marinha e Aspirantes-a-oficial permanecem em uma graduação transitória por estarem em processo de formação. São considerados praças especiais por gozarem de prerrogativas de oficiais subalternos. Após a formação são incluídos em um dos postos regulares da força.

Gráfico 4- Militares da Ativa das Forças Armadas por Posto e Graduação



Fonte: Elaboração própria.

De acordo com o Relatório do Banco de Dados de Informações Estratégicas Gerenciais do Ministério da Defesa (BIEG), sistematizados e apresentados no Quadro 3, período de referência julho de 2013, as praças da ativa e os dependentes e pensionistas de praças correspondem a 87,81% de o efetivo militar e apresentam remuneração média líquida de R\$ R\$ 2.036,59²². Os 12,19% restantes são oficiais, cuja renda média líquida é da ordem de R\$ 6.881,37²³. A remuneração média líquida de Cabos e soldados/ marinheiros, que correspondem às primeiras graduações de praças, é da ordem de R\$ 1.011,00.

²²O cálculo da Renda Líquida incorporou a dedução das seguintes parcelas obrigatórias da Renda bruta: de Pensão Militar, 7,5%, Pensão Militar 1,5%, Assistência Médico-Hospitalar (até 3,5%) e Imposto de Renda Retido na Fonte, de acordo com a tabela de IRRF. Valores extraídos do Banco de Dados de Informações Estratégicas Gerenciais (BIEG), sistema que gerencia as informações de pagamento de pessoal da Marinha, Exército e Aeronáutica, sendo o mês de referência julho de 2013.

²³ Idem 2.

Quadro 3- Remuneração Média Líquida dos Militares das FFAA

Militares da Ativa Julho-2013	Remuneração Líquida Média	Percentual %
OFICIAS		
Alte Esq / Gen Ex/ Ten Brig Ar	14.633,92	0,01%
V Alte / Gen Div / Maj Brig	13.347,64	0,03%
C Alte / Gen Bda / Brig	12.627,12	0,06%
CMG / Cel	10.097,81	0,55%
CF / Ten Cel	9.374,11	1,00%
CC / Maj	8.596,38	1,60%
CT / Cap	6.638,73	2,38%
1 Ten	5.982,85	4,01%
2 Ten	5.535,25	2,56%
Média da Remuneração de Oficiais	R\$ 6.881,37	12,19%
PRAÇAS		
GM / Asp	4.940,37	1,08%
SO / S Ten	4.896,61	5,07%
1 SG	4.315,44	4,57%
2 SG	3.634,18	6,39%
3 SG	2.977,55	12,94%
CB (engajado) / TM	1.965,30	11,60%
T1	1.889,69	0,13%
T2	1.940,43	0,00%
MN, SD e S1 (especializados)	1.676,06	2,91%
MN, SD, S1 (não espec) e S2 (engaj)	1.341,80	19,94%
MN-RC, SD-RC e S2 (não engajado)	476,50	19,20%
Asp e Cad (último ano) / AI IME	1.129,46	0,23%
Asp e Cad (demais anos)	901,20	0,78%
AI CN e Prep.(último ano) / AI	833,29	2,16%
AI CN e Prep.(demais anos) /Grumete	788,24	0,25%
Aprendiz-Marinheiro	748,75	0,57%
CB (não engajado)	3.312,00	0,00%
Média da Remuneração de Praças	R\$ 2.036,59	87,81%

Fonte: Elaboração própria.

Um segmento expressivo do grupo das praças encontra dificuldades para custear a reprodução social da sua família que, além dos obstáculos que a renda reduzida gera, tem agravadas algumas vulnerabilidades em virtude da mobilidade geográfica no país e fora dele e da disponibilidade exclusiva e permanente para pronto emprego.

A carreira militar nos últimos anos tem atraído, cada vez mais, um segmento populacional oriundo das classes mais baixas, sob o fascínio da estabilidade do emprego e da garantia de uma carreira profissional que ainda carrega certo “*status*” positivo em termos de alocação no mercado de trabalho. Os cursos de formação militar estão alocados em algumas cidades brasileiras, para onde os jovens se deslocam a fim de obterem a formação militar. Estes cursos abrigam, portanto, muitos jovens que romperam o convívio diário com sua família nuclear, por terem deixado suas cidades de origem. Quando formados, estes se encontram na faixa etária que gira em torno de 18 a 21 anos de idade e, em sua grande maioria, partem para outras cidades que não a de origem, e passam a vivenciar os efeitos da mobilidade geográfica, que fará parte de toda sua trajetória profissional. O segmento de oficiais e o de praças vivenciarão os mesmos problemas de adaptação, que incluem a definição de local de habitação, de compra de mobiliário, de construção de novos laços de afetividade, enfim, de reorganização da vida pessoal face à desterritorialização. No entanto, a forma de enfrentamento e as condições de vida serão bastante diferenciadas em função do aporte financeiro que cada um desses grupos apresenta e da possibilidade de apoio familiar.

No grupo específico de praças, segmento que mais demanda por ações socioassistenciais, os salários iniciais são, em média, de um a dois salários mínimos. Se estes são alocados em Unidades militares que permitem residirem junto a familiares, seu processo de adaptação é bastante facilitado. No entanto, àqueles que são alocados em cidades distantes, sua faixa salarial dificultará, sobretudo nos grandes centros urbanos, a sua reprodução em termos de habitação, educação (lembrando que os jovens nesta faixa etária ainda estão em processo de formação), transporte e outros serviços essenciais. As condições de acesso à habitação variam com a disponibilidade do mercado imobiliário.

A precarização das condições de habitação é muito frequente. As questões de moradia que envolvem os militares se apresentam em duas vertentes. Uma delas é o fato de não haver disponibilidade de próprio nacional residencial (PNR) para todos os militares que são transferidos para localidades diferentes da sua de origem. As transferências ocorrem em média a cada dois anos, e, caso não haja imóvel da União disponível, o militar volta-se à procura de imóveis para alugar. Alguns militares se aglomeram em residências para reduzir custos, outros vão residir em locais bastante distantes do local de trabalho ou em aglomerados subnormais. A segunda vertente está relacionada ao fato de o militar aguardar o processo de aquisição do imóvel próprio quando do ingresso na reserva remunerada, quando

ele e sua família não mais serão movimentados a bem do serviço, quando podem então comprar o imóvel na localidade em que será permitida a fixação da família.

No segmento de militares é muito comum o acontecimento de uniões precoces motivadas pela busca da convivência familiar perdida em função da mobilidade geográfica. As uniões precoces reduzem ainda mais o poder aquisitivo do militar, e, sobretudo para o segmento de praças, dificulta a busca por educação superior, por progressão funcional, não somente do militar, mas também de seus cônjuges. Estes, em sua grande maioria, mulheres, acabam por assumir as demandas familiares sozinhos, tendo em vista que é marca da profissão militar o afastamento do lar, seja pelas escalas de serviço, seja pelos horários de saída do trabalho que são condicionados pelas tarefas e atividades e não por definição prévia de carga horária, ou ainda pelas missões que o afastam da sua família, de sua cidade, de seu Estado ou de seu país. Os cônjuges - por assumirem integralmente as tarefas da família, de educação e atenção à saúde dos filhos, os processos de adaptação a novas cidades - tem sua formação educacional, ingresso e manutenção no mercado de trabalho, impossibilitados ou prejudicados. Já os cônjuges homens, acrescem a tais dificuldades uma espécie de constrangimento social em virtude dos papéis historicamente construídos acerca do gênero masculino que o associa ao provedor do lar.

O endividamento também faz parte dessa dinâmica familiar. Ainda que muitas das dificuldades sejam geradas pela renda reduzida, o processo de planejamento e organização do orçamento familiar é muito negligenciado por este segmento. A falta do planejamento do orçamento acaba por incluir o pagamento de juros no rol das despesas familiares, a tal ponto que uma parcela considerável desse segmento não consegue prover alimentos para si e para seus familiares. A imaturidade desses jovens no trato das questões financeiras pode ser consequência de uma série de fatores. O primeiro deles é o deslumbramento com o salário, já que a grande maioria deles pertence a famílias de origem muito humilde. E a imaturidade se expressa nas primeiras aquisições. É muito comum a compra motocicletas, financiadas, sem seguro, antes mesmo da aquisição da habilitação para conduzi-las. É também muito comum o excesso de financiamentos, sem controle, para aquisição de bens, muitos até mesmo em benefício dos familiares com menor poder aquisitivo.

O militar ingressa na inatividade quando passa para a Reserva ou quando é reformado. Ao passar para a reserva remunerada, o militar continua tendo vínculo com a

respectiva Força e fica passível de ser reconvocado, numa espécie de disponibilidade remunerada, obrigação esta que não é atribuída ao reformado seja por limite de idade, seja por incapacidade física ou psicológica.

A transferência para a Reserva Remunerada dos militares também é um processo que possui fortes traços e impactos das peculiaridades da carreira militar. O primeiro aspecto é o fato de que o militar ainda precisa permanecer em situação de pronto emprego, o que faz com que o período de transferência e a efetiva reinserção do militar ao lar devam ser acompanhados por uma espécie de processo de preparação. E o segundo aspecto é a peculiaridade da carreira que tende a afastar o militar do convívio familiar. A inclusão do militar na reserva devolve, para o lar, um membro familiar que pouco participou daquela dinâmica e os conflitos gerados tendem a se manifestar na dependência química, no adoecimento, no endividamento, nas separações e rompimentos familiares.

A dependência química muitas vezes não espera o processo de transferência para a reserva remunerada e sua prevalência nas fileiras das Forças Armadas não é um dado que pode ser desconsiderado, a despeito das dificuldades de delimitação de números e dados mais específicos. Numa instituição em que seus homens e mulheres são levados ao limite físico e submetidos a níveis de *stress* e isolamento familiar, o consumo de substâncias psicoativas surge como forma de satisfação de necessidades não atendidas e de compensação.

De maneira bastante resumida e superficial este é o panorama das questões sociais que atingem este público. Considerando que os militares precisam estar em condições satisfatórias de aprestamento, disponíveis para pronto emprego, as Forças Armadas consideram que as demandas socioassistenciais de seu pessoal precisam ser atendidas, quer de forma preventiva quer assistencial, para o que se estruturaram para atendê-las por meio de equipamentos sociais de atendimento e pessoal qualificado.

1.4. Por que uma Política de Assistência Social Específica para a Classe Militar?

As ações de Assistência Social nas Forças Armadas são realizadas para garantir um patamar mínimo de reprodução social, a partir do oferecimento de serviços que garantam níveis de segurança, de convivência familiar, de adaptação a novas realidades culturais, de garantia de acesso à educação, saúde, lazer, enfim, de promoção e de proteção social. À medida que algumas demandas não conseguem ser abrigadas pela estrutura de atendimento do Sistema Único de Assistência Social/ SUAS, cada uma das Forças Singulares - Marinha, Exército e Aeronáutica - desenvolve Programas e Projetos na área da Assistência Social que buscam, por meio de ações preventivas e promocionais, atender as peculiares demandas socioassistenciais da Família Militar.

Nos últimos vinte anos, a normatização e a institucionalização da Política de Assistência Social no Brasil têm sido objeto de esforços contínuos, revestindo a política de maior densidade legal e institucional, ampliando seu leque de programas, benefícios e serviços dirigidos à população em situação de vulnerabilidade social e violação de direitos. As práticas socioassistenciais têm-se afastado de práticas filantrópicas, com tendências à responsabilização do usuário pela condição de vulnerabilidade, assim como de práticas pretéritas de uso clientelista de bens e serviços socioassistenciais, trilhando o caminho de sua efetivação como direito social.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (Suas) definiram as seguranças que a política deve afiançar, estruturaram a proteção assistencial em dois níveis de complexidade (proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade) e definiu aspectos fundamentais para orientar sua oferta em todo o território nacional (Brasil, 2009).

O Suas, sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil, foi aprovado pela Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Em seu art. 2, identifica os objetivos e as garantias que a Política de Assistência Social deve assegurar.

- “I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:
- a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 - b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;

- c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 - d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e
 - e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;
- II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;
- III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.
- Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.”

A PNAS e o Suas objetivam, portanto, de maneira ampla garantir a proteção social para garantir a vida e prevenir ou reduzir os riscos, voltando-se especificamente para a proteção da família, da maternidade, daqueles que carecem de medidas protetivas em virtude das situações de vulnerabilidade a que estão submetidos, dentre outros aspectos.

A propósito, a definição do escopo dos serviços a serem oferecidos pela Política de Assistência Social se ressentia de uma regulamentação que padronizasse minimamente o conteúdo da Política, seus usuários, objetivos e outros aspectos necessários à sua implementação em todo o território nacional, questões estas que se fizeram presentes na Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do CNAS, que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e os organiza pelos níveis de complexidade do Suas, conforme Quadro 4, a seguir.

Quadro 4- Tipificação dos serviços socioassistenciais do Suas

Serviços de Proteção Social Básica	Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade	Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade
Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI	Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: abrigo institucional, casa-lar, casa de passagem e residência inclusiva
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	Serviço Especializado em Abordagem Social	Serviço de Acolhimento em República
Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos	Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida - LA, e de Prestação de Serviços à Comunidade - PSC	Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora
	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos(as) e suas Famílias	Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências
	Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua	

Fonte: Elaboração Própria. Dados extraídos da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

A tipificação então preencheu uma lacuna de regulamentação dos serviços e criou uma identidade para estes serviços, que passaram a ser ofertados em nível nacional com a compreensão unificada quanto aos seus objetivos, provisões e aquisições dos usuários. A caracterização dos serviços passou a se constituir em referência fundamental para gestores e trabalhadores da Assistência Social no que tange à implementação ou à adequação dos serviços, configurando-se assim em um importante marco para a gestão da política (IPEA, 2009).

Numa rápida análise dos serviços ofertados pela Política Nacional de Assistência Social/ PNAS, percebe-se que, embora ela apresente uma cobertura ampla para situações de vulnerabilidades, sua estrutura de atendimento não alcança as especificidades de demanda socioassistencial de todos os segmentos da população brasileira, a exemplo do público militar. O militar, a despeito de estar integrado ao mundo do trabalho, e seus dependentes são submetidos a situações de vulnerabilidade geradas pelo *modus operandi* da atividade laboral do militar das Forças Armadas. Vulnerabilidades estas que não estão elencadas nos níveis de

proteção, e serviços pertinentes a cada um deles, previstos na tipificação dos serviços socioassistenciais do Suas.

Essas peculiaridades demandam que a intervenção dos profissionais da Assistência Social nas Forças Armadas atente para esta relação de causalidade para conduzir ações que garantam níveis de segurança que sejam ajustadas a este processo de vulnerabilização. Nesse sentido, a proposta da PASFA é a de, na busca da garantia de níveis de segurança, da proteção social, da prevenção à incidência de riscos, da garantia da vida e da garantia do pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais, adaptar os serviços acima tipificados às peculiaridades de demanda do público militar das Forças Armadas. E, para além destas garantias, concorrer para que o maior capital das Forças Armadas, o seu capital humano, tenha condições psicossociais de serem integrados às estratégias de Defesa Nacional e estejam prontos e capazes de intervirem para cumprimento de suas missões institucionais.

Considerando o exposto e o fato de ser esta temática um universo muito pouco estudado, acrescido do interesse particular e profissional de entender os fatores que se fizeram presentes na formulação e na implementação da PASFA, objetiva-se, por meio desta pesquisa, iniciar um processo de reflexão acerca das peculiaridades das demandas socioassistenciais que os militares e seus dependentes apresentam, articulando-as às características que o espaço sócio-ocupacional imprime nesta dinâmica. Considera-se essencial sistematizar a estrutura normativa e programática da política, identificar seus atores, a dinâmica institucional, mapear sua estrutura de atendimento para, então, apresentar elementos que possam ser utilizados para discutir a eficácia e a efetividade das ações engendradas pela PASFA desde a sua aprovação em 2006.

2. METODOLOGIA DE ABORDAGEM E ANÁLISE DOS DADOS

A descrição do presente caminho metodológico objetiva trazer elementos capazes de apresentar tanto as concepções teóricas da abordagem quanto os instrumentos utilizados para dialogar com a realidade empírica.

Segundo Minayo (2009), “*nada pode ser intelectualmente um problema se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática*” (Minayo, 2009:16). As dificuldades e os desafios da implementação da PASFA são aqui considerados o “problema” que despertou o interesse por analisar os processos de agendamento, formulação e implementação da política em tela. Considera-se que, para conhecer o processo de constituição da Política, os atores envolvidos, suas ideologias, a realidade institucional, é preciso definir um método de investigação e análise dos dados, por meio do qual o fenômeno será identificado, caracterizado e seus processos analisados.

O objeto das ciências sociais é histórico, na medida em que se constrói e reconstrói num movimento contínuo que dá aos fenômenos dinamismo e especificidade. As sociedades vivem o presente marcado por seu passado e, com estas determinações, constroem o futuro, numa dialética constante entre o que está dado e o que será fruto de seu protagonismo (Minayo, 2009: 12). E, para conhecer os fenômenos, é preciso ter humildade para reconhecer que qualquer conhecimento é aproximado, histórico e construído.

O método dialético de abordagem dos fenômenos sociais analisa os contextos históricos a partir desta dinamicidade, método que, para Minayo (2009), associa as determinações socioeconômicas dos fenômenos, as relações sociais de produção e dominação, à compreensão das representações sociais. E são estas múltiplas e complexas abordagens que permitem contemplar as dimensões da historicidade e da totalidade dos fenômenos sociais.

É segundo esta perspectiva analítica que se objetiva abordar o problema em questão, por meio de um estudo de caso descritivo e explicativo, na tentativa de identificar, descrever, detalhar os fatores e atores que contribuíram para o agendamento e formulação da Política de Assistência Social das Forças Armadas (PAS/Forças Armadas), além de mapear o processo de sua implementação.

Tendo em vista que a temática escolhida é muito pouco explorada, objetiva-se iniciar a investigação por uma pesquisa exploratória que proporcione uma rica descrição e detalhamento do objeto de estudo, de forma a contribuir para o enriquecimento da análise proposta. Para tal, pretende-se buscar evidências empíricas por meio de análise documental, a partir de registros institucionais escritos, tanto primários, que ainda não receberam tratamento analítico, quanto secundários, como relatórios de gestão e de pesquisas realizadas, gerados tanto pelo Ministério da Defesa quanto pelos Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica. Para complementar a análise e testar as hipóteses, serão realizadas entrevistas semi-estruturadas com informantes-chaves que participaram do processo de agendamento, formulação e implementação da PASFA.

A escolha desta técnica de coleta de dados se deu em virtude de, além de ser a técnica mais utilizada nas ciências sociais, ser muito útil para coletar informações acerca do que as pessoas registraram das vivências do cotidiano, das suas escolhas, das razões, motivações e crenças. Oferece uma flexibilidade muito maior para esclarecer o significado das perguntas, facilita a adaptação às pessoas e às circunstâncias em que se desenvolve a entrevista e permite captar as expressões corporais do entrevistado, sua tonalidade de voz e a ênfase que dá às respostas (Gil, 2006).

Será utilizada a abordagem quantitativa e qualitativa no tratamento dos dados obtidos. Parte-se do pressuposto de que entre estas abordagens não existe uma oposição ou uma escala hierárquica de utilidade para os objetos de estudo das ciências sociais. Ao contrário, o que foi observado, ao optar por ambas as abordagens, é a vantajosidade de sua utilização em termos de capacidade de obtenção de informações, aprofundamento e fidedignidade interpretativa do objeto de estudo.

A coleta dos dados e a análise serão norteadas por um conjunto pré-definido de variáveis, presentes no Quadro 5, cujo objetivo é apresentar elementos que permitam mapear o processo de agendamento, formulação, estrutura, alcance, atores envolvidos e nível de participação desses atores, além de identificar os demandantes da política, os conflitos e pactuações envolvidos no processo; enfim, o contexto institucional em que a política em tela foi gestada e tem sido implementada.

Quadro 5- Quadro referencial de análise dos dados

DIMENSÃO ANALÍTICA	ELEMENTOS A SEREM COLETADOS	OBJETIVO DA COLETA
DIMENSÃO HISTÓRICA	1. Trajetória das ações socioassistenciais nas Forças e respectiva estruturação física, normativa e de recursos humanos; 2. Identificação do momento em que as demandas sociais foram percebidas a ponto de configurar-se em necessidades sociais que levam a Instituição a se estruturar para atendê-las; 3. Principais atores envolvidos; 4. Evolução conceitual histórica; 5. Entraves ideológicos; 6. Impactos da criação da PASFA no processo de implementação das ações socioassistenciais;	A. Identificar o nível de institucionalização da política nos Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica (1.,3.,4., 5., 9., 10.) B. Analisar a janela de oportunidades que permitiu que a PAS/Forças Armadas entrasse na agenda do Ministério da Defesa (2., e 3. e 4.) C. Identificar se a Formulação e implementação da política tem fomentado discussões, ampliação ou alteração da estrutura de atendimento nas Forças (5., 4., 6.) D. Aumento ou redução dos recursos alocados na área da Assistência Social (7., 8.) E. Análise da estrutura orçamentária (se há vinculação orçamentária, qual a origem de recursos, se é uma política contributiva e redistributiva) (7., 8., 9., 10., 11.,12., 14.) F. Análise da priorização e critérios utilizados para a distribuição financeira (13., 24., 25.) G. Identificar o referencial teórico que embasou a construção da Política (15., 16.) H. Eixos de intervenção das ações da PASFA (17.) I. Organização administrativa e técnica da PASFA (18.,20.,21.,22.,23.) J. Identificação dos instrumentos e ferramentas de supervisão, monitoramento e avaliação (19.) K. Caracterização da demanda e prevalência (24, 25)
DIMENSÃO ORÇAMENTÁRIA	7. Subsidiado x provisionado; 8. Evolução orçamentária; 9. Programação orçamentária; 10. Recurso específico para as ações socioassistenciais; 11. Origem de receitas; 12. Critérios de distribuição de recursos pelos equipamentos de atendimento;	
DIMENSÃO FINANCEIRA	13. Tipologia de gastos, formas de alocação; 14. Contrapartida do usuário;	
DIMENSÃO NORMATIVA	15.Fundamentação doutrinária; 16.Objetivo das ações socioassistenciais; 17.Estrutura da atuação - Programas; 18.Organograma de implementação da Política (subordinação administrativa e funcional). 19.Avaliação e controle	
DIMENSÃO ESTRUTURAL ORGANIZACIONAL	20.FÍSICA - distribuição no território brasileiro, quantitativo e características dos equipamentos de atendimento ao usuário; e 21.RECURSOS HUMANOS - aporte de recursos humanos, distribuição no território nacional e critérios utilizados; e 22.TÉCNICA - configuração das equipes/ interdisciplinaridade. 23.ESTRUTURAL - Criação de estruturas organizacionais de gerenciamento e execução das ações socioassistenciais;	
DIMENSÃO ESTATÍSTICA	24.Incidência ou prevalência das demandas (2010, 2011 e 2012) 25.Demanda reprimida (2010, 2011 e 2012)	

Os processos de formulação e implementação de políticas públicas não se dão de maneira linear, num esquema racional lógico de identificação do problema e de soluções e, posteriormente, de implementação. O caminho que a PASFA trilhou incorporou disputas por sua consolidação, diversos atores, diversas interpretações sobre sua pertinência e alcance. Os contornos que as políticas apresentam no ciclo de implementação sofrem influências dos processos que compuseram os ciclos de agendamento e formulação, o que revela a importância de conhecer estas fases para engendrar estratégias de avaliação da implementação de uma política.

Para analisar os processos decisórios que envolveram as fases pré-decisórias e de implementação da PASFA, objetiva-se utilizar a tipologia de formulação processual de políticas públicas, conhecida como o ciclo de políticas públicas, com enfoque nos participantes dos processos decisórios e nos processos político-administrativos presentes na formulação e implementação da Política. Para enriquecer a análise, objetiva-se utilizar o modelo dos Múltiplos Fluxos, proposto por Kingdon (2003), sobretudo para mapear o processo de agendamento e formulação da política em tela. No primeiro conjunto de análises buscar-se-á explorar a origem do problema, a formulação das alternativas, a elaboração de planos de ação, atores envolvidos e os empreendedores da Política, o contexto político institucional no qual tais ideias se desenvolveram e a janela de oportunidades que permitiu a formulação da Política em tela. No segundo bloco, em que se pretende mapear a implementação da Política, objetiva-se delinear como está sendo organizada, quais ações estão sendo conduzidas para implementação da Política e seus principais desafios, além de identificar a diferença entre o que foi formulado e o que as condições objetivas têm permitido em termos de implementação.

2.1. Entrevistas

As entrevistas foram aplicadas com atores que participaram do processo de agendamento, formulação e implementação da PASFA. Ao utilizar entrevistas semiestruturadas buscou-se explicitar as experiências na formulação da política, os pontos de conflito, a influência dos atores e a dinâmica dos trabalhos.

As questões abordadas nas entrevistas foram as seguintes:

1. Qual foi a função exercida e durante qual período?
2. Como se deu o processo de estruturação do DESAS e da DIVAS ?
3. Comente sobre a estrutura normativa da PASFA.
4. Caracterize o público-alvo da PASFA e o processo de apresentação de uma política de Assistência Social específica para a classe militar.
5. A proposta de implementação de uma política integrada partiu de que atores e sob quais argumentos? Dos técnicos? Das chefias? Caracterize os atores presentes nesta arena e o clima institucional para abrigar esta proposta.
6. Existiam conflitos/ divergências ideológicas entre estes atores, dificuldades de avanço da temática?
7. Os programas definidos pela PASFA atendem às demandas socioassistenciais da classe militar?
8. Existem dificuldades para implementar os programas da PASFA nos equipamentos de Assistência Social das Forças Singulares? Se sim, quais dificuldades são estas?
9. Você considera que a implementação da PAS/Forças Armadas precisa ser revista? Se sim, em qual (is) aspecto (s)?

Foram entrevistados 10 (dez) atores, sendo 5 (cinco) atores que vivenciaram as fases que antecederam e que culminaram com formulação da política no Ministério da Defesa e cinco atores que participaram ou participam do processo de implementação quer como coordenador da política, quer como executor das ações nos equipamentos de atendimento ao público da PASFA.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

A política pública, como área de conhecimento, é introduzida nos Estados Unidos nos anos 30, introduzida por Laswell, sob o pressuposto analítico de que a ação dos governos e a escolha sobre o que fazer, ou não fazer, pode ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores (Souza, 2006).

Não existe uma única definição de política pública, tampouco uma melhor. As diferentes definições se relacionam com os aspectos priorizados em cada uma delas. A definição mais conhecida é a de Laswell que considera que as decisões e análises em políticas públicas implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (Souza, 2006).

Como as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, analisá-las torna-se tarefa extremamente complexa, que precisa contemplar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Souza (2006) resume o conceito de política pública como um campo do conhecimento que visa ao mesmo tempo colocar o governo em ação e analisar essa ação e, quando necessário, propor alterações nos rumos dessas ações.

Na literatura especializada existem alguns modelos explicativos que oferecem modelos teóricos para compreensão e análise de políticas públicas. Os modelos analíticos são modelos típicos ideais que tentam representar de maneira simplificada os processos que envolvem as políticas públicas. Para Dye (2010) esses modelos conceituais objetivam simplificar nossas ideias sobre política e políticas públicas e propor explicações sobre estas, oferecendo formas diferentes de pensá-las. Nesse sentido, o autor enfatiza que os modelos analíticos não competem entre si de forma que um seja melhor que outro. Na verdade, cada um focaliza um aspecto distinto da vida política e contribui para o entendimento de diferentes aspectos das políticas públicas.

Embora algumas políticas públicas pareçam ser melhor explicadas por um modelo ou por outro, a maioria delas são *“uma composição de planejamento racional, incrementalismo, atividade de grupos de interesse, preferências de elites, forças sistêmicas, partida de jogo, opção pública, processos políticos e influências institucionais”* (Dye, 2010: 100).

Nesse sentido, para identificar e escolher os modelos analíticos que pudessem apoiar a avaliação dos processos decisórios presentes nas fases de formulação e implementação da PASFA foi necessária uma aproximação com os elementos conceituais de alguns desses modelos, para então explorar a potencialidade de cada um deles nesta empreitada, considerando as exigências das hipóteses levantadas e do objetivo do estudo.

Abaixo, são abordados alguns modelos de análise que podem ser úteis ao estudo de políticas públicas, apresentando o aspecto que eles focalizam da vida política, suas potencialidades e limites analíticos.

3.1. Modelos de Análise de Políticas Públicas

3.1.1. O Modelo Institucional de Políticas Públicas

Para o modelo, existe uma relação de dependência entre as políticas públicas e as instituições governamentais, uma vez que, são nestes espaços que as políticas são gestadas, formuladas e implementadas. Para Dye (2010) as instituições governamentais emprestam legitimidade às políticas, garantem universalidade - na medida em que dizem respeito a todas as pessoas da sociedade - além do que monopolizam a coerção na sociedade, visto que somente o Estado pode prender os violadores das suas políticas.

A grande limitação dos estudos institucionais é sua tendência em descrever instituições governamentais específicas, suas estruturas, organizações, atribuições e funções, sem focar as conexões entre estas estruturas, o conteúdo das políticas públicas e o impacto das instituições nos resultados dessas políticas (Dye, 2010). Tal fator não tira seu mérito analítico ou a torna improdutiva, mas revela sua prioridade analítica para desvelar os padrões estáveis de comportamentos das instituições governamentais, análise esta extremamente relevante na medida em que estes comportamentos impactam e delinham as políticas públicas.

3.1.2. O Modelo Processual de Políticas Públicas: o Ciclo da Política Pública

A matriz de análise de processos tem como objetivo descobrir padrões identificáveis de atividades e agrupá-las de acordo com a relação que estas apresentam com o processo de produção de políticas públicas. Esta tipologia define a política pública como um ciclo deliberativo, constituído pelos seguintes estágios: estabelecimento de agenda, identificação de alternativas, formulação (avaliação e seleção das opções), implementação e avaliação.

No processo desse ciclo não é possível analisar as fases de maneira estanque, elas estão interligadas e sua separação se dá muito mais por uma estratégia didática, pelo fato de constituir-se num processo dinâmico.

Para Dye (2010), o resultado destes agrupamentos são matrizes de análise construídas a partir de etapas que compreendem processos político-administrativos num esquema que segmenta o processo de produção da política pública nas seguintes atividades:

- identificação dos problemas e a montagem da agenda de deliberação, para captar a atenção dos formuladores de políticas;
- formulação de propostas, momento de construção e escolha de opções de políticas;
- legitimação das políticas, quando se busca apoio de atores políticos;
- implementação de políticas, quando se criam burocracias e equipamentos necessários à operacionalização do que foi formulado; e
- avaliação de políticas, quando se verifica a efetividade das ações, a sua popularidade.

A principal crítica ao modelo é sua incapacidade de proceder a análises sobre a substância das políticas, sobre como os processos políticos se dão, sobre como as decisões são tomadas ou deveriam ser tomadas. Isso faz com que o processo político seja resumido a uma série de atividades, mas, ainda assim é um modelo que permite entender as várias atividades que a formulação de políticas envolve (Dye, 2010). Outra crítica feita ao modelo é o fato de considerar a política pública como um processo em que as fases se apresentam de maneira contígua e ordenada. Muitas políticas não seguem todas as etapas que o ciclo prevê, tampouco seguem a mesma ordem processual que o modelo apresenta.

3.1.3. O Modelo Racional de Políticas Públicas

O modelo racional de tomada de decisão é o que define que uma política racional é aquela que produz o máximo ganho social com menor custo. Nesse sentido, os tomadores de decisão precisam selecionar, dentre as opções políticas, a que produza maiores benefícios em relação a seus custos.

A noção de custo não está necessariamente somente ligada a aspectos monetários. Para Dye (2010), o racionalismo envolve o cálculo de todos os valores sociais, políticos e econômicos alcançados ou sacrificados por uma política pública, e a escolha a ser feita pelos formuladores de políticas deve se dar a partir do seguinte método:

“(1) conhecer todas as preferências valorativas da sociedade e seus respectivos pesos relativos; (2) conhecer todas as propostas disponíveis de políticas; (3) conhecer todas as consequências de cada proposta alternativa; (4) calcular os quocientes entre benefício/custo de cada proposta; (5) selecionar a proposta política mais eficiente.” (Dye, 2010: 112)

Dye (2010) identifica importantes obstáculos à formulação racional de políticas. O primeiro deles é a incapacidade de se chegar a um acordo sobre um benefício societário. Até mesmo se restringimos a discussão de um benefício a um único grupo da sociedade existirão questões conflitantes, conflitos estes que não podem ser comparados ou ponderados. Outra questão que obstaculiza a análise a partir do modelo racional é dificuldade de coleta de todas as informações necessárias à seletividade da melhor política. Os custos que envolvem a coleta das informações tornam os benefícios inferiores aos custos da política ao considerar o tempo de coleta, a disponibilidade das informações e o próprio custo da coleta da informação. Outro ponto importante é capacidade preditiva dos formuladores de política. Apesar das mais avançadas técnicas analíticas de programas de informática, é muito oneroso avaliar cuidadosamente todos os custos e benefícios de uma política quando entram em jogo elevados números de valores políticos, sociais, econômico e culturais. Por fim, o autor menciona a natureza fragmentária da produção de políticas públicas, muito característica das grandes organizações, que complexifica a coordenação e formulação de decisões, além do que dificulta a participação de todos os especialistas envolvidos nas políticas.

3.1.4. O Modelo Incremental de Políticas Públicas

O incrementalismo identifica que toda política pública é resultado do incremento de programas e políticas em atividade. Idealizado por Charles E. Lindblom, este modelo surgiu como crítica ao modelo racional tradicional de tomada de decisões, por considerar que é impossível, para o agente formulador de políticas, dispor de tempo, recursos financeiros e informações para acessar todas as alternativas para as políticas em vigor, além do que sua capacidade preditiva é insuficiente para avaliar todas as consequências de uma tomada de decisão entre uma política e outras. Essas dificuldades e incertezas levam os formuladores de política a preferirem dar continuidade a políticas e programas anteriores, em virtude da incerteza das consequências de políticas completamente novas ou diferentes.

Na formulação de políticas, o incrementalismo é muito adotado em virtude de ser politicamente conveniente (Dye, 2010). Os acordos são mais facilmente realizados quando a pauta de discussão consiste em apenas modificações em programas existentes ou acréscimos/decrécimos nos orçamentos. Muitas vezes o incrementalismo é utilizado com vistas à redução de conflitos, à manutenção da estabilidade e à preservação do próprio sistema político.

“Os conflitos exarcebam-se quando as decisões se voltam para decisões políticas fundamentais, envolvendo grandes ganhos ou perdas, ou decisões políticas do tipo “tudo ou nada”, “sim ou não”. Já que seria muito grande a tensão política envolvida na aprovação efetiva de novos programas ou políticas a cada ano, mantêm-se nos anos subsequentes as conquistas do passado, a menos que haja substancial realinhamento político.”(Dye, 2010: 116)

A adoção do modelo incremental de formulação de políticas também está muito relacionada ao perfil do formulador de políticas. Para facilitar o processo de produção de políticas, muitas vezes a primeira solução encontrada, que aparentemente funcione, é assumida, e, como a procura de alternativas começa pelo que lhe é mais familiar, as políticas em vigor são tidas como um excelente ponto de partida. A busca por inovações mais radicais acaba ocorrendo quando as alternativas familiares parecem não ser satisfatórias para alcançar os objetivos das políticas públicas.

3.1.5. O Modelo de Múltiplos Fluxos

Dentre os modelos analíticos de processos decisórios presentes na literatura sobre política pública, o modelo de “Múltiplos Fluxos” (Multiple Streams Framework) de John W. Kingdon se destaca por sua capacidade de analisar o processo de formulação de políticas e a dinamicidade do processo de construção da agenda governamental.

Kingdon (2003) em “*Agendas, Alternatives e Public Policies*” define a agenda governamental como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, ou as pessoas ligadas a ele, voltam suas atenções em um determinado momento. O autor distingue a agenda governamental da agenda decisional. Estão na agenda governamental aquelas questões que despertam o interesse dos agentes formuladores de políticas, e na decisional, aquelas presentes na agenda governamental prontas para uma decisão ativa, prestes a se tornarem políticas.

O Modelo de Kingdon, inicialmente formulado para analisar políticas públicas nas áreas de saúde e transporte do governo norte-americano, e posteriormente vastamente utilizado para analisar a formulação de políticas públicas (Capella, 2005), busca responder, dentre outros aspectos, como uma ideia é incorporada no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas e se transforma numa política pública.

O modelo dos múltiplos fluxos, portanto, dirige maior atenção para os processos pré-decisórios da formação da agenda (*agenda-setting*) e da especificação de alternativas (*policy formulation*), evoluindo para a análise das alterações que ocorrem nas agendas de tempos em tempos, o que permite ao modelo identificar a dinamicidade das relações que se estabelecem entre os atores nos espaços institucionais onde as políticas são formuladas e gestadas.

A estrutura de análise e a dinamicidade que o modelo permite chamaram a atenção para as potencialidades que o modelo analítico de Múltiplos Fluxos apresentam para a análise do processo de formulação da PASFA. Entende-se que o modelo será um excelente instrumento de identificação de como as condições socioassistenciais dos integrantes das Forças Armadas transformaram-se em uma problemática que despertou, num determinado momento, a necessidade de intervenção institucional. Permitirá, ainda, entender o porquê de, dentre as diversas alternativas presentes naquele momento, a Política ser implementada e sob

quais influências. Pode ser capaz de revelar como a proposta foi recepcionada pelos atores institucionais decisoriais e eleita como solução a ser implementada.

3.1.5.1. Entendendo os Fluxos que Compõem a Dinâmica do Modelo

A base do Modelo dos Múltiplos Fluxos é centrada na descrição da decisão política em três grandes fluxos ou processos independentes: o Fluxo dos problemas (*problems*), o Fluxo das políticas públicas (*policies*) e o fluxo das políticas independentes (*politics*) (Gomide, 2008). Estes três fluxos decisórios permeiam todas as organizações públicas, mas seguem seu curso de forma relativamente independente, até que, em momentos críticos, estes fluxos se convergem, e são, exatamente nestes momentos, que ocorrem as mudanças na agenda. Tal abordagem é um desafio à análise tradicional sobre formulação de políticas públicas na medida em que possibilita a inclusão, no processo avaliativo, da dimensão simbólica que as etapas pré-decisórias carregam, mostrando que “*o processo de formulação de políticas está muito mais próximo ao campo das ideias, da argumentação, da discussão, do que de técnicas formais de solução de problemas*” (Capella, 2005: 8).

Fluxo dos Problemas

Do ponto de vista da estratégia da política, a forma em que o problema é definido e articulado é fundamental para concentrar a atenção dos formuladores das políticas, e determinam o sucesso da incorporação da questão no processo de *agenda-setting* (Capella, 2005).

Kingdon (2003) analisa no fluxo dos problemas a forma como as questões são reconhecidas como problemas e passam a ocupar a agenda governamental. Parte do pressuposto que os formuladores de políticas concentram a atenção em alguns problemas potenciais e ignoram outros.

O autor conceitua, diferentemente, “problemas” e “condições”. A “condição” é uma situação social percebida, mas que não necessariamente desperta a atenção ou uma ação dos formuladores de políticas. Estas se tornam “problemas” quando se objetiva fazer algo a respeito, incorporando-as à agenda decisional.

As condições são definidas como problemas a depender da forma como os formuladores percebem e interpretam estas condições, o que envolve construções sociais ou interpretações (Capella, 2005). No entanto, alguns fatores concorrem para que as condições chamem a atenção dos formuladores e despertem para a necessidade de ação. Kingdon (2003) define três grupos de fatores que podem contribuir para a transformação de condições em problemas:

- Indicadores (quando reunidos indicam, por meio de dados, a existência de uma condição, que apoiam na revelação de uma questão que precisa de atenção);
- Eventos, crises e símbolos (à medida que reforçam a percepção pré-existente de um problema, por terem concentrado atenção em determinado momento sobre aquele assunto); e
- Feedback (quando os formuladores recebem dados sobre programas que estão sendo desenvolvidos pela administração pública, obtidos por monitoramento, estes dados podem trazer condições para o centro das atenções).

Fluxo das Soluções e Alternativas

No segundo fluxo, Kingdon (2003) concentra as alternativas e soluções disponíveis para problemas. Mas não são ideias específicas que surgem para problemas específicos, senão um conjunto de ideias ou soluções, geradas em comunidades (*policy communities*), que orbitam em um “caldo primordial de políticas” (*policy primeval soup*) (Capella, 2005). Neste conjunto de ideias, “*algumas ideias sobrevivem intactas, outras se confrontam e se combinam em novas propostas, outras ainda são descartadas*” (Capella, 2005, 6). No processo de seleção das ideias e soluções, as que são tidas como viáveis sob o ponto de vista técnico e apresentam custos toleráveis, geralmente sobrevivem, assim como as que apresentam valores compartilhados e contam com boa receptividade do público em geral, tendem a ser acolhidas pelos formuladores de políticas públicas.

Para Kingdon (2003), as ideias e soluções são propostas pelas comunidades geradoras de alternativas (*policy communities*), compostas por especialistas que compartilham uma mesma área de pesquisa ou intervenção, como pesquisadores, assessores parlamentares, funcionários públicos, e são difundidas. O que não significa que todos dividam as mesmas crenças, até porque muitas comunidades possuem pontos de vistas diversificados. Mas sim,

que após um processo de sensibilização determinado pela difusão, denominada como *soften up* pelo autor, produz-se uma lista de propostas que sobreviveram ao processo de seleção.

“Estas ideias não representam, necessariamente, uma visão consensual de uma comunidade política a respeito de uma proposta, mas sim o reconhecimento pela comunidade, de que algumas propostas são relevantes, dentro do enorme conjunto de propostas potencialmente possíveis.” (Capella, 2005, 7)

Kingdon atribui às ideias um papel central em seu modelo. Para ele, as ideias são mais importantes na escolha de uma alternativa do que a influência de grupos de pressão.

Fluxo da política

O terceiro fluxo é composto pela dimensão política, que tem sua própria dinâmica e regras, definidas pelos processos de barganha e negociação política (Capella, 2005). Neste fluxo, Kingdon (2003) identifica três elementos que afetam a agenda governamental: o “clima” ou “humor” nacional (*national mood*), as forças políticas organizadas (grupos de pressão) e as mudanças no governo.

O humor nacional é caracterizado por uma situação na qual várias pessoas compartilham determinadas ideias, durante um período de tempo, proporcionando um humor favorável para que determinadas questões sejam promovidas e levadas à agenda. Por outro lado, este clima acaba por desestimular outras ideias (Capella, 2005).

As forças políticas organizadas presentes no fluxo político apoiam ou se opõem a determinadas questões, sinalizando se existem conflitos ou consenso, indicando aos formuladores de políticas se o ambiente é propício ou não a mudanças de direção. Os conflitos não necessariamente inviabilizam a defesa de determinada questão, mas revelam que a mudança de rumos gerará mais custos ao processo.

Por fim, as mudanças dentro do próprio governo, sejam de pessoas em posições estratégicas, sejam por mudanças de gestão, mudanças no limite de jurisdição de setores do governo, ou ainda mudanças no Congresso, podem oferecer alterações à agenda governamental, na medida em que possibilitam a entrada de novas questões à agenda ou bloqueiam a entrada de outras ou até inviabilizam a permanência de outras questões presentes na agenda.

3.1.5.2. As Mudanças na Agenda

Os três fluxos, que funcionam de maneira independente, têm momentos de convergência que possibilitam a janela de oportunidade, denominada por Kingdon (2003) como *Police Windows*. É o momento em que um problema é reconhecido, uma solução encontra-se disponível e as condições políticas estão favoráveis à mudança e as questões ascendem à agenda, num processo de junção dos fluxos denominado por Kingdon como *coupling*.

Para Kingdon, as mudanças na agenda governamental são influenciadas de maneira mais direta pelo fluxo do problema e pelo fluxo político, tendo o fluxo de solução influências mais indiretas, na medida em que “(...)chegam à agenda apenas quando problemas percebidos, ou demandas políticas, criam oportunidades para estas ideias” (Capella, 2005: 10). Embora a mudança da agenda seja resultado da convergência dos três fluxos, a janela de oportunidades, criada para que mudanças se processem, é gerada quando um novo problema consegue atrair a atenção do governo ou quando tais mudanças são introduzidas na dinâmica da política.

As janelas de oportunidade se abrem, portanto, no interior dos fluxos de problemas e políticas, quer de maneira periódica ou previsível, como nas mudanças de governo ou em algumas fases do ciclo orçamentário, quer de maneira imprevisível. Essas “janelas” são transitórias e dinâmicas, e a oportunidade de mudança na agenda é cessada quando um dos fluxos se desarticula dos outros. Para Capella (2005) esta desarticulação pode ocorrer, dentre outras razões, quando paira a percepção de que um problema já foi resolvido ou quando ocorrem processos de organização institucional, e a atenção dos formuladores de política se voltam para outras questões.

Kingdon (2003) destaca a importância de outro componente fundamental à junção dos fluxos: a presença dos *policy entrepreneurs*. Os empreendedores são indivíduos que se dispõem a encampar uma ideia, geralmente especialista na área ou com habilidades para representar ideias de outros indivíduos ou grupos, persistentes na defesa das ideias, que levam suas concepções de problemas e alternativas de soluções a diversos fóruns, que

facilitam a interlocução dos três fluxos e que estão sempre atentos à abertura das janelas de oportunidades.

São eles que unem soluções a problemas, propostas a momentos políticos e eventos políticos a problemas. Quando as janelas de oportunidades se abrem, os empreendedores entram em ação ou, caso contrário, eles aguardam pela próxima oportunidade para conectar problemas, soluções e clima político (Capella, 2005).

3.1.5.3. O Papel dos Atores Presentes no Processo de Definição de Agenda e de Especificação de Alternativas

Existe ainda um terceiro fator que contribui para a chegada de um problema na agenda: os atores da política. Capella (2005) considera central ao modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon a ideia de que alguns atores, que ela denomina de *atores visíveis*, por receberem maior atenção da imprensa e do público, são mais influentes na definição da agenda governamental (*governamental agenda*), enquanto os outros, denominados pela autora de *participantes invisíveis*, formado pelas comunidades em que as ideias são geradas e divulgadas, exercem maior influência na definição de alternativas e soluções (*decision agenda*).

O modelo de Kingdon analisa alguns modelos de atores visíveis que concorrem para a definição da agenda governamental. Inicia pela figura presidencial, que considera o ator mais forte, tendo em vista seu poder de veto, seus recursos de comando da atenção pública e de nomear pessoas para cargos-chaves do processo decisório (altos escalões da burocracia governamental), todos centrais ao processo de agendamento, mas com menor controle sobre o processo de seleção das alternativas e implementação das políticas (Capella, 2005).

Outros grupos de atores tidos como essenciais ao processo de *agenda setting* são os atores do Poder legislativo. Estes, para Kingdon (2003) exercem grande influência na definição da agenda e também na definição de soluções e alternativas. Outro grupo mencionado pelo autor são os partidos políticos, seja por sua influência na liderança no Congresso seja por colocarem suas propostas e programas de governo em ação. Por fim,

Kingdon (2003) analisa a mídia. O autor não identifica a mídia como um ator que leve questões à agenda governamental, mas que tão somente divulga questões que já estão na agenda. Acrescenta ainda que a sazonalidade com que a mídia coloca e descarta questões desloca o foco de atenção do público. O modelo assegura aos meios de comunicação grande importância para a circulação das ideias dentro das *policy communities* (Capella, 2005).

Dentro do grupo de atores invisíveis Kingdon identifica os servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores. Todos atuam em maior grau na proposição de soluções para os problemas do que no processo de formulação da agenda governamental. Kingdon (2003) atribui essa ligação dos servidores públicos ao processo de formulação de alternativas e soluções à forte hierarquia organizacional que favorece a centralização de *agenda-setting* com a alta administração governamental.

4.2. A escolha dos Modelos Analíticos

Ainda que os modelos de análise sejam uma abstração ou uma representação de sistemas políticos, ele apresenta como proposta a simplificação e o esclarecimento sobre o que é importante analisar em política. Por isso, a utilidade do modelo está muito relacionada à forma como ele ordena e simplifica a realidade, simboliza fenômenos presentes no mundo real, identifica aspectos significativos das políticas públicas e propõe explicações para a realidade (Dye, 2010).

Para Winkler (2010) os modelos estão muito relacionados com a parte do processo político-administrativo que cada um deles se propõe a analisar e com o foco da análise. O modelo incremental, por exemplo, é muito utilizado para analisar a formulação de políticas. O modelo institucional é muito utilizado para analisar políticas públicas em instituições governamentais, sobretudo o seu processo de formulação e implementação. Mas poucos modelos podem contribuir para o entendimento da lacuna que existe entre a intenção do formulador e o processo de implementação da política, intenções estas muitas vezes frustradas pela elaboração das regulamentações de implementação, pelo financiamento inadequado e pela gestão dos programas.

O modelo da opção pública amplia a análise do processo de implementação, ao incorporar o conhecimento dos objetivos dos *stakeholders* e da forma como as políticas

afetam estes atores, para incorporar na análise da implementação a abordagem dos fatores que facilitam ou obstruem o processo de implementação (Winkler, 2010). Ao tratar destes aspectos de informações e da análise dos grupos de interesse, o modelo mostra que o aperfeiçoamento de modelos existentes pode ampliar seu potencial explicativo e preditivo.

Para a análise dos processos de formulação e implementação da PASFA utilizar-se-á a tipologia de análise do ciclo de políticas públicas, ainda que alguns outros modelos pudessem oferecer elementos analíticos que apreendessem as questões e dimensões presentes na política.

Para compreender os processos decisórios que se estabeleceram por ocasião da formulação e implementação da PASFA, para mostrar como a política foi formulada pelo Ministério da Defesa, como se deu a definição das responsabilidades no processo de implementação, nos diversos níveis, objetiva-se utilizar o modelo analítico do ciclo de políticas públicas.

A opção pelo modelo dos ciclos foi feita em virtude deste oferecer maior quantidade de elementos teóricos para explicar e analisar os processos da PASFA. Uma de suas principais contribuições é a proposta que o modelo apresenta de segmentação dos processos da política pública. De forma bastante didática o modelo facilita a leitura dos processos que envolvem as políticas públicas. Apesar das críticas ao modelo, sobretudo às que afirmam que a segmentação dos processos da política empobrece a sua análise, considera-se que os fluxos presentes no ciclo são dinâmicos e que as fases do ciclo não seguem trajetórias padronizadas. Uma política não segue necessariamente todas as fases do ciclo, tampouco a mesma ordem que o ciclo apresenta. Quando estes fatores são considerados na análise, considera-se que se apreendem o dinamismo e a riqueza analítica que o modelo processual oferece.

Para compreender de maneira mais ampla e complexa o ciclo de agendamento e formulação, especialmente para a compreensão dos elementos que compõem o processo, identificar atores envolvidos e processos de negociação em torno dos problemas e das alternativas de solução a esses problemas, objetiva-se buscar apoio no modelo dos Múltiplos Fluxos, elaborado por Kingdon (1984). A PASFA é uma política aprovada por Portaria Ministerial, em que grande parte dos atores que influenciam os três fluxos, de problemas, de alternativas e político, encontram-se no interior do Ministério da Defesa. Considera-se que a

dinamicidade do modelo é fundamental para avaliar o papel dos atores institucionais e as disputas internas presentes na formulação e implementação da política.

O modelo dos múltiplos fluxos é também um modelo de análise que considera os ciclos da política pública, mas que enfoca a análise da política nas fases de agendamento e formulação sem muito avançar na análise do processo de implementação de uma política pública.

A despeito das críticas ao modelo de múltiplos fluxos, atribuídas à falta de estrutura e abstração elevada ou à sua fluidez em sua estrutura e operacionalização (Capella, 2005), pretende-se utilizar o referido modelo analítico por entender a importância de analisar estes fluxos e a convergências deste, considerando que o fato de um problema existir não determina necessariamente uma dada adoção de solução e, tampouco, cria ambientes políticos que favoreçam a mudança. O que leva a crer que uma das maiores vantagens do modelo é aceitar a dinamicidade que envolve o processo, incorporando ambiguidades e incertezas que, para Capella (2005), não são captados pelas abordagens racionalistas de formulação de políticas.

O processo de agendamento de uma política pública é extremamente complexo, fator que exige do analista entender quais são as estratégias empreendidas de identificação do problema, todo o debate que se construiu acerca da definição das alternativas e todos os atores envolvidos neste processo. Este processo implica em entender todo o caminho que uma ideia percorre que inclui: analisar os processos de discussão sobre o assunto, as proposições de alternativas, as mudanças nos governos, nas chefias e as pressões de grupos de interesses; analisar o ambiente em que esta ideia é abrigada; e compreender a relação dos atores envolvidos na decisão, elaboração e implementação da política pública. Ou seja, para entender como ocorrem as mudanças nas políticas públicas, não basta identificar de onde partiu uma ideia, mas toda a trajetória de crescimento desta ideia e a conexão de todos estes fatores, para o que o modelo dos múltiplos fluxos dá grandes contribuições.

Considera-se que a conjunção dos modelos processuais do ciclo de políticas públicas e de múltiplos fluxos será capaz de permitir - no que os modelos definem como fase de formação de agenda - como uma demanda é incluída na agenda ou na lista de prioridades do

poder público. Permitirá, ainda, identificar quem são os atores que participam no processo, onde esse jogo político se dá e sob que condições.

Na fase de elaboração de propostas, permitirá delinear como o problema é identificado, delimitado e como se dá a construção das possíveis alternativas para a sua solução, além dos atores presentes no jogo político.

Na fase da formulação, auxiliará no processo de revelação das alternativas consideradas mais convenientes para atendimento da demanda e dos objetivos dessas escolhas, definindo o marco administrativo, financeiro e até mesmo jurídico que fundamentou este processo, além dos atores e jogos políticos presentes e a forma como se articularam.

Na fase da implementação, o modelo pode nortear a avaliação de como a sua implementação foi planejada e como os equipamentos executores e gerenciais da política se organizaram administrativamente e financeiramente para este processo e o conjunto de ações que foram empreendidas para se estabelecerem os objetivos previstos pela Política. Permite ainda identificar os atores presentes, onde e como se dão os jogos políticos que o processo de implementação envolveu.

Na fase de acompanhamento, monitoramento e avaliação, permitirá identificar como foi construído e como é desenvolvido o processo de supervisão da execução da política, mensurar e analisar os efeitos produzidos pelas ações empreendidas.

É nestes aspectos que se considera que a junção dos modelos podem contribuir na análise dos processos de formulação e implementação da PASFA, entendendo que o diálogo entre os dois modelos contribuirá para a ampliação e enriquecimento da análise.

Mesmo que a política não tenha trilhado todas as fases, ou que não tenha seguido continuamente as fases previstas no ciclo do modelo, este pode contribuir para entender suas lacunas e identificar processos que demandam revisões e ajustes, que precisam ser retomados ou iniciados pelos gestores da política apreciada.

Ainda que a teoria do ciclo não ofereça muitos elementos para analisar os arranjos institucionais, considera-se que ao modelo pode ser acrescida a caracterização institucional. Pode-se enriquecer a análise apresentando os arranjos políticos institucionais, as relações e os

sistemas de conduta, enfim, a caracterização da dinâmica organizacional. Para Pinto (2008), a despeito das limitações que o modelo de ciclos de análise de políticas públicas apresentam, as pesquisas produzidas a partir deste referencial analítico têm fornecido importante ferramenta analítica, e têm conseguido esclarecer vários pontos, até então relativamente obscuros, sobre como são tomadas as decisões além de indicar aspectos cruciais da elaboração e da implementação da política pública.

Diante do exposto, considera-se que o modelo de ciclos e os fluxos presentes nestes ciclos pode ser capaz de auxiliar na indicação dos determinantes de cada etapa do processo decisório, de formulação e de implementação.

4. O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DAS FORÇAS ARMADAS

O processo de formulação de uma Política compreende principalmente duas fases. A primeira delas é o agendamento, que abarca processos pré-decisórios onde são definidas a formação da agenda (*agenda setting*) e a especificação das alternativas (*policy formulations*). A segunda fase compreende a formulação da proposta e a definição do texto da Política.

Como mencionado no Capítulo 3, ainda que o modelo de análise processual da Política pública segmente os processos presentes na política pública em fases, ele não retira a dinamicidade presente nestes fluxos processuais. Ao utilizá-lo como referencial de análise, identificou-se a necessidade de dividir a análise da formulação da PASFA em dois momentos: o primeiro deles compreende a análise da formulação da Política e o segundo a análise da formulação das diretrizes dos Programas da Política. O pressuposto que embasa a escolha da presente estratégia analítica se baseia na concepção de que este segundo momento, o de formulação das diretrizes dos Programas da política, é uma continuidade do processo de formulação da Política, que pode ser explicado sob a lente da dinamicidade dos fluxos da política pública. Trata-se de um retorno à fase de formulação da PASFA motivado pela identificação, no processo da implementação da Política, de haver a necessidade de especificar os seus eixos programáticos, processo este que se distinguiu do primeiro momento de formulação tanto em termos de clima institucional quanto em termos de jogos políticos e, ainda, de interesses dos atores que compuseram o processo.

No entanto, como a proposta do trabalho é analisar o processo de formulação e mapear a implementação da PASFA, dar-se-á maior atenção à formulação da Política que à análise da definição da formulação das diretrizes dos Programas da PASFA.

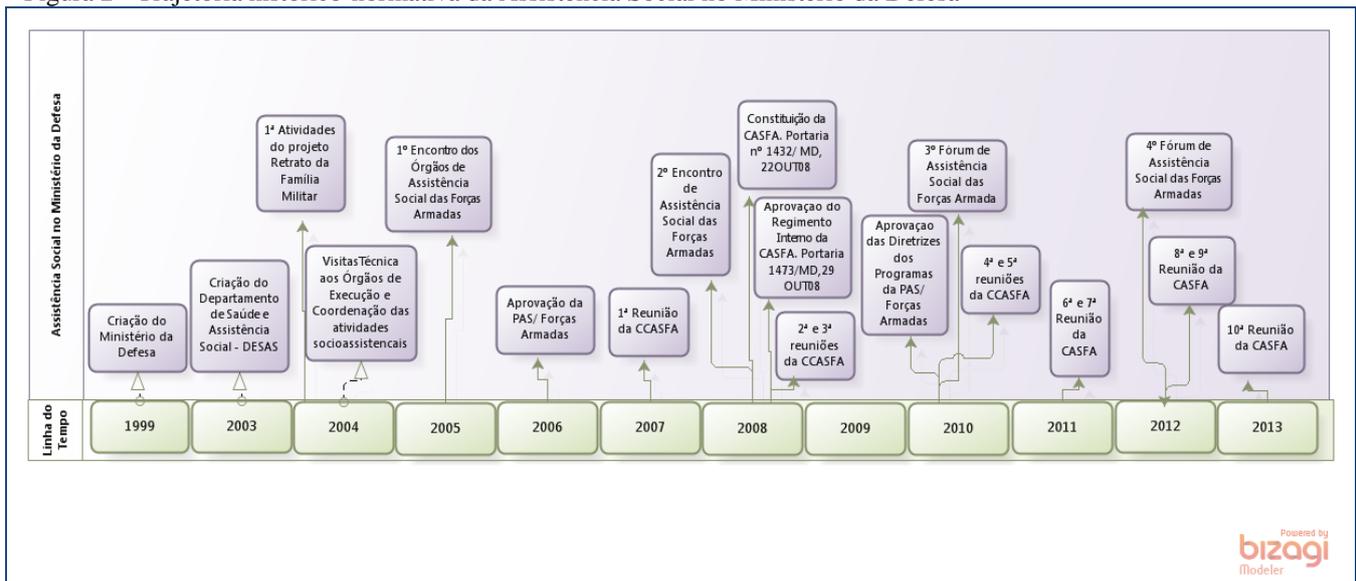
Cabe destacar que a PASFA não seguiu todas as fases do ciclo e tampouco a mesma ordem em que este é usualmente apresentado, questão que pode ser percebida no ordenamento da apresentação deste trabalho. Os tópicos estão ordenados seguindo a ordem didática de apresentação das fases do ciclo, iniciando pelo agendamento, seguindo pela formulação e terminando na implementação. As fases de legitimação da política e de avaliação são mencionadas no interior destes tópicos não porque receberam pouca atenção analítica, mas em função de estes processos estarem pouco presentes na trajetória da PASFA.

4.1. O Processo formulação da PASFA

Segundo o Modelo dos Múltiplos Fluxos concebido por Kingdon, uma decisão política é tomada quando se abre uma janela de oportunidades motivada pela convergência de três grandes fluxos ou processos independentes: dos problemas, das políticas públicas e o das políticas independentes (Gomide, 2008). É neste momento de convergência que se abre a oportunidade para uma “questão” entrar na agenda do governo ou na sua agenda de decisão. Nas próximas linhas do item 4.1 serão apresentados os processos e eventos que permitiram a convergência destes fluxos e o agendamento da PASFA.

Como forma de apoiar o entendimento da evolução histórico-normativa das ações ligadas à Assistência Social no Ministério da Defesa, apresenta-se a Figura 2.

Figura 2 - Trajetória histórico-normativa da Assistência Social no Ministério da Defesa



Fonte: Elaboração própria.

4.1.1. Formação da Agenda

A necessidade de criação de uma Política capaz de definir as diretrizes e objetivos das ações de Assistência Social dos Comandos Militares entrou na agenda do Ministério da Defesa por ocasião do processo de criação do Departamento de Saúde e Assistência Social (DESAS) na estrutura regimental do Ministério da Defesa.

O DESAS foi criado em 2003, com a atribuição de normatizar e coordenar as ações de saúde e Assistência Social dos Comandos Militares e, desde a criação do Ministério da Defesa, no ano de 1990, não havia nenhum setor no Organograma do Ministério destinado ao cumprimento desta tarefa. A criação do Departamento, então, inaugura a abordagem da temática no Ministério.

Com a criação do Departamento e a respectiva definição das funções que a ele seriam destinadas gera-se um ambiente político interno favorável à criação da Política. Os atores da estrutura interna²⁴ do Ministério mobilizaram-se para a formulação da Política, tanto aqueles formuladores (técnicos), lotados na DIVAS, quanto aqueles dirigentes (vinculados à Diretoria do DESAS, à Secretaria de Organização Institucional e ao Ministro).

Os documentos institucionais encontrados identificam na Política em gestação a possibilidade de criar um instrumento técnico-normativo para viabilizar a sistematização, integração e apoio da política interna de Assistência Social desenvolvida pelos Comandos militares, estabelecendo uma relação de racionalidade e complementaridade nas ações assistenciais desenvolvidas, de forma a otimizar a utilização dos recursos técnicos e financeiros, evitando a fragmentação e a dispersão de esforços.

No entanto, analisando os registros institucionais e as informações obtidas nas entrevistas realizadas, identificou-se que, a despeito dos atores internos estarem receptivos à constituição da PASFA, o objetivo destes atores em relação aos efeitos da Política era divergente.

Os técnicos objetivavam que, em longo prazo, a integração das ações pudesse contribuir para a universalidade da cobertura em relação ao público-alvo da Política. Ou seja, qualquer equipamento de atendimento dos três Comandos Militares seria capaz de atender, em qualquer localidade, o militar e seus dependentes em igual condição, de modo a garantir, formalmente e objetivamente, o direito à Assistência Social ao seu público-alvo. A despeito dos ousados objetivos dos técnicos, os dirigentes focaram as atenções no processo de

²⁴ Em virtude de os atores que participaram do processo de formulação e implementação da PASFA, além dos seus usuários, estarem vinculados ao Ministério da Defesa e aos Comandos Militares, serão considerados atores internos aqueles vinculados ao Ministério da Defesa e externos aqueles vinculados aos Comandos Militares e os usuários da Política.

normatização com o interesse em atender ao que previa parte das atribuições do DESAS: normatizar as ações de Assistência Social executadas pelos Comandos Militares.

No ambiente externo ao Ministério, estavam os Comandos Militares, recém-criados e subordinados à estrutura coordenadora do Ministério. Estes, que já desenvolviam as ações socioassistenciais em suas Organizações Militares, com objetivos e estruturas bem específicas, precisavam ser sensibilizados para a necessidade de ter suas ações unificadas.

A primeira tentativa de driblar as dificuldades de aceitação por parte dos Comandos Militares, das ações conduzidas pelo DESAS com vistas à unificação das ações socioassistenciais se deu por meio de visitas técnicas realizadas por técnicos e dirigentes do Departamento a algumas unidades coordenadoras e executoras destas ações nos Comandos Militares. Após as visitas realizadas no ano de 2004, outra estratégia utilizada pelo Ministério se constituiu na realização do 1º Encontro de Assistência Social das Forças Armadas, no ano de 2005, com a participação de atores tanto coordenadores quanto executores das ações técnicas de Assistência Social nos Comandos Militares para discussão do texto de uma Política Integrada de Assistência Social das Forças Armadas.

Em paralelo à execução de estratégias de sensibilização e mobilização para a proposta de uma Política Integrada já apresentadas, a DIVAS iniciou, em 2004, uma pesquisa intitulada “Retrato da Família Militar”, com o objetivo de caracterizar o público-alvo da Política e delimitar melhor o problema que deveria movimentar a instituição para a aprovação da Política.

Em 2005, a DIVAS apresentou uma proposta de trabalho que contemplava a implantação gradativa de uma base de dados (sistema de informática) capaz de coletar e tratar informações acerca das ações socioassistenciais conduzidas pelos Comandos Militares, além de gerar indicadores que subsidiassem processos de sistematização, integração e apoio às FFAA na construção de uma política interna de Assistência Social a ser desenvolvida de forma integrada. Para condução das ações seria criado um grupo de trabalho composto por representantes do Ministério da Defesa e dos Comandos Militares. No entanto, a proposta não foi operacionalizada em virtude da dificuldade encontrada para integrar as ações dos Comandos.

Apresentado brevemente o panorama dos interesses dos atores, do ambiente político, das estratégias dos formuladores e do problema, nas próximas linhas serão detalhados os caminhos e objetivos das estratégias dos atores institucionais internos para apoiarem a inclusão do problema na agenda decisional do Ministério.

Cabe destacar que o problema que movimentou a instituição para a aprovação da PASFA não foram as demandas socioassistenciais dos militares, servidores civis vinculados aos Comandos Militares e seus dependentes e pensionistas, mas a necessidade de integrar as ações socioassistenciais já conduzidas pelos Comandos Militares desde 1946.

4.1.1.1. As Visitas Técnicas

Foram realizadas, no ano de 2004, visitas técnicas a Organizações Militares²⁵ que empreendiam ações socioassistenciais e organizações que trabalhavam em parceria com estes órgãos.

O plano de visitas, presente no Quadro 6, foi proposto pelo gerente da DIVAS sob o argumento de conhecer detalhadamente a execução das atividades de Assistência Social no âmbito das Forças Singulares, a fim de facilitar o desenvolvimento dos estudos para a construção de uma política integrada. A representação do Ministério da Defesa foi composta pelo gerente e duas assistentes técnicas da DIVAS. Em dois eventos houve também a participação do Diretor do DESAS: no primeiro local visitado, Diretoria de Assistência Social da Marinha e na abertura do 11º Encontro de Assistência Integrada ao Pessoal da Marinha.

²⁵ Não foi possível identificar nas consultas aos registros institucionais e nas entrevistas quais os critérios foram utilizados na escolha dos locais a serem visitados.

Quadro 6- Organizações Militares visitadas

MARINHA	EXÉRCITO	AERONÁUTICA
Diretoria de Assistência Social	Diretoria de Assistência ao Pessoal (Departamento de assistência ao pessoal)	Subdiretoria de Encargos Especiais da Diretoria de Intendência ²⁶ (Divisão de Assistência Social)
Casa do Marinheiro ²⁷	Setor de Assistência Social do Comando da 11ª Região Militar-Brasília/DF	Centro de Promoção Social da Vila Militar do Galeão
Serviço de Assistência Social		Escola Zilah Terra de Faria
N-SAIPM do COM7ºDN		Setor de Assistência Social do VI Comando Aéreo Regional
11º Encontro de Assistência Integrada ao Pessoal da Marinha ²⁸		

Fonte: Elaboração própria.

Além do objetivo de adquirir conhecimento sobre as atividades desenvolvidas nos órgãos de Assistência Social das Forças Armadas e conhecer seus principais problemas para então pontuar, numa ação conjunta, os caminhos a serem percorridos para sua solução, identificou-se também, nas entrevistas realizadas, o objetivo de que as visitas pudessem atuar como estratégia de mobilização dos Comandos Militares para a necessidade de integrar as ações socioassistenciais empreendidas pelos Comandos Militares.

As visitas permitiram aos técnicos da DIVAS caracterizar o tipo de assistência prestada nestes Órgãos e a estrutura que cada qual detinha para coordenação e execução das ações socioassistenciais. O roteiro de questões a serem verificadas nas visitas incorporava: estrutura de assistência nos Comandos Militares e na região visitada; estrutura de atendimento dos usuários (como se dão os processos de atendimento do usuário); qualificação e formação das chefias e executores das ações; grau de informatização do atendimento; estatísticas,

²⁶ A SDEE abriga uma Divisão de Assistência Social, que à época da visita tinha um pouco mais de um ano de criada.

²⁷ Ainda que a Casa do marinheiro não seja um órgão de execução da política de Assistência Social das Forças Armadas, constituindo-se num Clube militar voltado ao atendimento das praças da Marinha do Brasil, este disponibiliza seu espaço físico para o desenvolvimento de alguns projetos sociais desenvolvidos pelo Abrigo do Marinheiro, como o Projeto Adolescer e o Centro de Estudos (oferece os cursos supletivos, preparatórios diversos, redação e idiomas). O Abrigo do Marinheiro (AMN) é uma Associação civil sem fins lucrativos, que desenvolve atividades sociais em benefício à Família Naval.

²⁸ O convite para participação do MD no 11º Encontro partiu da Diretoria de Assistência Social, quando à época o evento se constituía no maior e mais importante evento das FFAA sobre o tema. Trata-se de evento de âmbito nacional, com propósito de consolidar experiências e aprimorar procedimentos técnicos adotados, dirigido a assistentes sociais, bacharéis em direito, psicólogos, psiquiatras e capelães que prestavam atendimento multidisciplinar ao pessoal da Marinha do Brasil.

quantidade e prevalência de demandas; realização de pesquisas de avaliação; e questionamento sobre a importância de realizar um seminário das três forças.

Os relatórios de apresentação das informações obtidas nas visitas foram muito superficiais, abordando poucas informações. De maneira resumida, as principais informações encontradas nas visitas nos Comandos Militares foram as seguintes:

➤ **Comando do Exército**

As atribuições do Setor de Assistência Social eram as seguintes: viabilização dos benefícios constitucionais como vale-transporte, auxílio-alimentação e auxílio pré-escolar. Desenvolvimento dos projetos “hospitalidade e lazer” e “Pé na estrada”, ligados aos hotéis de trânsito. Além do auxílio financeiro, indenizável, não indenizável ou misto. As seções não eram lotadas por técnicos da área de Assistência Social.

➤ **Comando da Aeronáutica**

Ficam sob a responsabilidade da Subseção de Assistência Social, da SDEE, as propostas de atualização e gerência da ICA 161-1 e 163-1.

No VI COMAR, equipamento de execução da Assistência Social do Comando, o primeiro atendimento é realizado por uma assistente social que realiza um estudo socioeconômico, a partir da documentação apresentada pelo usuário, cujo parecer pode ser favorável ou não ao pleito. Os serviços prestados na área da educação são distribuição de material escolar e uniforme. Na área da alimentação, distribuição de cestas básicas. Na área da saúde, aquisição de órteses e próteses e de medicação de alto custo. À época o principal pleito dos usuários era por empréstimo financeiro, grande parte para aquisição de óculos, intervenção preventiva e de tratamento de dependentes químicos, além de orientação para planejamento do orçamento familiar. Foi observado que os atendimentos são desenvolvidos a partir da procura do usuário, com ações pontuais e paliativas. A equipe técnica não possuía, em seu corpo técnico, profissionais de serviço social, impedindo a elaboração de projetos e políticas mais duradouras. A seção de assistência encontrava-se diretamente vinculada à saúde.

4.1.1.2. Projeto: “Estudo da Padronização dos Serviços Sociais a Serem Oferecidos pelas FFAA, com previsão orçamentária”

O primeiro estudo realizado pela DIVAS, com vistas à formulação da PASFA, foi realizado por meio do Projeto “Estudo da padronização dos serviços sociais a serem oferecidos pelas FFAA, com previsão orçamentária”, tendo em vista que os Comandos Militares já desenvolviam, de maneira independente, os seus serviços de Assistência Social. O objetivo deste estudo era determinar junto aos Comandos os Programas que deveriam ser desenvolvidos obrigatoriamente pelos três Forças Singulares após o levantamento das necessidades comuns dos Comandos Militares em relação ao desenvolvimento das ações socioassistenciais e prospecção de necessidades futuras, determinar junto aos Comandos, os Programas que deveriam ser desenvolvidos obrigatoriamente pelas três Forças Singulares.

A padronização objetivava a melhoria da gestão e a racionalização dos Programas e projetos de Assistência Social das Forças Armadas com vista a reduzir custos, aumentar ofertas de serviços sem provocar demandas extras ao orçamento, além de permitir a realização de ações combinadas.

A implantação do Projeto se deu com o cumprimento das seguintes etapas, de 2005 a 2006:

- Estudo da legislação;
- Estudo dos Programas oferecidos pelas Forças e seus resultados;
- Contato com os responsáveis, nas Forças Armadas, pelo desenvolvimento dos Programas;
- Apresentação da proposta “Sugestão de padronização dos serviços sociais” no 1º Encontro dos Órgãos de Assistência Social das Forças Armadas, realizado na Escola Naval, na cidade do Rio de Janeiro no ano de 2006.

Foram identificados nos registros institucionais as dificuldades de diálogo da DIVAS com os Comandos Militares em virtude da falta, ou morosidade, nas respostas para atendimento das solicitações de informações por parte do Ministério, além da dificuldade de acesso aos técnicos dos Comandos, causada pela hierarquia rígida típica das organizações

militares que dificultavam a comunicação entre os técnicos da Divisão e os responsáveis pela implementação das decisões nos Comandos Militares.

4.1.1.3. Estratégia para Conhecer o Público-alvo da Política: As Ações do Projeto “Retrato da Família Militar”

Em 2004, foi realizada uma pesquisa com o objetivo de conhecer as necessidades sociais da família militar com objetivo de apoiar o Ministério da Defesa no estudo e desenvolvimento de políticas e diretrizes para as áreas de saúde e Assistência Social da FFAA. A pesquisa se utilizou de duas formas de coleta de informações.

A primeira foi obtida pela aplicação de um questionário, desenvolvido pela DIVAS, e aplicado experimentalmente no Ministério em caráter restrito, com perspectiva de futuramente ser aplicado nacionalmente. Embora o público atingido tivesse sido restrito, mostrou-se, segundo os técnicos, relevante para a caracterização social da família militar e de suas necessidades sociais e de saúde.

Na segunda modalidade de coleta, os dados foram solicitados aos Comandos Militares por meio de planilhas padronizadas, que buscavam dados de distribuição geográfica, faixa etária, sexo, tipo de vinculação do indivíduo ao Comando Militar (se militar da ativa ou inativo, dependente ou pensionista) e posto/ graduação.

As questões que a pesquisa buscava apreender eram as seguintes:

- Dimensão da Família Militar brasileira;
- Composição da Família Militar brasileira;
- Condicionantes sociais da Família Militar brasileira (escolaridade, acesso à assistência à saúde e à educação, renda familiar, condições de moradia, acesso à cultura e lazer, e acesso à assistência jurídica e de Assistência Social);
- Distribuição geográfica da Família Militar brasileira; e
- Identificação das principais carências da Família Militar brasileira.

A necessidade da criação da Política precedeu a caracterização do seu público-alvo e das suas demandas socioassistenciais, revelando que não foram tais demandas as responsáveis pela Instituição se movimentar para criar uma política, mas sim a necessidade de normatizar ações já desenvolvidas e servir de instrumento formal de coordenação do Departamento recém-criado na estrutura do Ministério.

4.1.1.4. 1º Encontro de Assistência Social das Forças Armadas

O 1º Encontro de Assistência Social das Forças Armadas foi proposto e coordenado pelo Ministério da Defesa. O evento apresentava três grandes objetivos: socializar experiências, aprovar uma minuta de Política Integrada de Assistência Social das FFAA e definir os serviços mínimos de Assistência Social a serem prestados pelos Comandos Militares.

Dirigido aos profissionais da área de Assistência Social dos Comandos Militares, em número de cinquenta participantes por Comando, o evento foi realizado estrategicamente na Escola Naval, sediada na Cidade do Rio de Janeiro, já que a cidade concentrava o maior número de profissionais técnicos da área da Assistência Social, no período de 20 a 23 de setembro de 2005.

A indicação dos participantes partiu das Forças Singulares que também indicaram 3 participantes para comporem mesas redondas do evento, 2 coordenadores de conferências e 3 participantes para coordenação das oficinas de trabalho.

A programação do evento contemplou as seguintes temáticas:

- Importância da compatibilidade dos programas de Assistência Social com os objetivos das Forças Armadas;
- Orientação social e promoção da família: visão, ações executadas e propostas;
- Reflexos da vida moderna na família militar. Aspectos socioeducativos dos projetos das Forças Armadas em áreas como: estresse, dependência química, hábitos nocivos à saúde e preparação para a reserva (visão, ações executadas e propostas);

- Consequências da Economia brasileira na vida do militar (educação financeira, organização do orçamento doméstico e refinanciamento de dívidas);
- Educação e habitação para a família militar;
- Definição do rol mínimo de serviços de Assistência Social necessários às Forças Armadas;
- Debate sobre a minuta da Política Integrada de Assistência Social; e
- Apresentação dos Resultados do Projeto Retrato da Família Militar.

Ao analisar a pauta do evento, identifica-se que este foi estruturado para permitir que os Comandos apresentassem suas ações socioassistenciais e a forma como as executam, possibilitando ao público do evento ter acesso às experiências já desenvolvidas, promovendo a troca de experiências, configurando-se numa ação estratégica para mobilização dos Comandos pela integração dos serviços. E para integrá-los seria necessário o desenvolvimento das atividades nos Comandos, tanto naquele que não desenvolvia ainda de maneira efetiva as ações socioassistenciais (Comando do Exército) quanto nos demais que possuíam trajetórias e ações programáticas distintas.

Durante o evento ocorreu a condução das atividades da Oficina de Trabalho criada para analisar a minuta de Política preparada pela DIVAS e definir o rol mínimo de serviços a serem disponibilizados pelas Forças Singulares. As dez horas de discussões para produção do texto final da Política foram insuficientes. Os representantes dos Comandos, participantes da Oficina de Trabalho, levaram para seus Comandos a tarefa de encaminhar as sugestões até o mês subsequente ao evento, ficando ao encargo do Ministério da Defesa a consolidação das sugestões e posterior encaminhamento do para manifestação oficial dos comandos.

4.1.1.5. Convergência dos Fluxos que Permitiu o Agendamento da PASFA

A criação do Ministério da Defesa demandou um processo de padronização das ações dos Comandos Militares em nome do conceito da interoperabilidade. E as ações socioassistenciais não foram apartadas deste processo. Em virtude disto, havia um clima institucional muito favorável para a implementação de uma Política de Assistência Social voltada ao seu pessoal das Forças Armadas, mas muito mais motivado pela necessidade de

integrar e padronizar ações do que pelo efetivo reconhecimento das demandas socioassistenciais tão específicas do seu público. Tais demandas já haviam sido percebidas pelos Comandos Militares em momentos e em níveis de percepção e ação muito específicos, percepção esta que movimentou as Forças Singulares para iniciarem a oferta de serviços para cobertura de tais demandas.

Paralelamente havia um conflito que não permitia que estes fluxos convergissem para que a Política fosse agendada: a aceitação dos Comandos Militares da proposta de padronizar as ações. A resistência não se referia apenas à padronização, mas também do efeito dela, que seria a necessidade de implementar ações que não eram prioridades daqueles Comandos, sobretudo dos que não apresentavam um nível maior de institucionalização das ações socioassistenciais. Ao aprovar um texto de Política, os Comandos teriam que ajustar-se a ela e desenvolver-se para chegarem aos patamares dos demais Comandos. Existia então um conflito que somente pôde ser driblado, ou melhor, flexibilizado, a partir das estratégias empreendidas pelo Ministério, de mobilização dos Comandos Militares para a aprovação da Política acima referidas. É neste momento que se abre a janela de oportunidades para que a Política entrasse na agenda do Ministério e também dos Comandos Militares, conforme a Figura 3 objetiva representar.

Figura 3 - Convergência dos fluxos que permitiram a Formulação da PASFA



O problema da padronização das ações precisou ser redefinido pelos técnicos da DIVAS e articulado com as necessidades dos Comandos para que então as Forças Singulares pudessem acolher a questão e concentrar a atenção dos formuladores das ações socioassistenciais nestas instituições, é quando o problema entra na agenda também dos Comandos Militares.

As ideias de solução foram construídas pelos formuladores da Política, mas não tiveram a participação do público-alvo²⁹ destas ações. Foram formuladas por técnicos e especialistas na área. Tais ideias sobreviveram ao processo de seleção marcado por interesses conflituosos de atores técnicos e dirigentes do Ministério, além dos técnicos coordenadores e executores das ações socioassistenciais nos Comandos Militares. As alternativas de solução apresentada pelos técnicos da DIVAS incorporava, por exemplo, a questão da padronização orçamentária, dimensão esta que não foi acolhida pelos Comandos Militares. Assim a proposta de solução do problema apresentada pelo Ministério teve que ser ajustada diante dos limites e possibilidades de acolhimento da solução proposta pelos Comandos Militares de modo que as alternativas também foram construídas dentro deste jogo político e dentro da dinamicidade destes fluxos.

4.2. Formulação do texto da PASFA

A formulação da Política obedeceu à ordem apresentada na Figura 4, iniciada pela Minuta produzida pela DIVAS, discutida pelos representantes indicados pelos Comandos Militares no 1º Encontro de Assistência Social das Forças Armadas, o retorno das sugestões ao Ministério para aprovação do Ministro.

²⁹ A cultura organizacional não comporta mecanismos coletivos de participação dos usuários na definição das ações das políticas de saúde e Assistência Social.

Figura 4- Trajetória da formulação do texto da PASFA



Fonte: Elaboração própria.

O texto da Política definiu os seguintes parâmetros:

- **Finalidade:** orientar as atividades de Assistência Social no âmbito das Forças Armadas, garantindo o bem-estar social do seu pessoal.
- **Público-alvo:** os militares e servidores ativos e inativos, seus dependentes e pensionistas.
- **Normatização:** as ações de Assistência Social desenvolvidas nas Organizações militares das Forças Armadas, assim como nas instituições que venham delas participar, devem estar em consonância com o previsto na PASFA; os Comandos Militares fixarão suas respectivas normas de Assistência Social, observando os objetivos e diretrizes estabelecidos na PASFA.
- **Pressupostos:** as atividades de Assistência Social nas Forças Armadas são orientadas para atender as demandas socioassistenciais, preventivas e promocionais do seu pessoal, e devem ser conduzidas de modo a assegurar o bem-estar social do seu pessoal, prevenindo e minimizando as situações que possam prejudicar a sua obtenção ou manutenção. Quanto aos militares, a sua execução deve levar em consideração as

especificidades da carreira e os reflexos que estas ocasionam nos seus familiares; a sua execução deve ser buscada de maneira harmônica com as Políticas de Assistência Social estabelecidas pelo Governo Federal; e a eficácia de sua implementação resultará do grau de conscientização alcançado pelas organizações militares e das pessoas envolvidas, além do processo de identificação da demanda social de cada uma dessas organizações.

➤ **Objetivos:** promover o intercâmbio entre as instituições de Assistência Social das Forças Armadas e aprimorar os recursos humanos necessários à condução de suas atividades; transmitir os elementos essenciais de Assistência Social às Forças Armadas desde o início da formação militar; acompanhar a evolução doutrinária da Assistência Social nos âmbitos nacional e internacional; e promover o intercâmbio das Forças Armadas com instituições de pesquisa e ensino de serviço social e áreas afins.

Como se conclui pelo exposto, a PASFA entrou na agenda do Ministério da Defesa e dos Comandos Militares, mas algumas questões não foram contempladas no texto da Política. O texto não incorporou a previsão orçamentária, incluiu os servidores civis no escopo do público-alvo das ações da Política, além de apresentar algumas lacunas operacionais que somente o texto das Diretrizes de seus Programas pôde em alguma medida preencher, aprovado cerca de quatro anos após a aprovação da PASFA. O texto aprovado, ainda que lacônico e superficial, representou as ideias possíveis de serem pactuadas naquele momento diante dos embates e conflitos existentes.

4.2.1. A definição do Público-alvo

A proposta de público-alvo presente na minuta do texto da Política apresentada pela DIVAS aos Comandos Militares, no 1º Encontro de Assistência Social das Forças Armadas, contemplava apenas os militares, seus dependentes e pensionistas. Havia o entendimento de que as especificidades da carreira militar geram demandas socioassistenciais específicas, não cobertas pelas ações da Política Nacional de Assistência Social, motivação que justificava a criação de Política de Assistência Social das Forças Armadas. No entanto, alguns aspectos

corroboraram para a inclusão dos servidores civis, seus dependentes e pensionistas no rol do público-alvo da PASFA.

O primeiro deles era o fato dos Comandos da Marinha e da Aeronáutica tradicionalmente incorporarem os civis em algumas ações socioassistenciais conduzidas, a exemplo da preparação e avaliação para participação em missões na Antártida e com ações de apoio financeiro e educacional.

Um segundo aspecto, muito relacionado ao primeiro, é o fato de alguns civis terem cobertura da assistência médica das Forças Singulares em virtude de terem optado por contribuírem financeiramente para os Fundos de Saúde dos Comandos. Como a Assistência Social é incorporada nos Comandos Militares com certa vinculação com a assistência médica, sobretudo no que tange à estrutura física e organizacional, a definição do público da Assistência Social acabou por incorporar o público da assistência à saúde. Mediante a reestruturação do sistema de saúde, este manteve como público usuário apenas os militares e servidores civis contribuintes, excluindo os servidores civis que não optaram por manter o desconto a título do Fundo de Saúde. O Comando da Marinha manteve todos os civis no grupo do público-alvo das suas ações. O Comando da Aeronáutica restringiu o acesso aos que optaram por contribuir para o Fundo de Assistência Social da Força e o Comando do Exército não incluiu os civis nas suas ações.

O terceiro aspecto esteve relacionado à dimensão estratégica interna. A proposta de incorporar inclusive os servidores civis vinculados ao Ministério da Defesa foi muito bem aceita pelo Secretário de Organização Institucional e pelo Ministro, tendo esta inclusão sido utilizada como estratégia de aprovação do texto da Política.

4.2.2. Normatização e Coordenação da PASFA pelo Ministério da Defesa

As atribuições do Ministério da Defesa na condução das ações da PASFA não foram contempladas no texto da Política. As dimensões de normatização e coordenação da PASFA foram suprimidas em razão dos limites e possibilidades do processo de pactuação que culminou com o texto final da Portaria Normativa.

O texto da PASFA define que as ações socioassistenciais e sua normatização devem estar em consonância com o previsto na Política. A Política somente define o público-alvo, pressupostos e objetivos, e suprime o aspecto orçamentário e a definição das instâncias de coordenação e controle. Seu aspecto lacônico reforça continuidade da falta de integração das ações, os problemas de coordenação e pouco apoio na superação das dificuldades de implementação, sobretudo dos Comandos que apresentam tênue trajetória na área da Assistência Social.

4.2.3. Analisando os objetivos da Política

O problema que motivou a formulação da PASFA foi a integração e padronização das ações socioassistenciais das Forças Armadas. Ao analisar os objetivos presentes no texto da Política, identifica-se que eles não representam formas efetivas de alcançar os objetivos que motivaram a sua aprovação.

Promover intercâmbio, aprimorar recursos humanos, acompanhar a evolução doutrinária da Assistência Social podem apoiar ações de integração e padronização, mas efetivamente não integram e padronizam ações de uma Política. Portanto, a proposta de integrar e padronizar os serviços socioassistenciais não seria alcançada com o modelo normativo aprovado, como de fato não ocorreu, questão que será mais amplamente debatida no mapeamento da implementação da Política, presente no próximo capítulo.

4.3. Processo de Formulação das Diretrizes dos Programas da PASFA

Os processos de agendamento e de formulação das diretrizes dos Programas da PASFA serão registrados neste item com poucos dados analíticos. A opção por incluí-los neste trabalho é a de completar a trajetória histórica da Política de forma a enriquecer a análise de seu processo de implementação.

O processo de implementação da Política revelou a necessidade da especificação dos Programas da Política, de forma a torná-la mais operacional. Permanecia, ainda, por parte do Ministério da Defesa, o interesse em padronizar os serviços sociais das FFAA, com o propósito de estabelecer um padrão integrado de serviços sociais a ser prestado por cada Comando.

Abaixo serão mencionados alguns eventos, atividades e atores que participaram do processo que se iniciou em 2006, com a aprovação da PASFA e se encerra em 2010 com a aprovação das Diretrizes dos Programas da Política de Assistência Social das Forças Armadas, pela Portaria nº 881/MD, de 2 de maio de 2010.

4.3.1. Conselho Consultivo de Assistência Social das Forças Armadas (CCASFA)

Constituído pela Portaria nº 893/MD, de 27/06/2007, o Conselho tinha por objetivo assessorar o Ministro de Estado da Defesa na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas para o desenvolvimento das atividades de Assistência Social no âmbito das Forças Armadas, bem como assessorá-lo na coordenação das ações necessárias à implementação de políticas e diretrizes que assegurem o bem-estar social do pessoal das Forças Armadas e apreciar os assuntos técnicos que lhe forem submetidos. Conforme mencionado no Capítulo 2, fazem parte da composição do Conselho: Diretor do DESAS, pelo Diretor de Assistência Social da Marinha, pelo Diretor de Assistência ao Pessoal do Exército e pelo Subdiretor de Encargos Especiais da Diretoria de Intendência da Aeronáutica. Participam também o gerente da DIVAS, sem direito a voto e por dois representantes suplentes dos titulares de cada comando militar, também sem direito a voto. O Conselho pode, ainda, convidar para participar das reuniões, militares e civis de reconhecido saber e comprovada competência técnica, conforme a especificidade do assunto em discussão.

A criação do Conselho era tida como essencial para apoiar a identificação, em conjunto com os Comandos de Força, de áreas passíveis de melhoria com a implantação de ações de Assistência Social e caminhar no sentido da padronização das ações.

A primeira³⁰ reunião da CCASFA tinha como pauta elaborar o regimento interno de regulação da CCASFA e selecionar o mínimo de programas sociais que deveriam ser implementados de forma integrada pelas Forças Armadas. Em virtude da impossibilidade de discutir as duas temáticas, em razão do tempo disponibilizado, a definição dos programas foi adiada para a segunda reunião do Conselho. A DIVAS ficou responsável por consolidar as informações apresentadas pelos Comandos Militares acerca dos Programas que estes desenvolviam e da indicação daqueles que, minimamente, deveriam ser desenvolvidos pelas Forças Singulares.

A pauta da segunda reunião previa a alteração da Portaria e do Regimento da CCASFA, a proposta programática para o 2º Encontro de Assistência Social das FFAA e apresentação dos quatro programas que seriam apresentados no 2º Encontro, para discussão dos técnicos e coordenadores da Política nos Comandos Militares.

Os programas e metodologia de atendimento foram compilados pela DIVAS por similaridade de suas ações, de acordo com o Quadro 7.

Quadro 7- Programas apresentados pelos Comandos Militares na 1ª Reunião da CCASFA

	COMANDO MILITAR		
	MARINHA	EXÉRCITO	AERONÁUTICA
METODOLOGIA	Atendimento por equipe interdisciplinar, com formação acadêmica específica, atendimento descentralizado e regionalizado	Não sugerida	Atendimento por equipe interdisciplinar, com formação acadêmica específica, atendimento descentralizado e regionalizado
PROGRAMA 1	Orientação social	Proteção e apoio à família	Programa de promoção familiar
PROGRAMA 2	Apoio socioeconômico	Auxílio financeiro	Programa de concessão de benefícios
PROGRAMA 3	Educação	Educação	-
PROGRAMA 4	Atenção à Primeira Infância		Atenção à Primeira Infância
PROGRAMA 5	Atenção ao Especial	Auxílio à Educação Especial	-
PROGRAMA 6	Prevenção à Dependência Química	-	Programa de Recursos Humanos
PROGRAMA 7	Maturidade Saudável	Proteção à Terceira Idade	Programa de Proteção à Terceira Idade
PROGRAMA 8	-	Habitação	-
PROGRAMA 9	-	Áreas de Lazer	Programa de Lazer e Cultura

Fonte: Elaboração própria.

³⁰ A ordem cronológica dos eventos está representada na Figura 2 – Trajetória histórico-normativa da Assistência Social no Ministério da Defesa.

Os Programas levados à discussão no 2º Encontro foram: Atenção ao Portador de Deficiência, Preparando para a Reserva, Apoio socioeconômico e Prevenção à Dependência Química.

A 3ª reunião da CASFA teve como pauta a definição do formato das Oficinas temáticas do 2º Encontro. As oficinas foram realizadas com base nos Programas definidos na reunião anterior, com algumas alterações de nomenclatura: Programa de atenção ao Portador de Deficiência, Programa de Preparação para a Reserva/ Aposentadoria, Programa de Apoio Socioeconômico e Programa de Prevenção à Dependência Química.

A 4ª reunião da CCASFA foi realizada quase dois anos após a terceira, para definição da programação do 3º Fórum. O Quadro 8 a seguir apresenta maiores detalhes das cinco primeiras reuniões do Conselho.

Quadro 8- Conteúdo sintético das cinco primeiras reuniões da CASFA

REUNIÃO	REPRESENTANTES	PAUTA	DELIBERAÇÕES
1ª CCASFA 18SET2007 a 19SET2007 Local: MD	MD: SEORI/ DESAS/ DIVAS)/ 1 GESTORA ASSISTENTE TÉCNICO DA DIVAS MARINHA: 2 OFICIAIS SUPERIORES ASSISTENTES SOCIAIS EXÉRCITO: DGP, CHEFE DA SEÇÃO DE ASSISTENCIA SOCIAL DA DAP AERONAUTICA: CHEFE DA 1ª SUB-CHEFIA EMAER, CHEFE DA 3ª SUB-CHEFIA DO EMAER E 1OF SUP ASS.SOCIAL	-Elaboração do regimento interno de regulação da CCASFA -Apresentação e seleção do mínimo de programas sociais que devem ser implementados de forma integrada pelas Forças Armadas.	-Minuta do regimento interno da CASFA. Foi produzida uma minuta de Regimento Interno, encaminhada ao Departamento de Organização e Legislação para aprovação, que contemplava reuniões semestrais e a definição do MD como responsável pelos custos administrativos e meios necessários à execução dos trabalhos do Conselho. -Transferência da definição dos programas da PASFA para 2ª reunião.
2ª CCASFA 28MAI2008 Local: MD	MD: SEORI/ DESAS/DIVAS MARINHA: DASM E 2 OFICIAIS SUPERIORES ASSISTENTES SOCIAIS EXÉRCITO: DIRETOR DGP, CHEFE DA SEÇÃO DE ASSISTENCIA SOCIAL DA DAP AERONAUTICA: SDEE E 1 SERVIDORA CIVIL ASSISTENTE SOCIAL	-Alteração da Portaria e do Regimento da CCASFA - Aprovação da proposta da realização do 2º Encontro de Assistência Social das FFAA	- Apresentada a minuta de alteração para apreciação dos Comandos e posterior retorno das considerações ao MD. -Apresentação dos Programas dos Comandos compilados e escolha de 4 Programas como Padrão mínimo de serviços sociais para as FFAA. -Definição de público-alvo, local e estratégia pedagógica para o 2º Encontro
3ª CCASFA (Extraordinária) 11JUL2008 Local: SDEE/ COMAER	MD: DIVAS MARINHA: 2 OFICIAIS SUPERIORES ASSISTENTES SOCIAIS EXÉRCITO: 1 OFICIAL SUPERIOR AERONAUTICA: 2 OFICIAIS SUPERIORES E 1 SERVIDORA CIVIL ASSISTENTES SOCIAIS OUTRAS INSTITUIÇÕES: 1 PROFESSORA DA UFRJ	-Organização pedagógica do 2º Encontro	- Definição de realização de Oficinas temáticas com os Programas definidos na reunião anterior.
4ª CASFA 05MAI2010 Local: DASM/CM	MD: SEORI/ DESAS/ 1 OFICIAL SUPERIOR E 1 SERVIDORA CIVIL ASSISTENTE SOCIAL MARINHA: DASM/ 2 OFICIAIS SUPERIORES EXÉRCITO: SUBDIRETOR DCIP, 1 OFICIAL SUPERIOR E 1 OFICIAL TEMPORÁRIA ASSISTENTE SOCIAL AERONAUTICA: SUBDIRETOR SDEE/ 1 OFICIAL SUPERIOR E 1 OFICIAL TEMPORÁRIA ASSISTENTES SOCIAIS	-Elaboração do Programa do 3º Fórum	-Acertos acerca da Programação do 3º Fórum. Definição do Tema: Programa de Atenção à Humanização do MD.
5ª CASFA 18NOV2010 Local: MD	MD: SEORI/ SEPESD/DESAS /DIVAS/1 SERVIDORA CIVIL ASSISTENTE SOCIAL MARINHA: 1OFICIAL SUPERIOR ASSISTENTE SOCIAL EXÉRCITO: DCIPAS, CHEFE DA SEÇÃO DE ASSISTENCIA SOCIAL AERONAUTICA: SUBDIRETOR SDEE E 1 SERVIDORA CIVIL ASSISTENTE SOCIAL	- Apresentação dos resultados do 3º Fórum -Novas frentes de Assistência Social nas FFAA em virtude da aprovação da Estratégia Nacional de Defesa	-Revista SAS-MD. -Elaboração da introdução do programa de humanização. -Análise dos Comandos Militares acerca do acesso de pacientes especiais à escolaridade regular.

Fonte: Elaboração própria.

4.3.2. 2º Encontro de Assistência Social das Forças Armadas

O 2º Encontro foi promovido pelo Ministério da Defesa, com o apoio das diretorias ligadas à Assistência Social dos Comandos Militares, no período de 14 a 16 de outubro de 2008, nas instalações do Terceiro Comando Aéreo, na cidade do Rio de Janeiro.

O foco de discussão do 2º Encontro foi a definição de um padrão mínimo de serviços de Assistência Social a serem ofertados pelas FFAA aos usuários da Política. O evento também teve um caráter acadêmico. Além da realização de conferências e palestras, proferidas por docentes de reconhecida experiência profissional na área da Assistência Social e suas interfaces, possibilitou um espaço para visibilidade à produção científica acerca das práticas cotidianas desenvolvidas nos Comandos Militares, por meio de apresentação de comunicações orais e pôsteres.

Participaram do evento 104 profissionais dos quais 18 compuseram a equipe de organização, 10 compuseram a equipe pedagógica e 76 profissionais indicados pelos Comandos Militares.

Foram realizadas quatro oficinas de trabalho para discussão dos Programas, dispostas da seguinte forma:

Oficina 1: Diretrizes para o "Programa de Atenção à Pessoa com Deficiência"

Propósito do Programa: proporcionar condições de apoiar os membros da classe militar, com deficiências e esclarecer quanto ao processo de integração social.

Oficina 2: Diretrizes para o "Programa de Preparação para Reserva/Aposentadoria"

Propósito do Programa: desenvolver atividades, junto aos militares e servidores civis, que estão próximos a completar seu tempo de serviço ativo, que promovam à preparação social e familiar na ocasião da passagem para a reserva/aposentadoria.

Oficina 3: Diretrizes para o "Programa de Apoio Socioeconômico"

Propósito do Programa: contribuir para que a classe militar desenvolva capacidade para estabelecer estratégias a fim de enfrentar e atender suas necessidades financeiras.

Oficina 4: Diretrizes para o "Programa de Prevenção à Dependência Química"

Propósito do Programa: promover junto à classe militar a adoção de atitudes preventivas à Dependência Química mediante processo de reflexão e orientação, a fim de minimizar as circunstâncias que a originam.

Os componentes das oficinas foram selecionados e distribuídos proporcionalmente entre os representantes dos Comandos Militares, de acordo com a especialidade profissional e/ou área de atuação funcional.

As Diretrizes dos Programas da PASFA foram aprovadas em maio de 2010 e incorporou, além dos quatro programas propostos no 2º Encontro de Assistência Social das Forças Armadas, o “Programa de Atendimento Social às Famílias dos Militares e servidores Civis participantes de Missões Especiais”. A inclusão do Programa adveio das discussões acerca das novas demandas requerida à Assistência Social nas FFAA em virtude da aprovação da Estratégia Nacional de Defesa e da incorporação das tropas brasileiras nos Contingentes da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH) no ano de 2004.

5. MAPEAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DAS FORÇAS ARMADAS

Conforme já apresentado na caracterização da Política nos capítulos que tratam das perspectivas normativas e institucionais, cada Força singular dispõe de uma série de normas que orientam e regulam suas práticas socioassistenciais, aprovadas por Portarias dos Órgãos de Direção Setorial de cada Comando Militar. Para condução do mapeamento da implementação da Política, estas normas foram analisadas, assim como os registros institucionais do Ministério da Defesa que contemplavam as informações fornecidas pelos Comandos Militares acerca do desenvolvimento das atividades relacionadas à PASFA. Não foi possível ter acesso aos relatórios gerenciais dos Comandos Militares, mas considera-se que estes são de relevante importância para a complementação das informações aqui apresentadas acerca da implementação da Política.

Identifica-se que a prática da Assistência Social e as normas que a regulam sofreram alterações após a aprovação da Política, revelando uma movimentação dos Comandos Militares para ajustarem-se aos termos das Portarias 1.173/MD/2006 e 881/MD/2010 que aprovaram e definiram as diretrizes das ações socioassistenciais da PASFA.

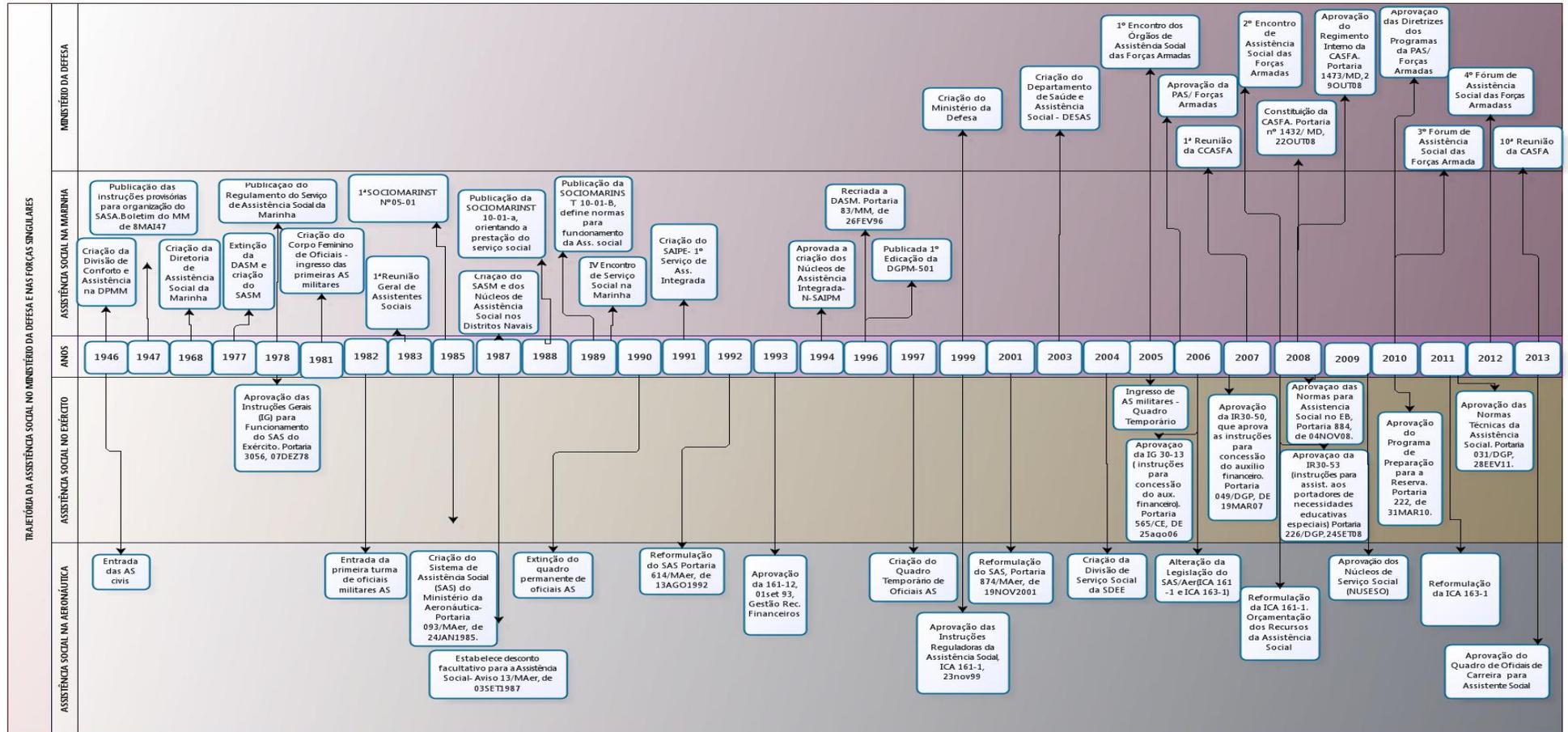
Nas próximas linhas deste capítulo serão apresentadas e caracterizadas as dimensões histórico-normativa, orçamentária, financeira, organizacional-estrutural e estatística, com vistas a construir um referencial dos reais patamares de implementação da Política, suas lacunas, desvios e desafios a enfrentar.

5.1. Dimensão Histórico-Normativa das Práticas Socioassistenciais nas Forças Singulares e do Ministério da Defesa

Nos Comandos militares, o despertar para a necessidade de intervir junto às questões socioassistenciais ocorreu em momentos bem diferentes. A figura 5 traça a evolução das práticas relacionadas à Assistência Social nas Forças Singulares e no Ministério da Defesa, incorporando a criação da estrutura física, do processo normativo, reuniões e eventos

temáticos utilizados como espaço de reflexão, aperfeiçoamento das práticas e produção de conceitos acerca dos objetivos da intervenção dos assistentes sociais e dos demais profissionais que compõem o quadro técnico de condução da Assistência Social nestas Instituições.

Figura 5 - Reconstituição histórico-normativa das ações socioassistenciais nos Comandos Militares e no Ministério da Defesa



Fonte: Elaboração própria.

5.1.1. Comando da Marinha

A Marinha foi a Força pioneira em se estruturar para atender as demandas sociais de sua tripulação. Em 1946 cria, na Diretoria do Pessoal Militar da Marinha (DPMM), a Divisão de Conforto e Assistência, com a competência de adquirir gêneros alimentícios, vestuário e outros itens para famílias, incentivar a criação de cooperativas de consumo, propor plano de moradia, auxiliar na educação dos filhos, facilitar meios de recreação e instituir meios de previdência (seguro do pessoal).

Em 1947 cria as primeiras instruções provisórias para a organização e funcionamento do Serviço de Assistência Social da Armada (SASA), inserido no organograma da Diretoria Geral do Pessoal da Marinha (DGPM), adicionalmente ao funcionamento da Assistência Médico-Social da Armada (AMSA), que previa a assistência sanitária, financeira, econômica, educacional e moral³¹.

Em 1968, com o estabelecimento da estrutura básica da organização do então Ministério da Marinha, foi criada a Diretoria de Assistência Social da Marinha (DASM), subordinada à DGPM. Em 1977, a DASM foi extinta e criado, em substituição, o Serviço de Assistência Social da Marinha (SASM) que passou a desenvolver as seguintes atividades: carteira de empréstimo de seguro de vida em grupo, prestação de assistência financeira, educacional, recreativa, desportiva, social e ao excepcional, carteira de empréstimos, carteira de auxílio funeral, bolsas de estudo da Fundação Osório, bolsas especiais de estudo, assistência jurídica e judiciária, processos de interdição e alienação mental e assistência religiosa.

Em 1982 chegam à Instituição as primeiras assistentes sociais militares, formadas na primeira turma do Quadro de Oficiais Femininos (QAFO). Até então, as assistentes sociais que compunham as equipes da assistência eram servidoras civis. No decorrer de todo este período, a Assistência Social esteve restrita a duas áreas de atendimento: Serviço Social e Direito.

³¹ A Assistência Social ascende na Instituição, sendo incorporada ao serviço de saúde no seio da prestação de assistência médico-social. Aparentemente com fortes ligações conceituais vinculadas ao conceito da moralidade.

É somente em 1988 que a Assistência Social ganhou sua primeira grande estruturação, consubstanciada na expedição de Instruções Permanentes, SOCIOMARINST nº 10-01-A, constituída de Programas Sociais, conforme apresentado no Quadro 9, que passaram a proporcionar unidade à atuação dos profissionais de Serviço Social.

Em 1989 a SOCIOMARINST nº 10-01-B, define as competências do SASM, dos Núcleos de Assistência Social (NAS) dos Distritos Navais, inclui procedimentos sigilosos para documentação técnica e estrutura a dinâmica de distribuição do público usuário das ações nestes espaços de atendimento.

Quadro 9- Programas instituídos nas primeiras instruções normativas do Ministério da Marinha

PROGRAMA	OBJETIVOS
Programa de Atendimento à Recreação e Desporto	Promover atividades recreativas e desportivas para servidores civis e militares ativos, inativos e dependentes como instrumento de trabalho educativo visando proporcionar seu bem-estar físico, psíquico e social.
Programa de Atendimento Jurídico-Judiciário	Orientar os interessados quanto ao atendimento jurídico-judiciário com a finalidade precípua de representação em Juízo e extrajudicialmente.
Programa de Supervisão Funcional	Prestar a supervisão funcional às OM e NAS dos DN/CNB através de orientação normativa, coordenação e controle especializado das atividades de Serviço Social na MB.
Programa de Orientação Social	Oportunizar o desenvolvimento de um processo reflexivo e de liberação de potencialidades do servidor e família para o enfrentamento de situações que se apresentam como problemáticas, de modo a transformar esses momentos em experiências capacitadoras para lidar com situações futuras.
Programa de Orientação Social junto aos Órgãos de Formação de Praças	Prevenir e minimizar as interferências que os problemas sociais provocam na carreira das praças.
Programa de Atendimento Cultural	Promover junto aos servidores civis e militares da MB, ativos e inativos e seus dependentes, a reflexão crítica sobre o significado da cultura, incentivando prioritariamente a cultura popular, visando à formação de novos hábitos culturais.
Programa de Movimentação por Motivo Social	Estabelecimento de diretrizes básicas para atuação do Serviço Social no processo de movimentação, atribuindo ao social caráter determinante. Considera casos elegíveis: inadaptação ao ambiente social, dificuldades financeiras (condições precárias de moradia) e problemas de natureza familiar.
Programa Atendimento às Necessidades Financeiras	Apoiar os servidores e seus dependentes em suas necessidades financeiras.
Programa de Atendimento Educacional	Apoiar os Servidores civis e militares da MB, ativos e inativos e seus dependentes, condições para o conhecimento da Política Educacional brasileira e a importância que a educação assume para o grupo familiar e formação social dos indivíduos.
Programa de Atendimento ao Excepcional	Propiciar ao servidor e família do dependente excepcional condições de apoio e esclarecimento ao processo de reabilitação.

Fonte: Elaboração Própria.

Em 1991 é criado o primeiro Serviço de Assistência Integrada, o Serviço de Assistência Integrada ao Pessoal da Esquadra (SAIPE), com o objetivo de integrar as modalidades assistenciais prestadas pelo Ministério da Marinha, seguindo as tendências de

compreensão do homem como ser uno e integral. As assistências prestadas eram a jurídica, psicológica, psiquiátrica, religiosa e de serviço social.

Em 26/2/1996, pela Portaria nº 83 do Ministério da Marinha, foi recriada a DASM, com a missão de contribuir para o bem-estar social dos militares e civis da Marinha, ativos e inativos, dos seus dependentes e pensionistas. Para a consecução do seu propósito coube à DASM, dentre outras, a tarefa de exercer o planejamento e a supervisão técnica dessa nova filosofia de trabalho, atuando primordialmente, como órgão normativo do Serviço de Assistência Integrada ao Pessoal da Marinha (SAIPM).

Ainda em 1996 são divulgadas pela Diretoria Geral de Pessoal da Marinha as Normas sobre Assistência Integrada ao Pessoal da Marinha, a DGPM-501. A referida norma passou a nortear o desenvolvimento dos projetos e das práticas socioassistenciais da Força, definindo a filosofia de atendimento, o objetivo e o público-alvo das ações, a estrutura programática e as formas de avaliação. A Psiquiatria deixou de fazer parte da Assistência Integrada, permanecendo tal atividade na área da saúde e também foi excluída a Capelania, em atendimento à nova estrutura do Serviço de Assistência Religiosa da Marinha (SARM). Desde então, assistentes sociais, psicólogos e bacharéis em direito passaram a constituir a equipe técnica dos N-SAIPM, sendo os demais equipamentos de atendimento, quais sejam, as Organizações Militares com Facilidade em Serviço Social (OMFS) e os Serviços de Assistência Social Hospitalar (SAS-H), compostos por equipe de técnicos da área de Serviço Social. Atualmente a DGPM-501 encontra-se na sua 5ª revisão.

5.1.2. Comando do Exército

No Exército brasileiro a primeira Instrução geral para funcionamento do Serviço de Assistência Social, identificada nas consultas dos documentos institucionais, é a Instrução Geral para o funcionamento do Serviço de Assistência Social do Exército (IG 10-19), aprovada pela Portaria Ministerial nº 3.056, de 07 de dezembro de 1978. A instrução define o objetivo do Serviço de Assistência Social que é “*prestar Assistência Social ao pessoal militar e a seus dependentes*” (Art. 3º) e o sistema estruturado dos órgãos responsáveis, além de suas

atribuições, que mencionava a presença da Diretoria de Assistência Social (DAS), “*órgão de apoio normativo-técnico*” (Art. 6º) e dos Órgãos de Execução.

De 1978 a 2006, houve uma lacuna normativa na Instituição e as ações da Assistência Social padeceram pela falta de normas operacionais, constituindo-se em uma temática que não logrou êxito na tentativa de entrar na agenda decisional da Instituição. Até que, em 2006, inicia-se um processo de sistematização normativa e operacional, marcado pela aprovação das Instruções Gerais para a Concessão de Auxílio Financeiro pela Diretoria de Assistência ao Pessoal³² (IG 30-13), aprovada pela Portaria n.º 565 de 23 de agosto de 2006, e pelas Instruções Reguladoras para a Concessão de Auxílio Financeiro pela Diretoria de Assistência ao Pessoal (IR 30-50), aprovada pela Portaria n.º 049 de 19 de março de 2007.

É somente no ano de 2008 que a Portaria nº 884, de 4 de novembro de 2008, do Comando do Exército, aprova as normas para a Assistência Social no Exército, define público-alvo das ações, os objetivos e as diretrizes das intervenções socioassistenciais. Como diretriz, define que a Assistência Social no Exército deve ser realizada de forma sistêmica “por um conjunto de recursos de pessoal, material, financeiros, instalações, normas e procedimentos” (Art. 4º), incorpora ao conjunto de ações a serem empregadas o “atendimento aos dependentes portadores de necessidades educativas especiais” (Art. 5º), “acompanhamento social dos militares em cumprimento de missões no exterior e seus familiares”(art. 5º), o “atendimento assistencial individualizado”(Art. 5º) e o desenvolvimento de “atividades visando à passagem para a inatividade dos militares e SC da Força”(Art. 6º). A Portaria ainda prevê a implementação das ações ao definir que os Órgãos de Direção Setorial que tenham atribuições decorrentes desta norma implementem “suas ações por meio de atos normativos, divulgando-as no âmbito do Exército” (Art. 7º). Trata-se de uma legislação que muito avançou em termos de amplitude conceitual e de otimização da gestão, mas não foi acompanhada de ações de implementação.

As primeiras instruções após a aprovação das Normas para a Assistência Social no Exército são publicadas pelas Normas Técnicas da Diretoria de Civis, Inativos, Pensionistas e

³² Em razão da reestruturação do Departamento-Geral de Pessoal (DGP), a Diretoria de Apoio ao Pessoal (DAP) foi extinta, e a Diretoria de Civis, Inativos, Pensionistas (DCIP) absorveu a temática da Assistência Social, vindo a ser denominada Diretoria de Civis, Inativos, Pensionistas e Assistência Social (DCIPAS). A DCIPAS é subordinada ao DGP, Órgão de Direção Setorial do Exército.

Assistência Social (Volume 10 - Assistência Social), aprovada pela Portaria nº 031-DGP, de 28 de fevereiro de 2011³³, que mantém a dinâmica das instruções anteriores, concentrando esforços no processo de formatação das solicitações de acesso aos benefícios e das condições de avaliação para acesso a estes. Embora a Portaria nº 884, de 4 de novembro de 2008 preveja a implementação das ações, é somente em 2012 que a DCIPAS delega ao seu escritório de projetos o desenvolvimento dos cinco Programas da PASFA, cujas ações encontram-se em fase de planejamento, que inclui a implantação da primeira Seção Especializada em Serviço Social (SES) numa experiência piloto que será desenvolvida na 11ª Região Militar, situada na Cidade de Brasília, Distrito Federal.

5.1.3. Comando da Aeronáutica

Na Força Aérea Brasileira, as ações da Assistência Social são sistematizadas em um “Sistema de Assistência Social” criado no ano de 1985 pela Portaria nº 093/MAer, de 24 de janeiro de 1985. Até 1992 as práticas socioassistenciais eram normatizadas pelas Instruções do Ministério da Aeronáutica (IMA 161-3/09DEZ85), que dispõem sobre a Assistência Econômica e Financeira, a IMA 161-5, de 10DEZ85, que dispõe sobre o procedimento para concessão de auxílio, a IMA 161-7, de 11DEZ85, que dispõe sobre o Fundo de Assistência Social- DIRINT-SDEE e a IMA-161-8, de 12DEZ85, que dispõem sobre a gestão dos recursos financeiros assistenciais.

Conforme apresentado na Figura 1, o Sistema de Assistência Social do Comando da Aeronáutica é reformulado nos anos de 1992, 2001 e em 2006, quando recebe sua última reformulação através da Portaria nº 1.121, de 28 de novembro de 2006. Suas Instruções normativas foram alteradas para se ajustarem às alterações do Sistema de Assistência Social da Força Aérea brasileira e estão consubstanciadas nas ICA 163-1 e 161-3, que dispõem, respectivamente, sobre as instruções reguladoras das ações sociais do Comando da Aeronáutica e sobre a gestão dos recursos da Assistência Social no Comando da Aeronáutica,

³³ Disponível em <http://dcipas.dgp.eb.mil.br/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=akz8ZaSgAa>.

aprovadas pelas Portarias nº 04/SDEE/DIRINT, de 19 de janeiro de 2011 e nº 163, de 15 de dezembro de 2008.

5.2. Definição do Público-alvo da Política

No que toca à definição do público-alvo das ações socioassistenciais dos Comandos Militares identificaram-se algumas particularidades em cada Comando Militar, ainda que estas tenham reeditado suas normatizações internas para ajustarem-se às definições do texto da Portaria de aprovação da PASFA.

O Quadro 10 apresenta o recorte do público-alvo das ações socioassistenciais definidos nas normatizações internas das Forças Singulares. Os dados da Tabela foram produzidos a partir das informações presentes nas normas que regulam o sistema de Assistência Social das Forças e revelam que, a despeito da PASFA definir que seu público-alvo são os militares e servidores civis, ativos ou inativos, seus dependentes e pensionistas, nem todas as Forças Singulares ajustaram-se a suas definições.

Quadro 10- Público-alvo da Política de Assistência Social das Forças Armadas, segundo as normas das Forças Singulares.

COMANDO MILITAR	MARINHA	EXÉRCITO	AERONÁUTICA
NOMINAL	✓ Militares e servidores civis, ativos e inativos, dependentes e pensionistas, da Marinha ³⁴ .	✓ Militares e servidores civis, ativos e inativos, dependentes e pensionistas, do Exército ³⁵ .	✓ Militares e servidores civis ³⁶ , ativos e inativos, dependentes e pensionistas, da Aeronáutica ³⁷ .
NORMAS INTERNAS	✓ DGPM-501, 5ª Rev.	✓ Portaria nº 884/ Comando do Exército, de 4 de novembro de 2008.	✓ ICA-161-1/ 2008.

Fonte: Elaboração própria.

³⁴ Ver Item 1.2, Capítulo 1, das Normas sobre Assistência Integrada da Marinha do Brasil, DGPM-501, 5ª Rev..

³⁵ Ver Art. 1 da Portaria nº 884, de 4 de novembro de 2008, que aprova as normas para a Assistência Social no Exército.

³⁶ Desde que contribuam para o RAS/DIRINT, de acordo com o Item 1.2.12 da ICA- 161-1/2008.

³⁷ Ver Item 1.2.12 da ICA- 161-1/2008.

A Marinha contempla todos os usuários da PASFA, assim como o Exército, mas a Aeronáutica delimita o acesso dos civis à Política pelo aspecto contributivo. Somente podem ser atendidos pelas ações os servidores que contribuíram ou contribuem com o desconto para o Fundo de Assistência Social.

Até 2008, o público-alvo das ações socioassistenciais do Exército era composto por militares e seus dependentes. Com a Portaria nº 884, de 4 de novembro de 2008, os servidores civis e pensionistas foram incorporados normativamente nas ações.

Sendo assim, a Política define os usuários, e as Forças definem a forma de acesso dos usuários aos Programas executados por cada uma delas. Esta é uma característica muito própria da relação que se estabelece entre o Ministério da Defesa e as Forças Singulares no que tange à condução das ações socioassistenciais. Na medida em que as Forças Singulares apresentam autonomia administrativa para gerir seus orçamentos, estas fazem os ajustes que entendam necessários quando implementam as ações da Política.

Em termos quantitativos, conforme apresentado na caracterização dos usuários da Política, o público-alvo gira em torno de um milhão e duzentas pessoas. Este escopo precisa ser melhor definido pelos coordenadores da Política, mas duas questões merecem destaque: a quantificação e caracterização dos dependentes dos servidores civis e o recorte dos usuários das ações do Comando da Aeronáutica.

5.3. Contribuintes da Política

Quanto à definição dos contribuintes da Assistência Social das Forças Singulares identificou-se que, a exemplo do que ocorre na caracterização do público alvo, as regras são bastante particulares de cada Força, conforme vem apresentar o Quadro 11, a seguir, construída a partir da revisão das normativas da Assistência Social nestes Comandos.

Quadro 11- Contribuintes da Política de Assistência Social das Forças Armadas

COMANDO MILITAR	MARINHA	EXÉRCITO	AERONÁUTICA ³⁸
CONTRIBUINTES NOMINAIS	<p>COMPULSÓRIA</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Militares ativos, inativos e ex-combatentes reformados da MB³⁹; ✓ Pensionistas de militares da Marinha⁴⁰; ✓ Anistiados políticos⁴¹ <p>FACULTATIVA</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Servidores civis em atividade ou aposentados⁴²; ✓ Viúva do Servidor Civil⁴³; ✓ Ex-combatentes civis⁴⁴ e suas pensionistas. 	<p>Não há definição de contribuição para o custeio das ações de Assistência Social.</p>	<p>COMPULSÓRIA</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Militares ativos ou inativos e pensionistas <p>Facultativa</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Servidores civis
PERCENTUAL DE CONTRIBUIÇÃO	<p>0,25% sobre as parcelas que compõem a remuneração do titular descontados a título do Fundo de Saúde da Marinha - FUSMA⁴⁵</p>	-	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Militares: 0,1% do somatório das Parcelas (soldo, adicional militar, adicional de habilitação, adicional de tempo de serviço, adicional de compensação orgânica, adicional de permanência) do salário dos militares ativos, inativos e pensionistas. ✓ Civis: 1% do valor do menor vencimento básico fixado no âmbito da Administração Federal direta.

Fonte: Elaboração Própria.

A PASFA, por um lado, pode ser considerada uma política contributiva, na medida em que as contribuições de militares e servidores civis (contribuintes compulsórios e facultativos)

³⁸ Constituem ainda receita da Assistência Social na FAB, além das contribuições dos militares, civis e pensionistas, os ressarcimentos descontados dos usuários e recolhidos à DIRINT/SDEE através da caixa consignatária L-11(para usuário militar) e Rubrica 62003 (para usuário servidor civil), decorrentes dos benefícios sociais concedidos com os recursos dos RAS/DIRINT; taxa incidente sobre cada unidade de contrato pactuada entre as entidades consignatárias e os consignatários, referentes às EC que mantém credenciamento com o COMAER, nos valores estipulados na legislação vigente; doações autorizadas e outras a serem especificadas pela Diretoria de Intendência, por meio de Portaria do COMAER. Ver Item 4.1 da ICA 161-1/2008.

³⁹ Apenas aos que optaram pela percepção especial de pensão. Ver Portaria nº 330/MB/2009.

⁴⁰ Apenas para enquanto mantidas as condições de dependência da pensionista em relação a instituidor da pensão e aquelas que, embora tenham perdido a condição de dependência, mantenham sob sua responsabilidade dependentes com direito à Assistência Médico-Hospitalar (AMH). Ver Portaria nº 330/MB/2009.

⁴¹ Aos que assim forem considerados pelo Ministro de Estado da Justiça, e que nos termos da Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, tenha sido assegurada a reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada. Ver Portaria nº 330/MB/2009.

⁴² Para aqueles que tenham contribuído para a extinta Assistência Médico-Social da Armada (AMSA) e que venham contribuindo para o FUSMA até a data 25 de setembro de 2009. Ver Portaria nº 330/MB/2009.

⁴³ Para quem contribuiu para a AMSA ou FUSMA e que, compulsoriamente, tenha perdido a condição de beneficiário e seus dependentes. Ver Portaria nº 330/MB/2009.

⁴⁴ Para aqueles que tenham contribuído e que venham contribuindo regularmente para o FUSMA, até a data 25 de setembro de 2009. Ver Portaria nº 330/MB/2009.

⁴⁵ Ver Art. 7º, Capítulo V, do Anexo da Portaria nº 330/MB/2009.

são feitas a título do Fundo de Saúde da Marinha e da Aeronáutica, e um percentual é destinado às ações da Assistência Social. Por outro lado existem usuários que não contribuem, mas estão no rol de beneficiários das ações da Política, como os servidores civis vinculados ao Comando da Marinha.

Trata-se de uma Política redistributiva na medida em que atinge em maior número os que, por terem menor remuneração, contribuem em menor valor, uma vez que o percentual de contribuição é único para oficiais e praças.

No caso específico do Exército brasileiro, as ações da assistência são custeadas pelo Fundo do Exército (auxílio financeiro indenizável) ou pelo Fundo de Saúde do Exército (auxílio financeiro não indenizável), após avaliação de cada demanda. Utilizam-se, portanto, fontes de receitas de custeio de despesas diversas da atividade de Assistência Social. Neste caso, a prestação da Assistência Social é não contributiva.

5.4. Estrutura Programática e Caracterização das Ações de Assistência Prestadas

Os programas atualmente executados pelo Comando da Marinha são os constantes na DGPM-501, 5ª Revisão, representados na Figura 6.

Figura 6 - Programas do Serviço de Assistência Integrada ao Pessoal da Marinha



Fonte: Elaboração própria.

A Força desenvolve ações dos cinco Programas previstos na PASFA, conforme apresentado na tabela 9. Desenvolve ainda outros Programas como Programa de Qualidade de vida, Programa de maturidade saudável, Programa de orientação social, Programa de apoio ao paciente internado e convalescente e o Programa de movimentação por motivo social, conforme sistematizado e caracterizado na Tabela 10.

Desde as primeiras ações do Exército brasileiro junto às questões socioassistenciais do seu público-alvo, os Programas que mobilizaram e ainda mobilizam a maior parte dos recursos da Assistência Social é o de Apoio Financeiro e o de Assistência aos indivíduos com necessidades educacionais especiais. As demais ações desenvolvidas estão ligadas à concessão de benefícios constitucionais como auxílio-transporte, assistência pré-escolar e auxílio-alimentação⁴⁶.

Todas as normatizações atinentes ao Programa de Assistência financeira dão destaque à formatação do Programa, à definição das condições de acesso e às modalidades de apoio e aos limites de concessão, mas não mencionam ações de dimensão preventiva. Trata-se de um programa que visa intervir em situações de comprometimento financeiro dos usuários da Política, mas não contempla ações de prevenção ao endividamento e à dificuldade de organização do orçamento familiar. Tal fator não diminui seu mérito, mesmo porque sua legislação possui uma cobertura ampla para situações de atendimento financeiro, tanto normativo quanto prático, superior até mesmo ao que preconiza a normatização dos Comandos da Marinha e da Aeronáutica.

O Comando do Exército também desenvolve algumas ações do Programa de Atenção à Pessoa com Deficiência, normatizado pela Portaria nº 226/ DGP, de 24 de setembro de 2008. Estas ações cobrem parcialmente as despesas dos serviços de atendimento pedagógico, psicológico e metodológico educacional, específicos dos indivíduos com necessidades especiais.

O SAS/ COMAER é composto por cinco programas de ações sociais integradas (PASIC), conforme apresentado na Figura 7. Estes programas orientam os técnicos na

⁴⁶ Conforme dispõe o art. 22, da Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992, que dispõe sobre o Auxílio Alimentação destinado aos Servidores Cíveis ativos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

formulação dos seus projetos de intervenção, definindo os objetivos e as diretrizes das ações sociais integradas.

Figura 7 - Programas do Sistema de Assistência Social do Comando da Aeronáutica



Fonte: Elaboração própria.

A organização dos eixos temáticos dentro dos PASIC difere-se em linhas gerais da organização dos eixos temáticos dos Programas da PASFA, no entanto cobrem a maioria das ações previstas nas diretrizes dos programas da PASFA, conforme será apresentado na Tabela 12, a não ser pela ausência de ações voltadas ao Programa de atenção à pessoa com deficiência (PAPD).

5.4.1. Caracterização das ações das assistências prestadas

O Quadro 12 sistematiza os Programas da PASFA, os Programas dos Comandos Militares e as ações desenvolvidas por estes Comandos. Ela permite identificar as lacunas em termos programáticos e o alcance das ações compreendidas em cada um dos Programas.

O Quadro 13 são apresentados os Programas e as ações desenvolvidas pelos Comandos Militares não incorporados à relação dos Programas da Política de Assistência Social das Forças Armadas.

Quadro 12- Identificação dos Programas e caracterização das ações desenvolvidas pelos Comandos Militares

PROGRAMAS DA PASFA	COMANDO DA MARINHA		COMANDO DO EXÉRCITO		COMANDO DA AERONÁUTICA	
	PROGRAMAS DESENVOLVIDOS	CARACTERIZAÇÃO DAS AÇÕES	PROGRAMAS DESENVOLVIDOS	CARACTERIZAÇÃO DAS AÇÕES	PROGRAMAS DESENVOLVIDOS	CARACTERIZAÇÃO DAS AÇÕES
Atenção à Pessoa com Deficiência (PAPD);	-Programa de Atendimento Especial;	Ações de esclarecimento sobre deficiências, ressaltando a importância dos métodos de prevenção, reabilitação e habilitação; estimular a participação efetiva da família no acompanhamento do tratamento; desencadear processos reflexivos sobre a realidade na qual estão inseridos e ampliar as alternativas de tratamento.	- Assistência aos Portadores de Necessidades Educativas Especiais	- Pagamento parcial das assistências pedagógicas, psicológicas e educacionais específicas dos portadores de necessidades especiais educacionais.	-	-
Preparação para a Reserva/ Aposentadoria (PPRA);	-Programa de Orientação para a Reserva ou Aposentadoria;	Ações de criação de espaços de reflexão sobre a realidade social em que se inserem; identificação de situações que podem se tornar desafios para a vivência sadia na reserva ou na aposentadoria; orientação para reconstrução da identidade ocupacional; fortalecimento do usuário e de suas famílias para as mudanças para a passagem para a reserva; apoio na construção de projetos de vida e o estabelecimento de metas pós-carreira.	- Programa de Preparação para a Reserva do Exército Brasileiro	- Em fase de planejamento	- Eixo Preparação para a Reserva do PASIC2	- Ações que propiciem formulações e reflexões acerca das questões que envolvem a reserva/ aposentadoria;
Prevenção à Dependência Química (PPDQ);	-Programa de Prevenção à Dependência Química;	Ações preventivas que promovam o processo reflexivo para elevação da autoestima e criação de hábitos saudáveis e previnam o uso ou abuso de substâncias psicoativas e a dependência; sensibilizar para o tratamento precoce da dependência química; reduzir a exclusão social do dependente químico; orientar e estimular a adesão efetiva e consciente ao tratamento.	-	Em fase de planejamento	-Eixo Saúde do PASIC3	- Combate ao uso abusivo de substâncias químicas

PROGRAMAS DA PASFA	COMANDO DA MARINHA		COMANDO DO EXÉRCITO		COMANDO DA AERONÁUTICA	
	PROGRAMAS DESENVOLVIDOS	CARACTERIZAÇÃO DAS AÇÕES	PROGRAMAS DESENVOLVIDOS	CARACTERIZAÇÃO DAS AÇÕES	PROGRAMAS DESENVOLVIDOS	CARACTERIZAÇÃO DAS AÇÕES
Apoio Socioeconômico (PASE);	-Programa de Assistência financeira; -Programa Educacional	Ações de acolhimento do usuário que passa por dificuldades financeiras, identificando demandas expostas e não aparente; Análise em conjunto com o usuário sobre a origem e as propostas de enfrentamento das suas dificuldades financeiras; capacitação do usuário e familiares para realização do planejamento financeiro; apoio e auxílio educacional e auxílio profissionalizante e em suas necessidades financeiras.	-Programa de Auxílio Financeiro	- Ações de concessão de auxílio financeiro para atender as demandas de militares e seus dependentes em situações relacionadas à assistência judiciária, à saúde, em caso de sinistro e outras a critério do DGP, para evitar o desajuste econômico, observada a disponibilidade de recursos.	- Eixo Educação Financeira e Geração de Renda do PASIC1. - Eixo Alimentação, Habitação e Funeral do Programa de Assistência Social PASIC3	- Ações de desenvolvimento de habilidades e capacitação com a finalidade de ampliar a renda familiar; orientação sobre a importância do equilíbrio financeiro, oferecendo elementos que contribuam para reavaliação e reorganização do orçamento doméstico. -Ações de minimização ou eliminação dos fatores que influenciam negativamente na vida profissional, nas situações de vulnerabilidade, com vistas a superação das situações-problemas; implementação de serviços e benefícios sociais.
Atendimento Social às Famílias dos Militares e Servidores Civis participantes de Missões Especiais (PASFME).	-Programa de Atendimento Social aos militares e Servidores Civis em Missões Especiais, e às suas Famílias;	Ações de fortalecimento de competências e provimento de recursos institucionais para prevenção do surgimento ou agravamento de problemas familiares durante o afastamento do militar; proposição de reflexão crítica sobre os aspectos motivacionais da participação do militar ou servidor civil na missão; apresentação de características da missão, adversidades; facilitar a formação de redes sociais de apoio entre os familiares;		- Em fase de planejamento	- Eixo “Atenção integral aos militares e servidores civis envolvidos em missões especiais e aos seus familiares” do PASIC4	-Ação de otimização da capacidade produtiva do efetivo; prestação de assistência aos militares e servidores civis envolvidos em missões especiais, bem como a seus familiares.

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 13- Programas desenvolvidos pelos Comandos Militares e pelo Ministério da Defesa diversos dos Programas definidos nas Diretrizes dos Programas da PAS/Forças Armadas

Outros Programas desenvolvidos pelos Comandos Militares					
COMANDO DA MARINHA		COMANDO DO EXÉRCITO		COMANDO DA AERONÁUTICA	
PROGRAMAS DESENVOLVIDOS	CARACTERIZAÇÃO DAS AÇÕES	PROGRAMAS DESENVOLVIDOS	CARACTERIZAÇÃO DAS AÇÕES	PROGRAMAS DESENVOLVIDOS	CARACTERIZAÇÃO DAS AÇÕES
-Programa de Qualidade de Vida	-Ações coletivas ou individuais para atendimentos de demandas relacionadas a estresse/ ansiedade; prevenção à saúde; adaptação profissional em termos de desempenho, produtividade, potencial e vocação; autoconfiança, motivação, satisfação profissional e desenvolvimento de inteligência emocional; cidadania e responsabilidade social; estrutura familiar; maternidade e paternidade responsável e DST, HIV e gravidez precoce.	- Programa Pé na Estrada	Ações de ampliação, reforma, reaparelhamento e modernização dos Hotéis de Trânsito (HT) e Áreas de Lazer (AL), onde se incluem os círculos militares, os clubes, as agremiações recreativas, as associações, as áreas de lazer de OM e outras associações congêneres instaladas em imóveis da União jurisdicionadas ao Comando do Exército.	- Eixos: orientação familiar, paternidade responsável, saúde da mulher, da criança, do adolescente e do idoso e redução da violência doméstica, do PASIC1	-Ações de prevenção e solução de conflitos que afetam a dinâmica da estrutura familiar; criação de espaços para desenvolvimento de projetos voltados a este público.
-Programa de Maturidade Saudável	Ações de cunho socioeducativo para estimular o convívio intergeracional no núcleo familiar ou na comunidade; valorizar o segmento inativo da MB por meio do desenvolvimento de potencialidades e do estímulo a novos projetos de vida; preparar para a vivência do climatério e da sexualidade na maturidade; viabilizar a inserção em instituições de longa permanência; acompanhar o idoso institucionalizado e sua família; dentre outras.	- Programa Irmãos de Armas	Ações de melhoria das instalações de atendimento aos civis, inativos e pensionistas vinculados ao Comando do Exército.	Eixo Grupo de Convivência de Idosos do PASIC2	- Ações de acolhimento do atendimento ao idoso pela família em detrimento do atendimento asilar; promoção da participação e integração do idoso; oportunizar formas alternativas de participação, ocupação e convívio do idoso; e ações de divulgação do programa.
-Programa de Orientação Social	Ações de intervenção técnica em problemas relacionados à dinâmica conjugal e familiar; orientações sobre recursos assistenciais da MB; sugestão de alternativas de assistência para situações cuja gravidade e emergência exijam o afastamento parcial do militar ou civil da sua rotina diária de trabalho; avaliação e emissão de parecer para licença de tratamento de saúde de pessoa da família.	-	-	-Eixo educação do PASIC3	- Ações de desenvolvimento de atividades socioeducativas que envolvam e estimulem a comunicação, reflexão, o debate e as práticas pedagógicas; atividades coletivas que destaquem a importância da educação como fator preponderante ao desenvolvimento pessoal, social e profissional.

COMANDO DA MARINHA		COMANDO DO EXÉRCITO		COMANDO DA AERONÁUTICA	
PROGRAMAS DESENVOLVIDOS	CARACTERIZAÇÃO DAS AÇÕES	PROGRAMAS DESENVOLVIDOS	CARACTERIZAÇÃO DAS AÇÕES	PROGRAMAS DESENVOLVIDOS	CARACTERIZAÇÃO DAS AÇÕES
-Programa de Apoio ao Paciente Internado e Convalescente	Ações preventivas e socioeducativas em saúde voltadas aos pacientes internados e a seus acompanhantes; apoio social do paciente em convalescença; desenvolvimento de trabalho multidisciplinar voltado à humanização das relações profissionais.	-	-	Eixos humanização do ambiente de trabalho, comunicação e resgate de motivação do PASIC4	- Ações de atenção integral aos militares recém-chegados à OM; profissionalização das praças, dependentes e servidores civis; ações que propiciem a melhoria da comunicação e do relacionamento entre o efetivo e a OM.
-Programa de Movimentação ou Remoção por Motivo social	Análise dos casos de solicitação de permanência, movimentação ou remoção por motivo social e emissão de parecer social; empreender ações preventivas para evitar a ocorrência de demandas que possam vulnerabilizar a família, bem como minimizar as circunstâncias que venham a gerar movimentação ou remoção por motivo social.	-	-	-PASIC5	- Desenvolvimento de Colônia de Férias e cursos literários e artísticos.
<i>Outros Projetos desenvolvidos pelo Ministério da Defesa</i>					
Projeto	Caracterização e Ações Desenvolvidas				
-Cooperação Ministério da Defesa e CONFENEN	Parceria estabelecida entre o Ministério da Defesa e a Confederação Nacional de Estabelecimentos de Ensino, coordenada pelo Ministério da Defesa, que permite a criação de uma rede de estabelecimentos de ensino privados oferecedoras de descontos nas modalidades de educação infantil, ensino fundamental e superior, idiomas, técnico e profissionalizantes dirigidas ao público da PASFA. Atualmente a rede possui cerca de 500 estabelecimentos de ensino distribuídos nas cinco regiões do país.				
-Perfil da Família Militar	Pesquisa conduzida pela DIVAS que coleta informações acerca da Família Militar com o objetivo de desenvolver um sistema de informações unificado que subsidie a elaboração e avaliação de Políticas Institucionais de Pessoal, Saúde, Assistência Social, entre outras. Os relatórios são produzidos anualmente e permitem o acesso a dados sistematizados acerca do efetivo, distribuição geográfica, idade, posto/ graduação, sexo e tipo de vinculação dos indivíduos às Forças.				
-Fórum de Assistência Social do MD	-Evento promovido a cada dois anos pela DIVAS, com o objetivo de oferecer um espaço de discussão e de construção coletiva das ações e diretrizes da Assistência Social nas Forças Armadas, além da capacitação dos técnicos envolvidos. O texto da PASFA e das Diretrizes foi construído nos dois primeiros Encontros, nos anos de 2005 e 2008.				



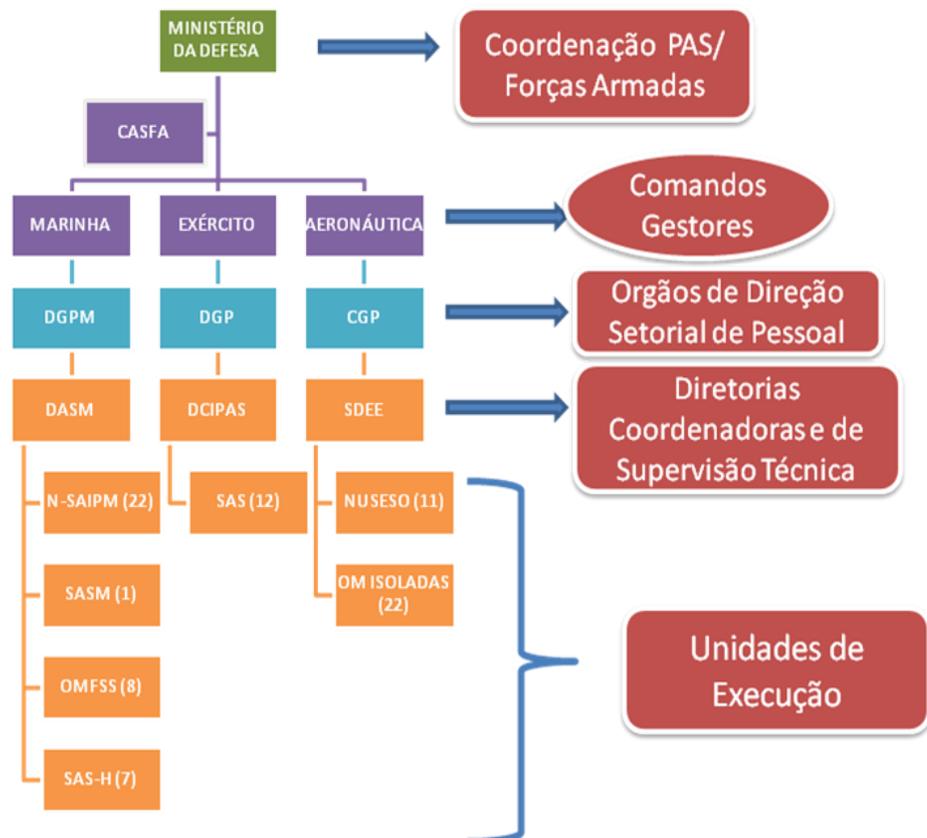
Fonte: Elaboração própria.

Cabe destacar ainda os Projetos desenvolvidos pela DIVAS - “Perfil da Família Militar”, “Cooperação entre Ministério da Defesa e CONFENEN” e “Fórum de Assistência Social do Ministério da Defesa” - que apoiam, aprimoram ou complementam as ações socioassistenciais desenvolvidas pelos Comandos Militares e pelo Ministério da Defesa.

5.5. Dimensão Organizacional

A PASFA é coordenada pelo Ministério da Defesa e executada pelos Comandos Militares. A figura 8 representa o Organograma da Coordenação da política, das Organizações militares coordenadoras da implementação e gerenciamento técnico das atividades e as unidades de oferta e prestação dos bens e serviços.

Figura 8 - Organograma da Assistência Social nas Forças Armadas



Fonte: Elaboração própria.

5.5.1. Diretorias Coordenadoras e de Supervisão Técnica

As Diretorias que respondem pela implementação da Política de Assistência Social nos Comandos militares são subordinadas a Organizações militares de direção da área de pessoal.

A Diretoria de Assistência Social da Marinha (DASM) exerce a coordenação das atividades de Assistência Social no âmbito do Comando da Marinha. Foi criada em 1968, extinta em 1977 e transformada em Serviço de Assistência Social, mas é recriada em 26 de fevereiro de 1996, e desde então possui a tarefa de exercer o planejamento, a supervisão técnica, atuando primordialmente como órgão normativo do SAIPM.

No conjunto das três Forças Singulares, a DASM é a única diretoria especializada na área da Assistência Social. As demais diretorias coordenadoras da PASFA respondem também por outras áreas. A multiplicidade de eixos de intervenção da DCIPAS e da DIRINT pode se constituir em elemento facilitador para a retirada da Assistência Social do foco das ações da Instituição.

No Exército Brasileiro, a Assistência Social ficou tão fora das prioridades da instituição que, a despeito de a Portaria nº 3.056/ ME de 7 de dezembro de 1978 ter previsto a criação da Diretoria de Assistência Social - como órgão de apoio para as atividades do serviço de Assistência Social, subordinado ao Órgão de Direção Setorial Departamento Geral de Serviços – não houve a respectiva estruturação física e de recursos humanos para a criação desta Diretoria. Desde então o assunto é tratado por Diretorias que assumem a Assistência Social junto a demais demandas relacionadas à gestão de recursos de pessoal - como a Diretoria de Apoio ao Pessoal (DAP) e atualmente pela DCIPAS - revelando a prioridade que a Instituição deu à referida pasta.

A DCIPAS é o órgão de apoio técnico-normativo do Departamento-Geral do Pessoal, sendo a Assistência Social uma das quatro atribuições que a Diretoria comporta, conforme Figura 9, juntamente com a gestão de inativos (seções de reserva, pensões e reforma) e civis. Advinda da reestruturação por que passou o DGP, a Diretoria de Civis, Inativos, Pensionistas (DCIP) absorveu a temática da Assistência Social vindo a ser denominada Diretoria de Civis, Inativos, Pensionistas e Assistência Social (DCIPAS). A criação da DCIPAS implicou na

desativação da Diretoria de Assistência ao Pessoal (DAP) e na assunção da atribuição de gerenciar a Assistência Social no âmbito do Exército.

Figura 9 - Organograma da DCIPAS

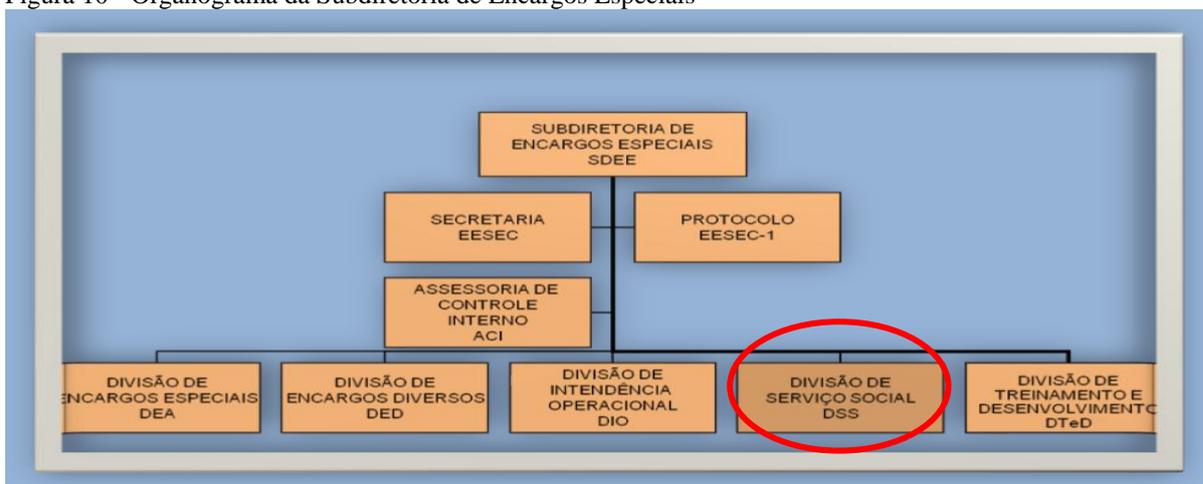


Fonte: <http://dcipas.dgp.eb.mil.br/index.php/organograma>. Acessado em 6/10/2013.

Esta transitoriedade de chefias e de atribuições é também um fator complicador para o desenvolvimento da pauta da Assistência Social no Exército brasileiro na medida em que impacta no seu processo de normatização, estruturação de práticas e até mesmo no nível de institucionalização de sua prática. A exemplo, a Força somente começou a investir em recursos humanos técnicos em serviço social em 2005, quando houve o ingresso dos primeiros profissionais militares da área na categoria de oficiais temporários

Na Aeronáutica, desde 2004, com a criação da Divisão de Serviço Social, a coordenação das ações da Assistência Social fica sob a responsabilidade da Subdiretoria de Encargos Especiais, subordinada à Diretoria de Intendência da Aeronáutica (DIRINT). Da mesma forma como no Exército brasileiro, a Assistência Social é mais uma pasta da Subdiretoria, conforme pode ser observado na Figura 10, mas difere-se sob o aspecto da continuidade das ações pela extensa trajetória histórica da assistência na Instituição. Estes aspectos repercutem no processo de institucionalização da matéria no Comando da Aeronáutica.

Figura 10 - Organograma da Subdiretoria de Encargos Especiais



Fonte: Elaboração própria.

Em virtude destes aspectos, a Assistência Social na Aeronáutica é fundamentada em normatizações que são sistematicamente reformuladas para atendimento das exigências da PASFA e das demais normatizações atinentes à PNAS e ao Serviço Social. Tem uma trajetória na prestação da Assistência Social que se inicia em 1946 com a contratação das primeiras assistentes sociais civis pelo Comando da Aeronáutica, é reforçada com o ingresso de assistentes sociais da primeira turma de oficiais do quadro feminino em 1982 e com os oficiais assistentes sociais que ingressaram no quadro temporário em 1997.

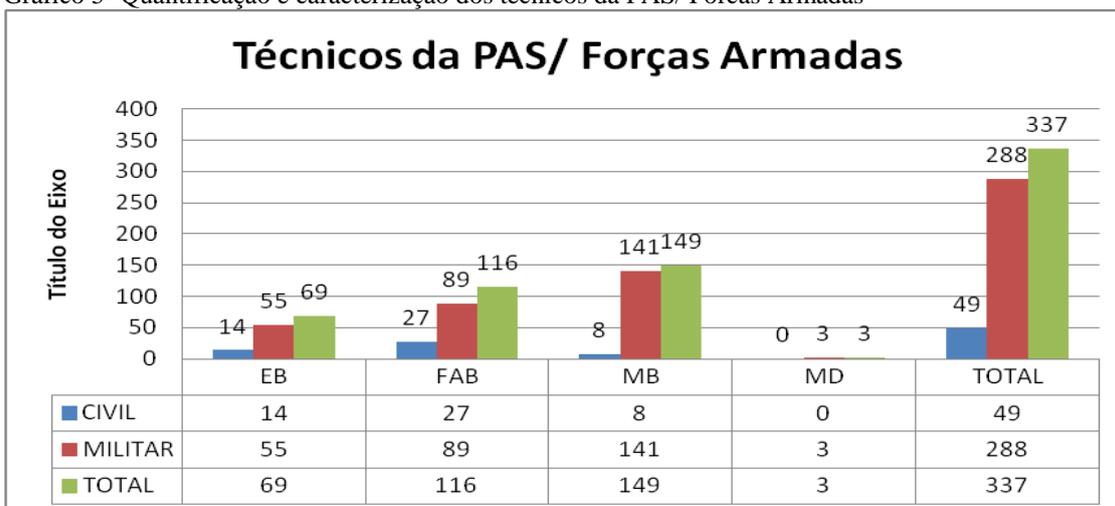
A caracterização das Unidades de execução será realizada no item 6.7, dimensão estrutural.

5.6. Estrutura de Recursos Humanos

A Política de Assistência Social das Forças Armadas conta com 333⁴⁷ técnicos, dos quais 330 encontram-se distribuídos nos Comandos Militares 3 no Ministério da Defesa. Do total de técnicos, 283 são assistentes sociais, 15 são bacharéis em direito e 37 são psicólogos. Os bacharéis em direito e psicólogos estão lotados no Comando da Marinha, conforme apresentam os Gráficos 5 e 6.

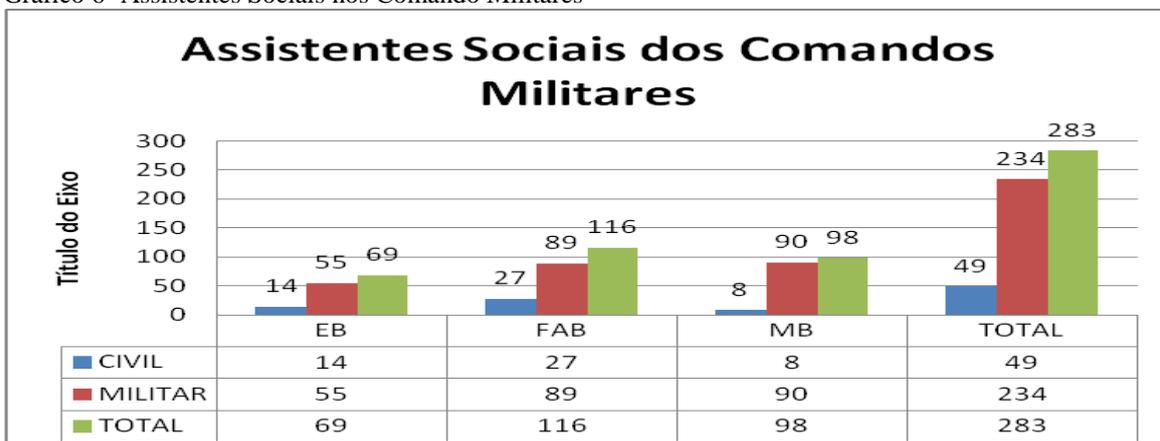
⁴⁷ Mês da coleta das informações: janeiro de 2013.

Gráfico 5- Quantificação e caracterização dos técnicos da PAS/ Forças Armadas



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 6- Assistentes Sociais nos Comando Militares



Fonte: Elaboração própria.

No Ministério da Defesa estão lotadas 3 (três) oficiais do Quadro Técnico (QT) do Comando da Marinha, responsáveis pela assessoria técnica do Secretário de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto/ MD nos assuntos relacionados à coordenação da PASFA. Não existem profissionais de referência para atendimento da população usuária da Política vinculada ao Ministério da Defesa, lotados na administração central, no Hospital das Forças Armadas e na Escola Superior de Guerra. Existe, portanto, um vácuo de serviço que desde a aprovação da Política ainda não foi suprido.

O Comando da Marinha possui em seu quadro técnico, além dos profissionais de serviço social, as especialidades de direito e psicologia que compõem as equipes interdisciplinares dos Núcleos de Assistência Integrada, totalizando 149 técnicos, dos quais 98 são assistentes sociais. Nos demais Comandos, as equipes técnicas são formadas somente

por profissionais da área de Serviço Social. A chefia dos OES cabe ao oficial mais antigo da equipe técnica do Serviço, especificação que garante que a chefia dos órgãos de execução da assistência integrada ou da Assistência Social seja atribuída a um profissional técnico da área. Somente excepcionalmente a chefia pode ser por oficial que não seja técnico da área da assistência integrada, mas tão somente para o gerenciamento administrativo.

No Comando do Exército, as chefias das 12 (doze) Seções de Assistência Social são desenvolvidas por oficiais dos Quadros efetivos da Força, assim como a Chefia do SAS da DCIPAS, chefiada por um Oficial das Armas. A Força conta com 55 assistentes sociais temporários e 14 servidoras civis.

O Comando do Exército não possui militares da área de serviço social de carreira, fator que impede que os técnicos assumam as chefias dos SAS em virtude da baixa antiguidade, uma vez que os oficiais temporários alcançam, no máximo, o posto de Primeiro-Tenente. A incorporação da especialidade de serviço social no Quadro Complementar de Oficiais (QCO) encontra-se em fase de estudo pelo Comando do Exército.

A Força Aérea Brasileira conta com 116 técnicos na especialidade de serviço social, dos quais 89 são militares e 27 são servidoras civis.

A relação média entre o público-alvo e técnicos da PASFA é de 3.769 indivíduos para cada técnico da área, conforme dados apresentados no Quadro 14. Esta relação no Comando do Exército é de 8.390 indivíduos para cada técnico, no Comando da Marinha é de 2.378 e no Comando da Aeronáutica é de 2.783 indivíduos.

Quadro 14- Relação entre Técnicos da Assistência e Público-alvo

	PROFISSIONAIS TÉCNICOS	PÚBLICO- ALVO	RAZAO PROFISSIONAL/ PÚBLICO-ALVO
MB	149	354.277	2378
EB	69	578.936	8390
FAB	116	322.857	2783
MD	0	2.729	-
TOTAL	334	1.258.799	3769

Fonte: Elaboração própria.

Há ainda que considerar que existem profissionais técnicos alocados em outras atividades dos Comandos Militares atuando em Unidades Hospitalares, exercendo funções de

assistentes de Oficiais Gerais, chefiando departamentos de controle administrativo, em período de capacitação (doutorado), dentre outras atividades. Tal fator contribui para aumentar consideravelmente a razão da população alvo de referência para cada profissional técnico da Assistência Social.

No Comando da Marinha, os assistentes sociais lotados em Organizações militares hospitalares, nos SAS-H, também desenvolvem os programas da PASFA, podendo este efetivo ser computado como equipe técnica da Política. Mas existem 11 oficiais desviados da função técnica, o que eleva a relação para 2.567 indivíduos para cada técnico.

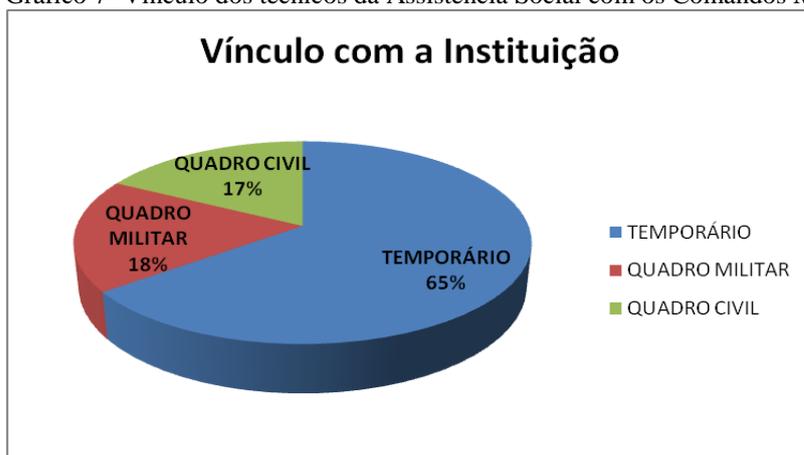
No Comando do Exército foram identificadas oficiais assistentes sociais atuando em outras áreas, mas a Instituição ainda não consegue precisar este quantitativo. No entanto, uma análise das alocações dos técnicos nas Unidades Hospitalares revela que dos 69 técnicos, 32 estão alocados nestes espaços, não atuando com os programas da PASFA. Esta redução eleva a razão de referência para 15.647 indivíduos para cada técnico.

No Comando da Aeronáutica, foram identificados 27 técnicos atuando em Organizações militares hospitalares no apoio aos Programas da Saúde. A subtração destes técnicos eleva a proporção para 3.627 indivíduos para cada técnico.

5.6.1. Vínculo Profissional com os Comandos Militares

Conforme apresenta o gráfico 7 a seguir, 65% dos técnicos da Assistência Social têm vínculo temporário com a Instituição. Os oficiais temporários permanecem na Força por até oito anos, podendo chegar ao Posto máximo de Primeiro-Tenente, tendo o contrato de vinculação com a Força renovado anualmente.

Gráfico 7- Vínculo dos técnicos da Assistência Social com os Comandos Militares



Fonte: Elaboração própria.

As características deste vínculo de trabalho fragiliza o fazer profissional do militar assistente social na relação com a Instituição, além do que dificulta a construção de uma memória histórica acerca do desenvolvimento das atividades da Assistência Social no Exército. A falta do profissional de carreira impõe que a gerência das atividades da política de Assistência Social seja conduzida por profissionais que não possuem formação técnica na área, a exemplo do que ocorre nas Seções de Assistência Social do EB e quadro de recursos humanos destinados ao Projeto piloto de implementação da primeira SES, cuja gerência será assumida por um Tenente Coronel com formação em outra área profissional.

A falta de assistentes sociais de carreira acaba por gerar dissolução de continuidade na condução das atividades da Assistência Social na Força e acaba por criar obstáculos para que a temática não ingresse nas agendas de discussão dos principais dirigentes da Instituição.

A rotatividade já é uma característica da carreira militar e, quando associada à existência de efetivos temporários, compromete a continuidade, a eficácia e a efetividade dos programas, serviços e projetos ofertados pela Assistência Social. Compromete também a qualidade do serviço prestado, pois, quando o profissional começa a entender a dinâmica da Instituição, suas normas e sua cultura organizacional, ele é substituído por outros profissionais.

5.6.2. Qualificação, Aprimoramento Profissional e Espaços de Participação

Como forma de manter o nível de atualização técnica desejável, o Ministério da Defesa e os Comandos Militares promovem sistematicamente reuniões, simpósios, seminários, congressos e fóruns que congregam os técnicos da área, executores e coordenadores, que visam à qualificação profissional, aprofundamento e discussão de temas afetos à Assistência Social.

O Ministério da Defesa realiza a cada dois anos o Fórum de Assistência Social do Ministério da Defesa, que se encontra em fase de preparação do seu quinto encontro. O Fórum tem por objetivo oferecer um espaço de discussão e de construção coletiva das ações e diretrizes da Assistência Social nas Forças Armadas, oferecer a oportunidade de troca de experiências, além de promover a capacitação dos técnicos envolvidos. O texto da PASFA e das Diretrizes foi construído nos dois primeiros encontros, nos anos de 2005 e 2008. No ano de 2010, o 3º Fórum foi espaço de construção da minuta do Programa de Humanização e no ano de 2012, por ocasião do 4º Fórum discutiu-se e produziu-se o Protocolo de Intervenção das Assistentes Sociais militares em situação de emergências e desastres.

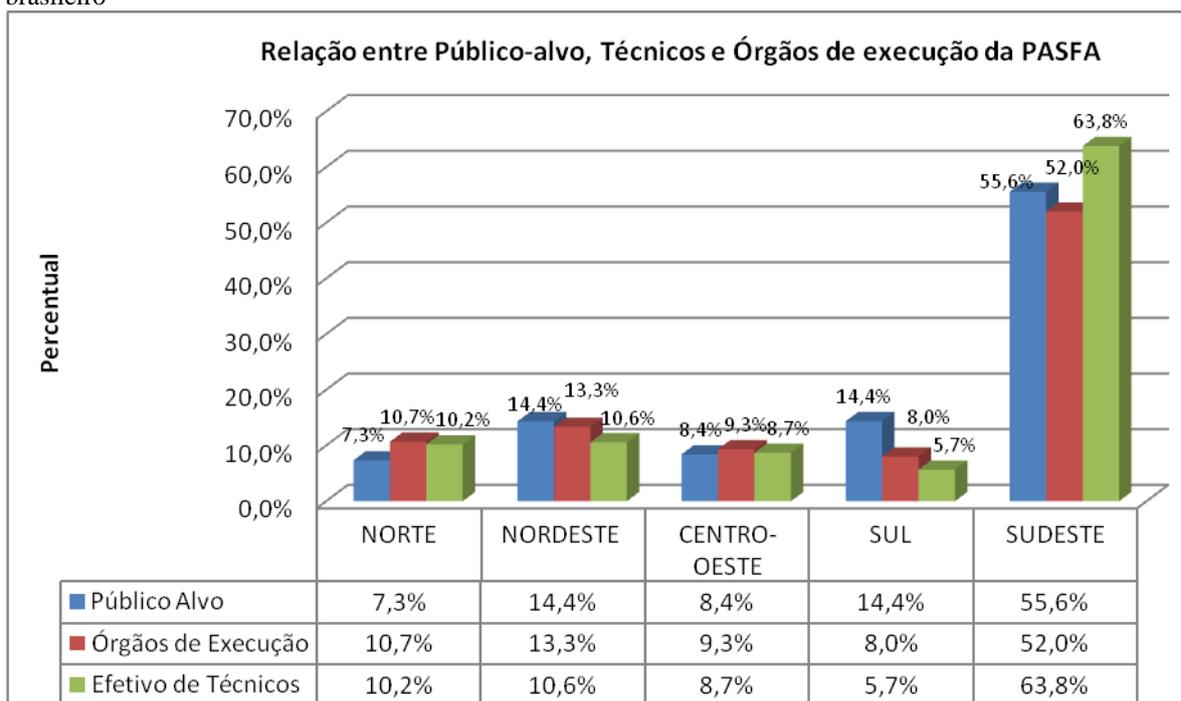
O Comando da Marinha realizou até 2011, anualmente, o Encontro Anual da Assistência Integrada. Coordenado pela DASM, é um Congresso destinado à atualização, troca de experiências e de apresentação das perspectivas da Assistência Integrada aos técnicos da área, tanto da Marinha quanto dos demais Comandos Militares em atendimento ao preconizado na PASFA.

Realiza também o Centro de Estudos da Assistência Integrada (CEAI), organizado e coordenado pela DASM, que objetiva permitir o aprofundamento das discussões sobre temas afetos à Assistência Integrada e à padronização de procedimentos e é destinado aos profissionais do SAIPM e convidados de áreas afins.

A DASM oferece estágio programado aos profissionais designados para atuarem na assistência integrada com o objetivo de ofertar conhecimentos teórico e prático aos profissionais que atuarão nas OM vinculadas ao SAIPM. Os OES disponibilizam campos de estágios para estimular a articulação entre a pesquisa e a intervenção profissional.

O gráfico 8 apresenta a relação percentual entre o público-alvo⁴⁸, efetivo técnico e órgãos de execução da PASFA, considerando as informações do Comando da Marinha e do Comando da Aeronáutica. Os números do Comando do Exército não foram considerados no gráfico em virtude do Comando não possuir núcleos de execução dos programas da PAS/Forças em funcionamento, além da imprecisão dos dados acerca da efetiva alocação dos técnicos na área da Assistência Social. Os dados apontam para o fato de que 63,8% dos técnicos estão alocados nas Organizações militares da Região Sudeste, Região que congrega 55,6% do público da Política e onde estão fixados 52% dos órgãos de execução. Os quase 10 pontos percentuais superavitários de técnicos da Região Sudeste são sentidos na Região Sul, que abriga 14,4% do público da Política e possui 5,7% de técnicos e 8% de órgãos de execução. Nas demais regiões as variações são de até 3%.

Gráfico 8 - Distribuição do público-alvo, técnicos e órgãos de execução da PASFA nas Regiões do território brasileiro



Fonte: Elaboração própria.

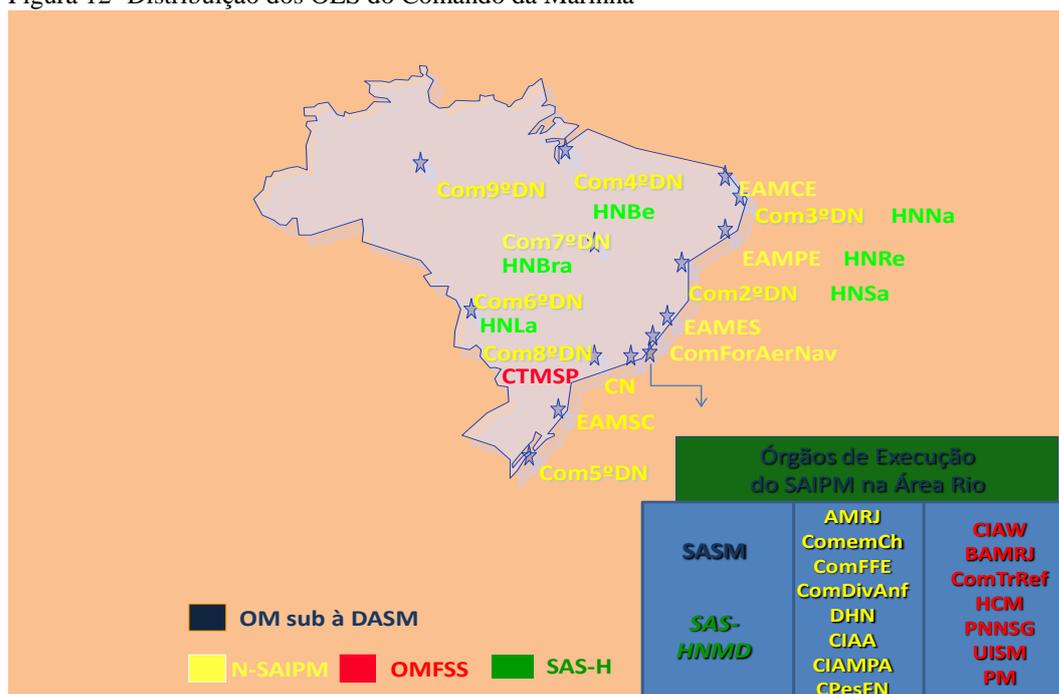
⁴⁸ Aqui foram considerados os militares, dependentes e pensionistas. Não foram considerados os civis e os dependentes e pensionistas a estes vinculados, em virtude da imprecisão dos dados obtidas.

Cabe destacar que não existem órgãos de execução da Assistência Social no exterior, onde atualmente encontram-se 3955 indivíduos⁴⁹, dos quais 2671 são militares da ativa, 1 é inativo, 1275 são dependentes e 8 são pensionistas, vinculados aos Comandos da Marinha e da Aeronáutica. Os dependentes dos militares em missão no exterior vinculados ao Comando da Marinha, quando não acompanham o militar e permanecem no país, são referenciados aos Órgãos de execução que realizaram a preparação para participação em missões especiais.

No Comando da Marinha o apoio socioassistencial à sua tripulação é ofertado em estruturas físicas denominadas Órgãos de Execução do Serviço de Assistência Integrada ao Pessoal da Marinha (OES).

A Figura 12 apresenta a distribuição dos 38 OES nas cinco regiões do território nacional, com estruturas físicas e de recursos humanos ajustadas ao universo do público-alvo.

Figura 12- Distribuição dos OES do Comando da Marinha



Fonte: Elaboração própria.

⁴⁹ Não foram computados os inativos, dependentes e pensionistas vinculados ao Comando do Exército, mas estima-se que correspondam a cerca de 4000 indivíduos a mais.

O SAIPM, sob a coordenação técnica da DASM, realiza suas atividades por meio das seguintes estruturas:

- **Serviço de Assistência Social da Marinha (SASM)** – presta assistência integrada aos militares e servidores civis inativos, seus dependentes e aos pensionistas da Marinha residentes na área do Estado do Rio de Janeiro e aos demais usuários da política desde que não referenciado por outro OES;

- **Serviço de Assistência Social Hospitalar (SAS-H)** – Setor do Hospital Naval Marcílio Dias e dos Hospitais Navais distritais destinados ao atendimento do pessoal lotado na OM e a seus dependentes (assistência integrada) e atendimento de Serviço social aos pacientes internados e familiares;

- **Núcleo do Serviço de Assistência Integrada ao Pessoal da Marinha (N-SAIPM)**- situado em local de grande concentração de pessoal, é destinado a prestar assistência integrada ao pessoal lotado na sua OM ou nas OM assistidas e a seus dependentes; e

- **Organização Militar com facilidade de Serviço Social (OMFSS)** – presta assistência de serviço social aos militares lotados na OM e nas OM(s) assistidas e a seus dependentes.

Figura 13 - Núcleos de Assistência Integrada ao Pessoal da Marinha (N-SAIPM)



Fonte: Disponível em: https://www.google.com.br/search?q=n-saipm&bav=on.2,or.r_cp.&bvm=bv.53760139,d.eWU,pv.xjs.s.en_US.63KCSWWF6Aw.O&biw=1280&bih=611&dpr=1&wrapid=tlif138132896966611&um=1&ie=UTF-8&hl=pt-PT&tbm=isch&source=og&sa=N&tab=wi&ei=SWhVUtzOL4a 69QTiu4DoCg. Acessado em: 10/10/2013.

A figura 13 apresenta a estrutura externa de dois Núcleos, o da Escola de Aprendizes de Marinheiro do Espírito Santo e do Comando do 2º Distrito Naval. São constituídos de salas

de atendimento individualizadas que garantem o sigilo das intervenções e acolhimento adequado das demandas. Alguns possuem salas de atendimento coletivos.

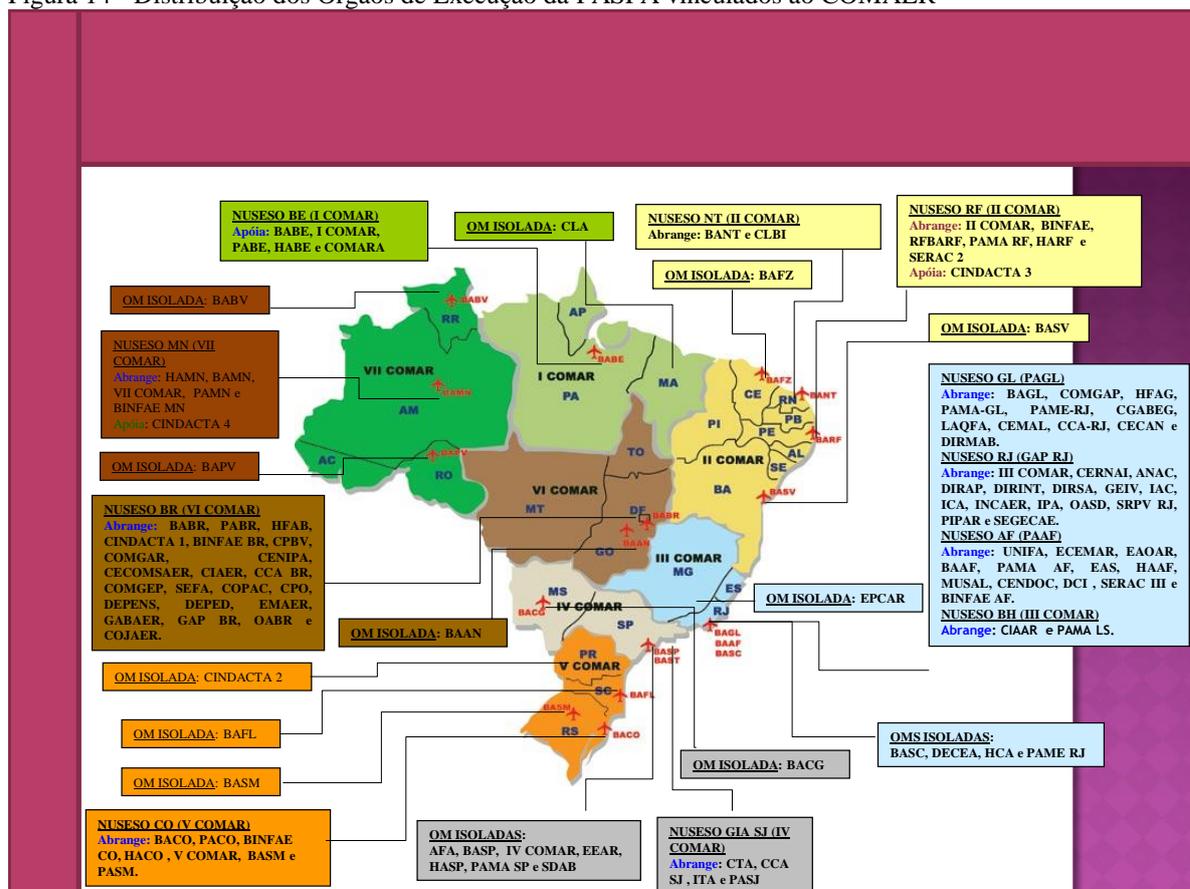
O Exército brasileiro não dispõe de um local de referência exclusivo para atendimento das demandas socioassistenciais. Algumas demandas são absorvidas pelas SAS, mas que não dispõem de salas para escuta individualizada. A primeira experiência de equipamento de execução das ações da PASFA tem previsão de iniciar as atividades no ano de 2014, por meio de um projeto piloto de implantação da Seção Especializada em Serviço Social (SES). Será implantada na 11ª Região Militar, localizada na cidade de Brasília/DF.

Na atual estrutura de organização da assistência do Exército, as assistentes sociais são lotadas nas Seções de Assistência Social (SAS), que herdou a estrutura das antigas Seções de Apoio ao Pessoal (SAP), constituindo-se em espaço para atendimento de diversas demandas como auxílio transporte, auxílio alimentação, auxílio pré-escolar, demandas atinentes ao Fundo de Saúde do Exército (FUSEX), auxílio funeral, auxílio financeiro, dentre outras atividades. As demandas por atendimento de necessidades financeiras são encaminhadas pelas Organizações militares e algumas pelos SAS das Regiões Militares, para a Seção de Assistência Social da DCIPAS, de onde são expedidos os pareceres e a liberação de recursos para atendimento das demandas apresentadas e consideradas elegíveis.

O Núcleo piloto da SES contará com uma equipe multidisciplinar de três assistentes sociais, três psicólogas e dois bacharéis em direito. Será chefiado por um Tenente Coronel e contará ainda com cinco militares para apoio às atividades.

A Figura 14 apresenta a distribuição no território nacional dos 37 Órgãos de execução dos Programas da PASFA que compõem o Sistema de Assistência Social do Comando da Aeronáutica, denominados Núcleos de Serviço Social (NUSESO) ou Setores isolados de Serviço Social ou Assistência Social de Organizações Militares (OM isolada).

Figura 14 - Distribuição dos Órgãos de Execução da PASFA vinculados ao COMAER



Fonte: Elaboração própria. Adaptado de documentos institucionais.

Compete aos órgãos executivos do SAS/ COMAER a elaboração, implementação e avaliação dos Programas de ações integradas. Estes espaços são dimensionados e estruturados para permitir o sigilo no atendimento ao usuário e o adequado desenvolvimento das atividades. São situados em local de fácil acesso dos usuários e lotados com recursos humanos habilitados para o desempenho das funções administrativas e de atendimento do público-alvo.

5.8. Dimensão Conceitual

No Comando da Marinha a Assistência Social é provida por meio do Serviço de Assistência Integrada ao Pessoal da Marinha (SAIPM), conceituado como uma “sistemática de prestação de Assistência Social, de Direito e de Psicologia, de forma integrada, tomando por base a concepção do homem como ser uno e integral” (DGPM-501, 2011). O SAIPM que observa os seguintes princípios:

- Integração: que compreende o usuário em sua totalidade e por isso demanda uma abordagem de intervenção multi e interdisciplinar para apoiá-lo nos vários aspectos de sua vida (na esfera familiar, laborativa, educacional).

- Descentralização: os órgãos de execução do Serviço de Assistência Integrada ao Pessoal da Marinha (OES) devem ser distribuídos por proximidade geográfica nas estruturas organizacionais da MB, devendo ser alocados preferencialmente em áreas de grande concentração de pessoal, de modo a facilitar o acesso e promover o relacionamento personalizado no atendimento prestado.

- Capacitação: as intervenções devem estimular o potencial dos usuários e oferecer instrumentos para que o usuário desenvolva condições de lidar com as situações que vivenciam.

- Prevenção: devem se desenvolver ações socioeducativas dos usuários mediante prévia identificação dos motivos geradores dos óbices sociais.

- Humanização: construção de modelos de atendimento baseados na integralidade, efetividade e acesso.

O Serviço de Assistência Integrada ao Pessoal da Marinha baseia-se na definição constitucional da Assistência Social como uma política pública componente da seguridade social que visa garantir os mínimos sociais, prover condições de atender as contingências sociais, promovendo a universalização dos direitos sociais.

A concepção das ações socioassistenciais previstas nas instruções normativas do Comando da Aeronáutica é a de que estas devam ter caráter educativo, preventivo e promocional, voltando atenção mais para a relação que está em causa do que à concessão de benefícios sociais. Nesta nova visão da Assistência Social, exige-se um trabalho integral com o conjunto de necessidades da família que aporte condições de segurança social, autonomia e permita o favorecimento de processos participativos por meio de ações sistematizadas e de forma contínua.

O objetivo do Sistema de Assistência Social do Comando da Aeronáutica é melhorar a qualidade de vida dos militares e servidores civis, seus dependentes e pensionistas. Para

atingir esse objetivo, desenvolvem-se ações de caráter socioeducativo, preventivo e/ou promocional, que estimulem a cidadania e propiciem condições de superação das vulnerabilidades sociais por meio de garantia de direitos sociais.

Segundo o Art. 5º, da Portaria nº 884, de 4 de novembro de 2008, que aprova as normas para a Assistência Social no Exército, a condução da Assistência Social deverá priorizar a valorização da qualidade de vida, a preservação dos laços familiares do pessoal do Exército e buscar o bem-estar físico, mental e social do pessoal, por intermédio da prestação de serviços de Assistência Social, atividades sociais, físicas, desportivas, culturais, recreativas e de lazer. Apesar de todo o esforço que a Instituição vem empreendendo para desenvolver os Programas da Política de Assistência Social, identifica-se que, desde a aprovação das suas diretrizes, houve significativo avanço normativo e respectivas ações de planejamento e desenho dos cinco Programas que a Portaria nº 881/MD/2010 elenca. No entanto, a Força precisa iniciar suas atividades para desenhar suas demandas e desenvolver as capacidades para atendê-las. Nesse sentido, conceitualmente a Força tem superado a tendência a normativas procedimentais quando passou a incluir diretrizes e objetivos da intervenção, conforme apresentado nas primeiras linhas do parágrafo.

5.9. Incidência e Prevalência das Demandas

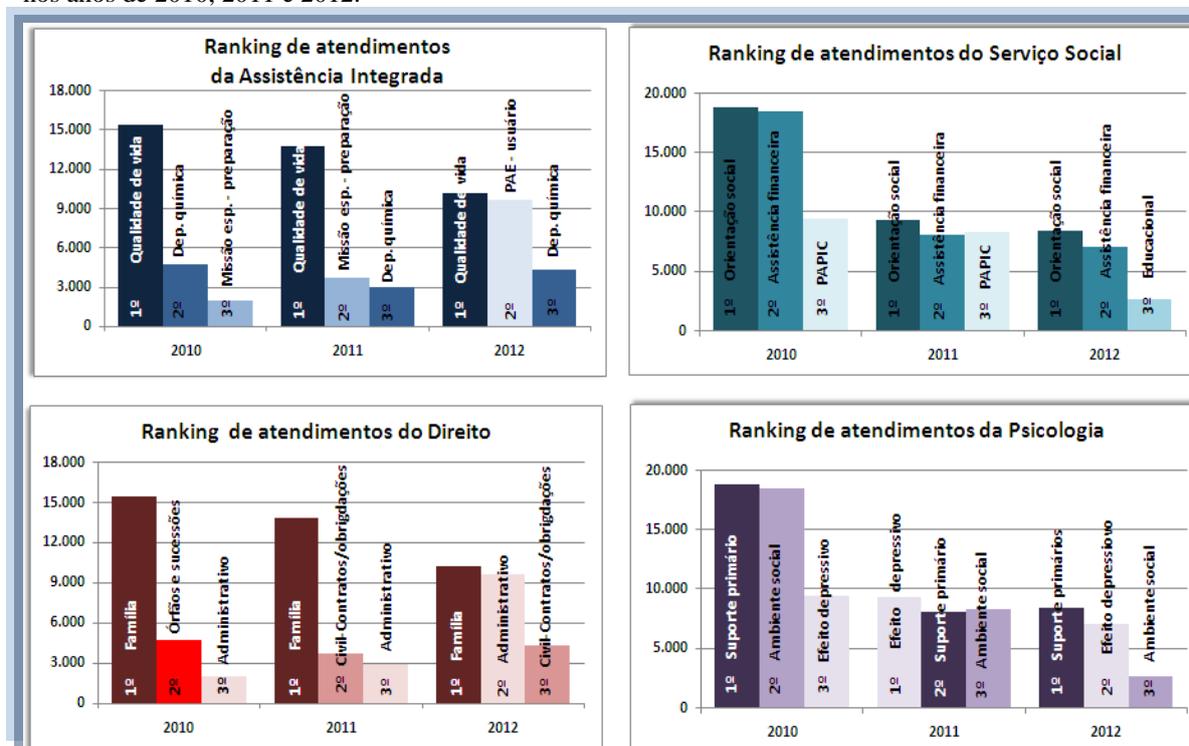
Os dados obtidos acerca das demandas foram produzidos pelos Comandos Militares e segmentados segundo a estruturação dos seus Programas de Assistência, fator que dificulta o agrupamento das informações segundo as definições dos Programas da PASFA. Esta diversidade programática dificulta a caracterização da demanda, questão que compromete a qualidade da coordenação e monitoramento das ações dos Comandos Militares.

No Comando da Marinha, conforme apresenta o Gráfico 9, a maior demanda presente nos anos de 2010, 2011 e 2012 foi pelo Programa Qualidade de Vida, programa cujas ações apóiam as ações dos demais programas, em virtude de seu caráter preventivo, mas que não se encontra no grupo dos cinco Programas previstos na PASFA.

Há que se considerar outro fator nesta análise que é a característica das estratégias de intervenção do Programa. Como se trata de um Programa com atividades eminentemente

coletivas suas ações tendem a cobrir um público muito maior do que as ações que são conduzidas por meio de atendimentos individuais.

Gráfico 9 - Caracterização dos Serviços Ofertados pelo Serviço de Assistência Integrada ao Pessoal da Marinha nos anos de 2010, 2011 e 2012.



Fonte: Dados Institucionais, retirados das apresentações ocorridas na 10ª Reunião da CASFA.

O Programa de Orientação social ocupou o primeiro lugar do ranking de atendimentos da área de serviço social, conforme apresentado no Gráfico 9. Em virtude das especificidades das ações dos programas – ações de intervenção técnica em problemas relacionados à dinâmica conjugal e familiar; orientações sobre recursos assistenciais da MB; sugestão de alternativas de assistência para situações cuja gravidade e emergência exijam o afastamento parcial do militar ou civil da sua rotina diária de trabalho; avaliação e emissão de parecer para licença de tratamento de saúde de pessoa da família – as intervenções são realizadas em sua grande maioria por meio de atendimentos individuais. Vale destacar que também se trata de um Programa não presente nos Programas da PASFA.

O número de atendimentos realizado pelos OES foi 110.713 em 2010, 106.643 em 2011 e 82.112 em 2012 (dados parciais), conforme apresenta o Quadro 15.

Quadro 15- Volume de atendimentos do Serviço de Assistência Integrada ao Pessoal da Marinha

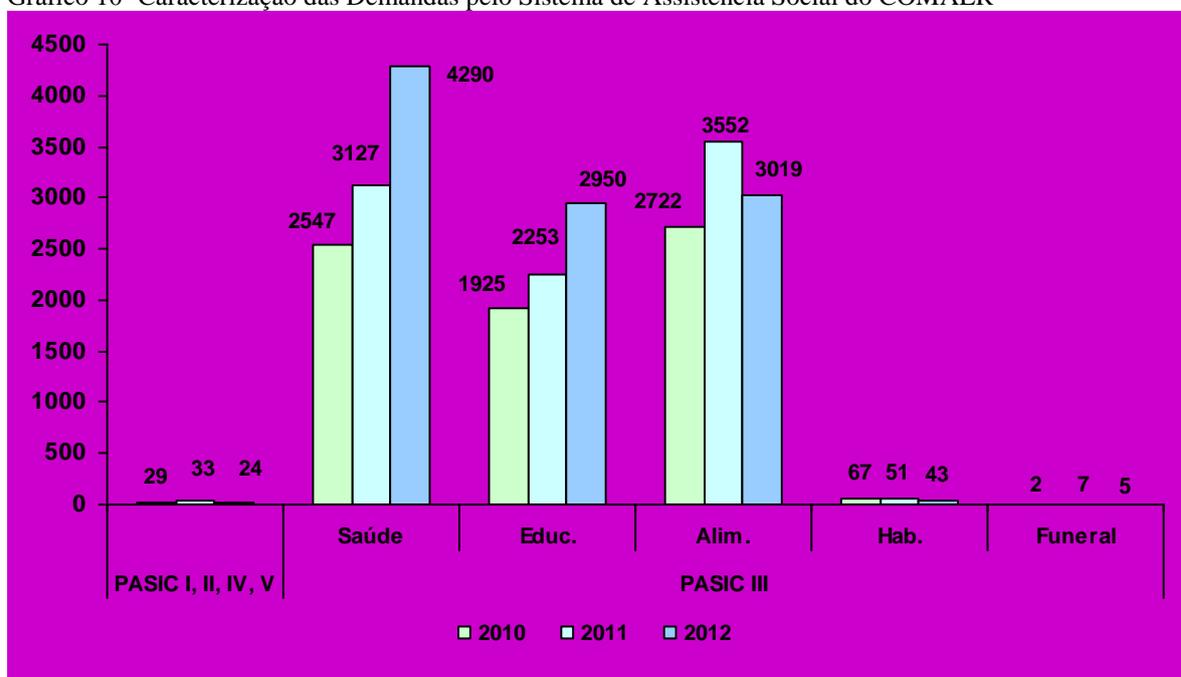
HISTÓRICO DO ANEMAR	Quantitativo de atendimentos referentes aos grupos de atividades assistenciais		
	2010	2011	2012*
Assistência integrada	36.664	37.216	35.702
Serviço Social	55.478	52.042	37.480
Direito	7.445	6.863	5.535
Psicologia	11.126	10.522	9.395
Total parcial	110.713	106.643	88.112

* Os dados de 2012 ainda não foram divulgados pelo ANEMAR, a publicação só estará disponível no fim de 2013.

Fonte: Dados Institucionais, retirados das apresentações ocorridas na 10ª Reunião da CASFA.

No que tange ao alcance das ações do Sistema de Assistência Social da Aeronáutica, em 2010 foram atendidos 7.292 indivíduos, em 2011 9.023 indivíduos e em 2012 10.331 indivíduos, conforme apresenta o Gráfico 10.

Gráfico 10- Caracterização das Demandas pelo Sistema de Assistência Social do COMAER



Fonte: Adaptado dos dados institucionais referentes à 10ª CASFA.

O Gráfico 10 revela que a maior parte dos atendimentos são realizados no PASIC 3, Programa de Assistência Social, nos eixos saúde, educação e alimentação. Revela ainda que o

volume do número de atendimentos tem crescido anualmente. O volume de atendimento do eixo saúde também corrobora a informação de que uma parcela considerável dos técnicos está lotada em Unidades Hospitalares. Os números sugerem ainda que os atendimentos são realizados individualmente, utilizando-se de menor número de estratégias de intervenções coletivas.

O Comando do Exército não dispõe destes dados em virtude de não executar os programas da PASFA, mas objetiva delinear suas demandas por meio do projeto piloto da implantação da primeira SES.

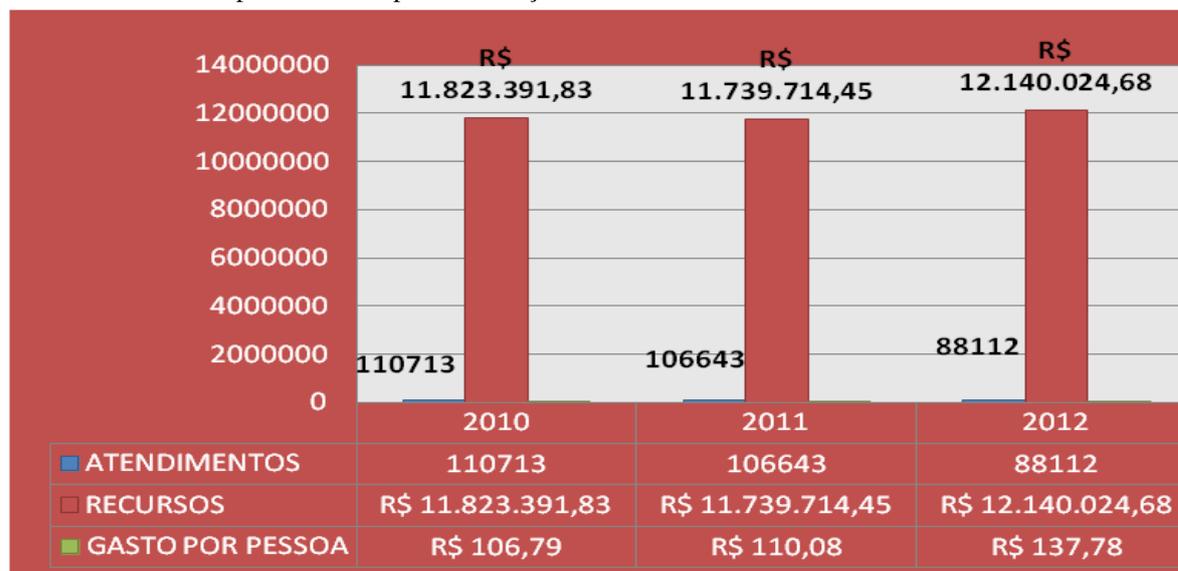
5.10. Estrutura Orçamentária e Financeira

Os recursos que financiam as atividades da Assistência Social nos Comandos Militares são provenientes da Ação Orçamentária 2004 – Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Militares e seus dependentes, constituídos pelas contribuições dos militares feitas a título do Fundo de Saúde dos Comandos Militares, nos percentuais descritos no item 6.3- Contribuintes da Política.

Esta se configura a única receita de financiamento das ações de Assistência Social do Comando da Marinha, cujos recursos são gerenciados pela Diretoria de Assistência Social da Marinha, Organização militar relatora do Plano Básico November.

O aporte de recursos que o SAIPM recebeu nos últimos 3 anos está representado no Gráfico 11. Neste, pode-se verificar o incremento de recursos provisionados para o desenvolvimento das ações da Assistência Social do Comando, assim como do volume de atendimentos, além do gasto médio com os indivíduos assistidos pelas ações. Cabe registrar que o volume de atendimentos de 2012 se refere aos números dos três primeiros trimestres do ano, uma vez que os atendimentos do quarto trimestre ainda não haviam sido computados por ocasião da consulta dos dados institucionais.

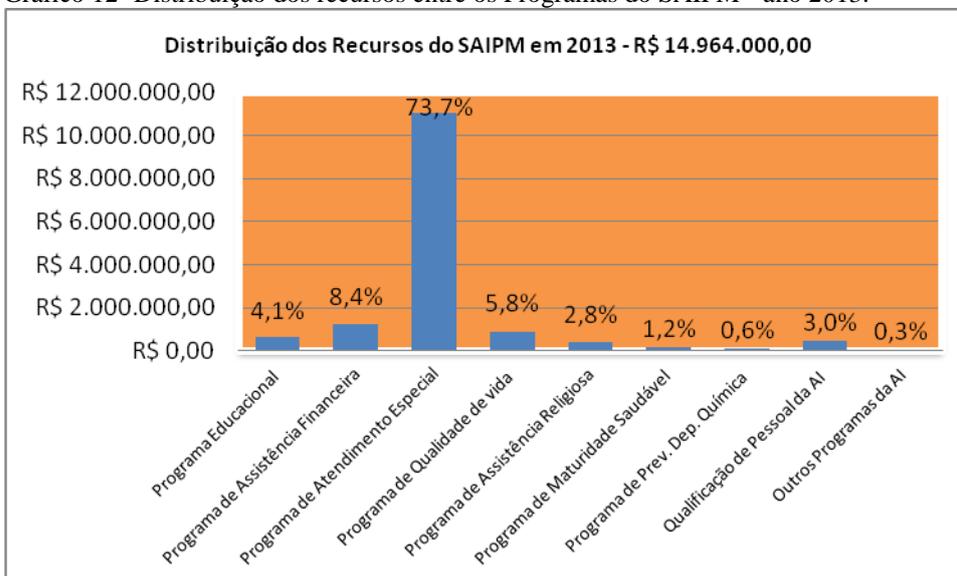
Gráfico 11 - Recursos provisionados para a execução do SAIPM de 2010 a 2013.



Fonte: Elaboração própria

No ano de 2013, os recursos foram distribuídos pelos programas do SAIPM na proporção apresentada no Gráfico 12. O critério de distribuição dos recursos segue a média histórica de utilização dos recursos e os valores subsidiados pelos OES.

Gráfico 12- Distribuição dos recursos entre os Programas do SAIPM - ano 2013.



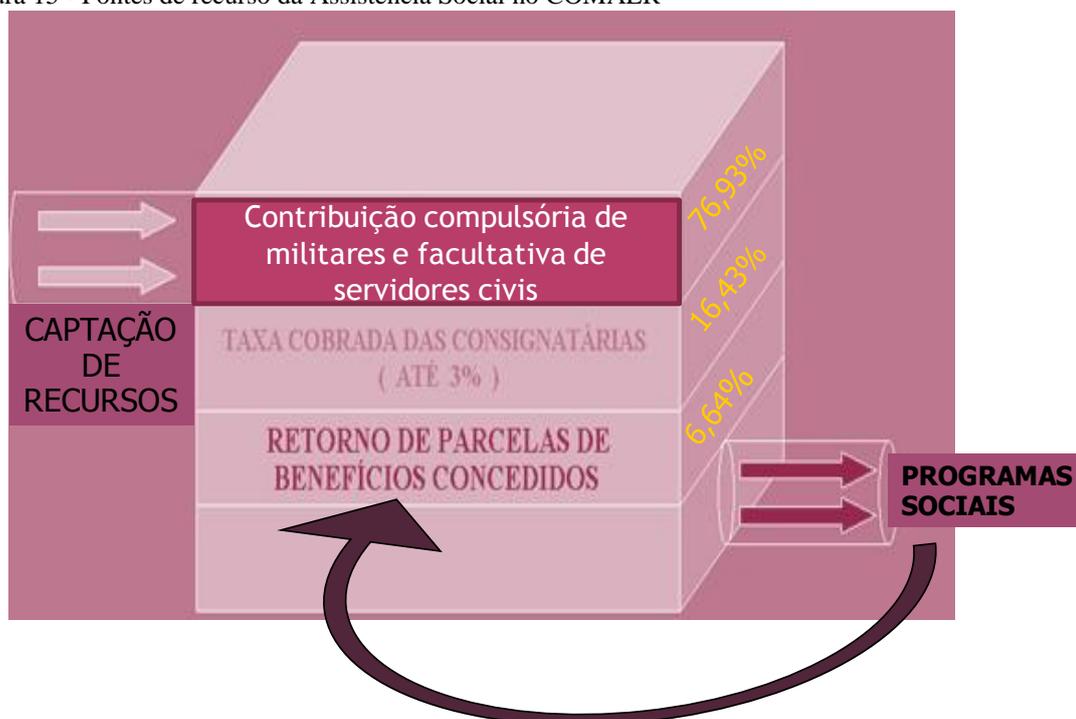
Fonte: Elaboração própria

Cabe destacar que 73,7% dos recursos foram alocados no Programa de Atendimento ao Especial, destinado ao pagamento das clínicas conveniadas para prestação da assistência especializada e que 2,8% foram alocados na assistência religiosa. Restou para o desenvolvimento das demais atividades 23,5% dos recursos, cerca de R\$ 3.516.000,00.

Os benefícios concedidos pelo SAIPM não são indenizáveis e são ofertados sob a forma de doação de bens e prestação de serviços, de acordo com os parâmetros desenhados na DGPM-501, 5ª Rev.

No Comando da Aeronáutica, além das contribuições compulsórias dos militares e pensionistas e da opcional dos servidores civis, que corresponde a cerca de 77% do total das receitas, constituem ainda receita para custeio das ações de Assistência Social os recursos provenientes da taxa cobrada das entidades consignatárias e o retorno das parcelas de benefícios concedidos e outras fontes determinadas pelo COMAER, conforme apresenta a Figura 15. No ano de 2013, o valor financeiro correspondente ao total destas receitas foi de R\$ 12.348.068,32.

Figura 15 - Fontes de recurso da Assistência Social no COMAER



Fonte: Elaboração própria. Adaptado de dados institucionais referentes à Ata da 10ª CASFA.

Em 2012 foram gastos R\$ 7.941.791,16, dos quais cerca de 85% foram alocados no PASIC3, conforme apresenta o Quadro 16. A tabela também revela o que o gasto médio, por pessoa assistida pelo Serviço de Assistência Social do Comando da Aeronáutica é de R\$ 763,41.

Quadro 16- Aplicação dos recursos do SAS/ COMAER no ano de 2012.

DESPESAS	TOTAL	TOTAL DE ATENDIMENTOS	GASTO POR PESSOA
PASIC 1, 2, 4 e 5	R\$ 1.024.293,31	96	R\$ 10.669,71
PASIC 3	R\$ 6.824.102,40	10307	R\$ 662,08
OUTROS	R\$ 93.395,45	S/INFORMAÇÃO	S/INFORMAÇÃO
TOTAL	R\$ 7.941.791,16	10.403	R\$ 763,41

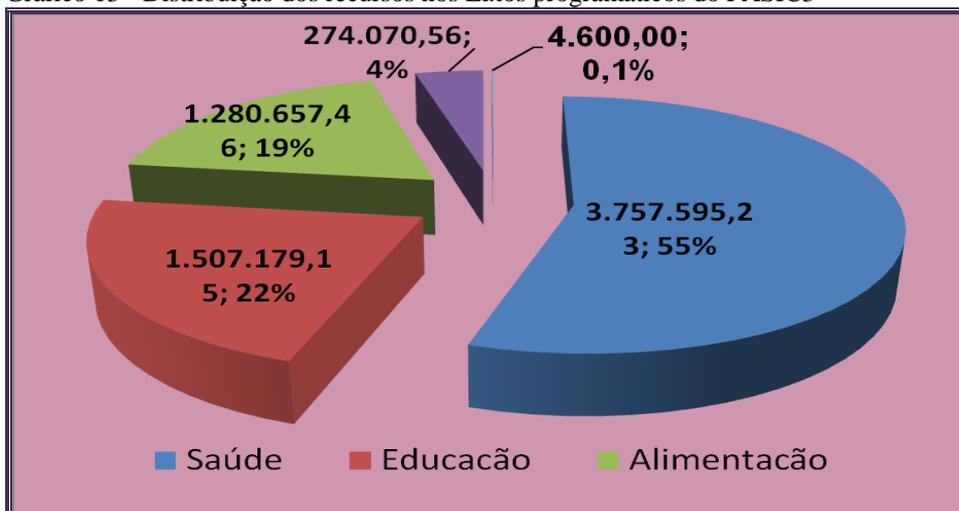
Fonte: Elaboração própria.

O elevado gasto por pessoa no SAS/ COMAER está relacionado às formas de concessão dos benefícios sociais, que podem ser:

- **Concessão com ressarcimento integral** – que compreende a prestação de serviço e/ou aquisição de bens (consumo e permanente), devendo o usuário ressarcir integralmente o valor concedido;
- **Concessão com ressarcimento parcial** - que compreende a prestação de serviço e/ou aquisição de bens (consumo e permanente), devendo o usuário ressarcir parte do valor concedido de acordo com percentuais e parcelas estabelecidos para cada projeto do PASIC3.
- **Concessão Excepcional** - que compreende a prestação de serviço e/ou aquisição de bens (consumo e permanente), composta pela modalidade de ressarcimento abaixo dos percentuais previstos na tabela dos programas, e a concessão do benefício sem ressarcimento por parte do usuário dos recursos do SAS/ COMAER.

O PASIC3 possui cinco eixos de intervenção, mas é no eixo “Saúde” que são alocados 55% dos recursos destinados ao Programa, conforme apresenta o Gráfico 13. Razão que explica o fato de este eixo receber maior aporte de recursos humanos, estruturais e financeiros para desenvolvimentos das atividades da Assistência Social.

Gráfico 13 - Distribuição dos recursos nos Eixos programáticos do PASIC3



Fonte: Adaptado dos dados institucionais referentes à 10ª CASFA.

No Comando do Exército, não existe especificação de percentual de contribuição dos usuários para composição de receita para a Assistência Social. O Comando utiliza recursos do FUSEX e do Fundo do Exército, conforme apresentado no item 6.3- Contribuintes da Política.

Nas ações de concessão de auxílio financeiro, o recurso disponibilizado ao usuário pode ser indenizável, não indenizável ou misto.

Os recursos para auxílio financeiro não indenizável são cobertos com recursos orçamentários na ação 2010. O valor provisionado para o ano de 2013 nesta ação é de R\$ 465.964,59, dos quais, nos meses de janeiro a setembro de 2013, foram utilizados R\$ 283.430,52. Não foi possível ter acesso à margem histórica da ação.

Os recursos indenizáveis são cobertos por recursos do Fundo do Exército e restituídos a este mediante consignação em bilhete de pagamento. Os mistos são custeados pela combinação destas fontes de recursos. A presente pesquisa não conseguiu ter acesso a tais informações.

Quanto aos recursos do FUSEX alocados no Programa de Necessidades Educacionais Especiais, identificou-se a utilização dos valores expressos na Tabela 17. A assistência prestada destina-se a custear parte das despesas com o atendimento aos portadores de necessidades especiais, dependentes diretos de militares e pensionistas, de forma proporcional ao nível salarial dos titulares.

Quadro 17- Assistência ao Indivíduo com Necessidades Educacionais Especiais do Comando do Exército

	RECURSOS	USUÁRIOS ATENDIDOS	MÉDIA POR PESSOA
2010	R\$ 2.138.101,28	1519	R\$ 1.407,57
2011	R\$ 2.726.624,00	1929	R\$ 1.413,49
2012	R\$ 3.102.805,78	1911	R\$ 1.623,66
JAN A OUT 2013	R\$ 3.290.815,00	1660	R\$ 1.982,42

Fonte: Elaboração própria.

Trata-se, portanto, do Programa que absorve maior parte dos recursos destinados à Assistência Social dos Comandos Militares.

5.11. Dimensão de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação

Desde a aprovação da PASFA e das suas diretrizes programáticas, a DIVAS não empreendeu, de maneira sistematizada, ações de monitoramento e avaliação da implementação da Política. Após normatizar as ações socioassistenciais dos Comandos Militares, acompanhou a Política em algumas situações bem pontuais e voltou-se para outros temas.

Os Comandos Militares possuem estratégias de acompanhamento e monitoramento, mas não possuem experiências de avaliação, considerando avaliação como uma dimensão mais ampla que contemplaria, por exemplo, em que medida os programas estão sendo efetivos para o atendimento de seu objetivo: melhorar a qualidade de vida da família militar.

5.11.1. Estratégias de Sistematização, Acompanhamento e Supervisão Técnica

A DASM realiza a coordenação, a supervisão técnica e o acompanhamento da execução das ações do SAIPM, conforme preconizado na DGPM-501, 5ª Rev.. Para tal, sistematiza as informações encaminhadas pelos OES, realiza reuniões técnicas com representantes das equipes dos OES, além de proceder às visitas técnico-funcionais

(VISITEC), que são visitas previamente anunciadas com o propósito de conhecer, avaliar e orientar a dinâmica do atendimento e as rotinas de funcionamento dos OES

As informações sobre o desenvolvimento dos Programas são encaminhadas pelos OES à DASM por meio do Plano Anual de Atividades (PAA) e do Relatório de Atividades. O primeiro é uma ferramenta de planejamento de que o OES dispõe para apresentar o desenho dos Programas e Projetos que implementará no ano subsequente, os objetivos da sua intervenção e os recursos disponíveis. O segundo é um instrumento de apresentação das ações desenvolvidas de forma clara e pormenorizada, para que a DASM possa acompanhar o desenvolvimento das atividades. Mostra como as atividades foram desenvolvidas, o público que atingiu, os resultados obtidos, como aplicou os recursos financeiros e humanos, além dos principais óbices da implementação e as estratégias de superação.

A DASM e a SDEE são subsidiadas com as informações estatísticas das atividades vinculadas ao SAIPM e ao SAS/ COMAER, por meio dos modelos de mapas presentes na DGPM-501, 5ª Rev. e na ICA 163-1/2011.

A ICA 163-1/2011 também prevê o planejamento anual do Setor de Serviço Social, disponível em seu anexo G e relatórios de acompanhamento e avaliação de programa e projetos (anexo H) e relatórios de reunião de grupo (anexo I), que possuem uma estrutura um pouco mais simplificada que os relatórios previstos na DGPM-501.

O Comando da Aeronáutica constitui, ainda, em cada Comando Aéreo Regional, os Comitês Regionais de Serviço Social, que têm por objetivo levantar as demandas da área social da região a que pertencem, identificando óbices para funcionamento dos programas. Os comitês reúnem-se trimestralmente e encaminham após as reuniões as conclusões e sugestões de procedimentos.

5.12. Impacto da Política e das suas Diretrizes no Desempenho das Atividades de Assistência Social das Forças Singulares

Os avanços normativos, o incremento e o aprimoramento das ações socioassistenciais dos Comandos Militares sugerem que a aprovação da Política contribuiu para incluir a temática da Assistência Social nas agendas decisórias destas instituições.

O Comando da Aeronáutica, no ano de aprovação da PASFA, fez alterações em suas normativas internas ICA 161-1 e ICA 163-1, que tratam respectivamente da gestão dos recursos da Assistência Social e das instruções reguladoras da Assistência Social, ajustando e incorporando as suas ações às deliberações que o texto da Política requeria. O Comando da Marinha reviu sua normatização e desde 2011, com a sua 5ª revisão, vem ajustando suas orientações com as CIRCULARES/ DASM/CM, nº 02/2012 e nº 03/2013.

Mas seu impacto foi ainda maior no Comando do Exército porque alavancou a temática, tirando-a da inércia em que se encontrava desde 1978. A prova cabal de que o Exército tem dado uma resposta à PASFA foi a aprovação da Portaria nº 884, que aprova as normas para a Assistência Social do Exército e da Portaria nº 881, em 2010, que aprova as normas para a execução do Programa de Preparação para a Aposentadoria do Exército Brasileiro. Ainda que estes programas ainda não tenham sido implementados, muito em função da ausência da definição de fontes de recursos específicos, as normativas orientam os técnicos e apoiam o processo de institucionalização da Política no Comando do Exército.

A Política fez com que o Comando do Exército entendesse, mesmo que tardiamente, que deveria se integrar às diretrizes e, ainda que não tenha avançado muito, já iniciou um processo de planejamento de implementação dos cinco programas, para superar as ações pulverizadas de Assistência Social que conduz.

Neste sentido, a PASFA deu um norte à condução das ações de Assistência Social voltadas ao seu público interno. Se cada Comando executava suas ações com objetivos distintos, eles passaram a ter uma direção superior, com um objetivo único e com diretrizes específicas.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O reconhecimento do órgão de direção das Forças Armadas de que a instituição deveria identificar e enfrentar, a partir de uma ação integrada, as vulnerabilidades sociais que os militares, servidores civis, seus dependentes e pensionistas vivenciam se deu com a criação do DESAS na estrutura regimental do Ministério da Defesa no ano de 2003. Tal constatação validou a hipótese inicial deste estudo de que a PASFA não inaugura na instituição a percepção da necessidade de intervir junto às demandas socioassistenciais da Classe Militar. Sua aprovação se dá com o intuito de normatizar e reconhecer formalmente a existência destas vulnerabilidades e das tradicionais formas de intervenção que os Comandos Militares empreendem para minimizá-las ou preveni-las.

A aprovação da Política de Assistência Social das Forças Armadas no ano de 2006 representou, então, o primeiro passo da Instituição rumo à unificação das ações socioassistenciais. Ao definir os objetivos e as diretrizes da sua implementação, a Política deu um norte para a condução das ações socioassistenciais e possibilitou sua consolidação nos Comandos Militares.

Da mesma forma como ocorreu com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a aprovação da PASFA demandou um tempo de maturação e de especificação para torná-la mais operacional. Quatro anos após a sua aprovação, por meio da publicação das diretrizes dos seus programas, a Política ganhou mais forma e conteúdo, definindo minimamente os programas que os Comandos Militares deveriam implementar.

O texto final destes dois documentos normativos foi construído em conjunto por técnicos e dirigentes do Ministério da Defesa e pelos representantes dos Comandos Militares. Seus avanços e lacunas normativas representam o que foi possível pactuar naqueles momentos em virtude das pretensões políticas dos atores envolvidos e dos patamares de desenvolvimento e institucionalização das práticas socioassistenciais nos Comandos Militares.

A Política recebeu um texto e definições operacionais muito incrementais, na medida em que absorveu o desenho e a metodologia de intervenção peculiares dos Comandos que apresentavam uma trajetória densa na condução das ações socioassistenciais, aproveitando as

suas experiências, a forma como os problemas foram delineados e o conhecimento acerca da cultura organizacional e da caracterização das demandas socioassistenciais do público usuário das ações sociais. Ao apoiar-se um modelo incremental,

A opção pelo incrementalismo é muito utilizada na formulação das políticas públicas porque estrategicamente facilita o processo de agendamento e da própria construção de alternativas para o enfrentamento do problema que demandou a formulação da Política. Ao incrementar não se cria algo novo, mas parte-se de algo que já foi testado, experimentado, onde já houve reflexões acerca das estratégias de superação dos problemas de implementação das ações, facilitando tanto o trabalho do formulador da Política quanto a aceitação por parte dos decisores, aqueles que efetivamente aprovam sua formatação. Ou seja, grande parte das ações socioassistenciais já era conduzida pelos Comandos, que já apresentavam fontes de receita e uma metodologia de aplicação do recurso, além de toda uma infraestrutura física e humana que já funcionava antes da Política ser aprovada. Esta opção por um formato de Política incremental é responsável por alguns entraves na implementação da Política, o que reforça a hipótese inicial deste estudo que pressupôs que os desafios de implementação da Política estavam relacionados à forma como esta foi agendada e formulada.

Por um lado, a opção pela formulação incremental facilitou o processo de aceitação da Política pelos Comandos Militares. Os Comandos da Marinha e da Aeronáutica, a despeito dos conflitos de interesses presentes no jogo político que marcou a criação do Ministério da Defesa e a respectiva subordinação das Forças Singulares a este, pouco resistiram à formatação da PASFA uma vez que pouco tiveram que alterar a estrutura que utilizavam para operacionalizar a Assistência Social. O Comando do Exército, por sua vez, se viu, ao mesmo tempo, compelido e atraído por àquela proposta. Compelido, na medida em que se constituía no único Comando que não apresentava aquela formatação de oferta dos serviços. Atraído, por compreender a importância e o potencial que aquelas ações apresentavam em termos de gerenciamento de recursos humanos.

Por outro lado, a opção pelo incrementalismo no processo de formulação da PASFA e de suas diretrizes programáticas não oportunizou para o Comando do Exército, que apresentava uma tênue trajetória na condução de ações sistemáticas de Assistência Social, a definição de questões essenciais ao desenvolvimento de suas ações sociais. Isto porque o texto da Política ganhou uma formatação lacônica, superficial e pouco incisiva, assim produzido

por estratégia dos atores que objetivavam driblar a padronização das ações, sobretudo daqueles atores que representavam os Comandos Militares. A falta de posicionamento do texto acerca das questões orçamentárias, da definição das fontes de receita, e de uma delimitação mais precisa do que se entende por programa de Assistência Social, dificulta a implementação das ações da Política no Comando do Exército, apesar de todo o esforço que os coordenadores das ações vêm empreendendo e da qualidade das produções normativas de seus formuladores. Ao mesmo tempo em que seus técnicos e coordenadores encontram na Política um instrumento de apoio para os enfrentamentos institucionais, as diretrizes das ações e os objetivos que estas devem assumir, encontram também nas suas lacunas, dificuldades para transformarem suas normatizações em ações práticas, sistematizadas e efetivas.

O Comando do Exército ainda não definiu uma fonte receita que advenha das contribuições dos usuários da Política, fator que tem impedido o desenvolvimento das ações dos cinco programas das diretrizes programáticas da PASFA. Ao utilizarem os recursos do Fundo do Exército e do FUSEX para operacionalizarem suas atividades socioassistenciais, recursos estes destinados a outras finalidades, os gastos com a Assistência Social acabam sendo incorporados em caráter de excepcionalidade. A Assistência Social do Exército, portanto, padece de uma fonte de recursos destinada especificamente ao provimento de suas ações e, como forma de unificar e padronizar a dimensão orçamentária da PASFA, vislumbra-se como possibilidade de superação deste nó operacional a definição e o direcionamento de um percentual do desconto do FUSEX para constituir a fonte de receita das suas ações de Assistência Social. Tal proposta poderia ser discutida numa reunião conjunta entre a CPSSMEA e a CASFA.

Além do exposto, o texto da Política não é enfático quanto à definição da atribuição do Ministério da Defesa como instância coordenadora, o que corrobora o agravamento do problema de coordenação da PASFA. O DESAS não empreende ações efetivas de coordenação da Política com vistas ao alcance do objetivo que motivou sua aprovação: a unificação e padronização das ações socioassistenciais conduzidas pelas Forças Armadas. Ainda que de forma velada, existem atores internos e externos que resistem à condução de ações efetivas de cobrança por parte do DESAS para a concretização deste objetivo, sob a justificativa de respeitar a autonomia administrativa que os Comandos Militares detêm.

Desta forma, a PASFA padece de um problema de coordenação, em virtude de um certo “esvaziamento de poder” da sua instância coordenadora. Foi somente no ano de 2013, sete anos após a aprovação da Política, que se iniciaram ações de mapeamento de recursos humanos mobilizados pela Política. O DESAS não analisa os relatórios de gestão das ações socioassistenciais dos Comandos Militares, não conhece as demandas mais prevalentes do público-alvo da Política e, tão pouco, o aporte financeiro que estas ações mobilizam.

Neste sentido, ao mapear como a Política tem sido implementada, nas suas mais importantes dimensões, o presente trabalho inaugurou a temática no Ministério da Defesa. Ainda que se constitua uma exploração inicial, diante das limitações temporais e do recorte temático necessário para conclusão da análise, é a primeira tentativa de caracterização da implementação da Política que considerou como universo o Ministério da Defesa e os três Comandos Militares.

O mapeamento da implementação da PASFA permitiu identificar algumas questões que merecem destaque. De início constata-se que a unificação normativa se deu com maior facilidade em temas e práticas que já apresentavam características comuns nos Comandos Militares. As divergências foram suprimidas do texto da Política e, como consequência, direta ou não, tais diferenças ainda permanecem no conteúdo das normatizações da Assistência Social nos Comandos Militares, no seu conteúdo programático, e conforme mencionado anteriormente, nas dimensões financeiras e orçamentárias. Sendo assim, torna-se muito difícil coordenar, acompanhar, monitorar e avaliar ações tão distintas, uma vez que é conduzida ao modo de cada Comando Militar. Tal fato confirma a terceira hipótese deste estudo de que os problemas de coordenação estão relacionados a um problema de cooperação derivado da resistência que os Comandos Militares oferecem para a efetiva integração e padronização das ações socioassistenciais.

Cabe destacar ainda um grande dilema que a PASFA encontra: as singularidades de cada Força. É um desafio de grande complexidade produzir um único texto que contemple todas as singularidades dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, mas este não pode ser o argumento para justificar sua superficialidade. Considera-se um desafio ainda maior a identificação destas singularidades para então encontrar as suas similaridades e definir melhor as atividades que devem ser desenvolvidas, e como devem ser desenvolvidas, sob pena de, ao negligenciar esta caracterização, retroceder a práticas assistencialistas ou se

perder na discricionabilidade da política pessoal de determinados atores. Esta especificação deve ser coletiva, a exemplo da metodologia utilizada na produção normativa da PASFA, incorporando técnicos e coordenadores dos três Comandos Militares e do Ministério da Defesa. Uma melhor especificação das atividades e das formas de operá-las pode ser, inclusive, uma alternativa de se chegar mais facilmente à efetiva integração e padronização das ações, objetivos que motivaram a construção da Política.

Para além da especificação das ações e assistências, sugere-se inicialmente, como forma de minimizar as dificuldades de coordenação da PASFA, a criação de um modelo de relatório de gestão padronizado pelo DESAS para facilitar o processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação da Política por parte do Departamento. O relatório pode ser desenvolvido com base nas dimensões analíticas utilizadas para mapear a Política presentes na metodologia do presente trabalho.

A falta da unificação e de padronização são impedimentos severos para uma efetiva coordenação e para garantia da universalidade do acesso. A Política define formalmente o direito dos seus usuários de terem acesso minimamente às ações dos cinco programas que ela prevê, mas o direito de fato é negado a alguns de seus mandatários na medida em que a Política não está integralmente implementada.

Atualmente convivemos com um fenômeno denominado “judicialização das políticas públicas”. Os direitos que são formalmente definidos pelas legislações produzidas pelo Estado brasileiro têm sido cobrados judicialmente pelo cidadão, quando os equipamentos de oferta de bens e serviços do Estado não conseguem assegurá-los. A PASFA e suas diretrizes programáticas garantiram formalmente o direito dos militares, dos servidores civis vinculados ao Ministério da Defesa e aos Comandos Militares, e de seus dependentes e pensionistas de terem acesso minimamente aos cinco programas da Política. O mapeamento da implementação revelou que esses programas não estão uniformemente implementados nos Comandos Militares. Não existe infraestrutura física, humana nem orçamentária referenciada ao atendimento de todo público-alvo da Política em suas demandas socioassistenciais. O acesso do público-alvo aos bens e serviços da Assistência Social é assegurado ou negado a depender da estrutura e da organização que cada Comando define para operar a Assistência Social, na forma de disponibilidade de programas, de recursos empreendidos e de distribuição dos serviços em todo o território nacional para cobrir as demandas do seu público-alvo.

Em se tratando de público-alvo, considera-se essencial defini-lo quantitativamente e caracterizá-lo. Atualmente o DESAS não conhece o número de indivíduos que constituem o universo do público-alvo da PASFA. Os militares, dependentes e pensionistas são contabilizados pelo Projeto “Perfil da Classe Militar”, mas não se conhece quantos indivíduos vinculados aos servidores civis, sobretudo pela ausência de dados acerca dos dependentes destes instituidores.

Para além da falta de definição quantitativa, identifica-se ainda uma contradição na definição do Público-alvo da Política. Se o que justifica a criação da PASFA são as demandas socioassistenciais específicas do público militar geradas pelas condições de trabalho e pelas requisições deste, além da necessidade de prover um serviço que atenda a esta especificidade, não ofertado pela PNAS e, se existe uma Política Nacional de Assistência Social, não contributiva, que assegura bens e serviços a quem dela necessitar, questiona-se porque os servidores civis estão incluídos no rol de usuários destes serviços tão específicos às demandas socioassistenciais da classe militar. Se de fato os servidores civis correspondem a cerca de 10% do público-alvo da Política, pode-se cogitar se não estão sendo colocados em risco os argumentos da especificidade e da legitimidade da Política para atendimento das especificidades das demandas dos 90% do público-alvo restante?

Outro aspecto a ser considerado é o caráter contributivo da PASFA. Temos uma política específica, para atendimento da especificidade das demandas da classe militar, financiada com recursos que advém da própria contribuição dos militares. As ações do Serviço de Assistência Integrada ao Pessoal da Marinha são financiadas com recursos que advém de descontos obrigatórios dos militares, para o qual o servidor civil não contribui. No caso do Sistema de Assistência Social da Aeronáutica, sua normatização define que apenas aqueles servidores civis que optam por contribuir podem ser atendidos pelas ações que o sistema financia, contrariando, inclusive, a definição da PASFA que não especifica a necessidade de contribuição. O Comando do Exército também não incorpora os servidores civis aos serviços prestados a título da Assistência Social.

Considerando o exposto, três questões precisam ser revistas. A primeira delas é a pertinência da permanência dos servidores civis, seus dependentes e pensionistas no rol de usuários da PASFA. Em seguida, considerando que estes servidores sejam mantidos, existe a necessidade dos Comandos da Aeronáutica e do Exército ajustarem suas normatizações para o

que prevê a PASFA em termos de definição de seu público-alvo, incorporando os servidores civis, dependentes e pensionistas, contribuintes ou não, no grupo dos possíveis usuários das ações sociais empreendidas. Por fim, destaca-se que a opção por mantê-los no grupo dos usuários da PASFA demanda que o Ministério da Defesa empreenda ações de estruturação física, humana e orçamentária, para disponibilizar a prestação dos serviços que a PASFA assegura aos servidores civis, dependentes e pensionistas vinculados ao Ministério da Defesa, atualmente não ofertada pelo Ministério.

Em relação à gestão dos recursos humanos de execução e coordenação da Política nos Comandos Militar, recomenda-se que haja uma inserção gradativa de profissionais dos quadros efetivos das Forças Singulares para comporem as equipes de referência da Assistência Social. Atualmente 65% da força de trabalho da assistência possui vínculo temporário com os Comandos Militares.

O vínculo temporário fragiliza o profissional na sua relação com a instituição, que em nome da manutenção do seu emprego, tende a evitar embates que, muitas vezes, são essenciais ao desenvolvimento das atividades do assistente social. O profissional de serviço social cotidianamente media a relação entre as dificuldades e demandas dos usuários e as possibilidades e interesses em atendê-las por parte de outros atores institucionais. Trata-se, portanto, de uma relação essencialmente conflituosa, no sentido da existência da divergência de interesses. Nesse sentido, tanto a fragilidade do vínculo quanto a falta de antiguidade do oficial temporário podem comprometer o nível de institucionalização da Política e o desenvolvimento de suas ações. Os equipamentos de execução e coordenação da Política precisam de profissionais experientes e antigos, para transmitirem conhecimento e segurança, garantirem a memória institucional e, sobretudo, manterem a Assistência Social na agenda da Instituição.

Além deste aspecto, o vínculo temporário imprime uma rotatividade de profissionais que compromete a continuidade e a qualidade das ações dos programas da PASFA. As demandas do público-alvo da Política são específicas e geradas pelas próprias características da profissão, o que torna essencial que o profissional técnico entenda a dinâmica e a cultura institucional para, então, construir estratégias de intervenção que respondam à especificidade destas demandas. A rotatividade retira o profissional da instituição quando ele começa a entender a dinâmica e as normas institucionais, a sua cultura organizacional, seja porque o

técnico obteve sucesso em algum concurso que lhe dê um vínculo efetivo, seja porque cumpriu o tempo máximo na instituição ou porque a instituição naquele ano não pode aproveitá-lo. O profissional perde, a Assistência Social e a assistência integrada perdem, a Instituição como um todo perde. Mas sobretudo perdem os usuários da PASFA.

Considera-se ainda interessante mencionar a forma de inserção destes profissionais nas atividades desenvolvidas. Um elevado percentual dos técnicos de serviço social está alocado em unidades de saúde, nas quais estes profissionais não executam os programas da PASFA, com exceção dos SAS-H do SAIPM que executam, além das atividades do serviço social hospitalar, os programas da PASFA para atendimento das tripulações destas unidades. Nesse sentido, os assistentes sociais das unidades hospitalares, com exceção daqueles lotados nos SAS-H, não podem ser contabilizados como recursos humanos da PASFA.

No estágio atual de implementação da política, cada sistema de Assistência Social caminha a seu modo e a seu passo e, na prática, a interoperabilidade ainda é um desafio. Algumas ações podem concorrer para que este desafio se transforme em realidade. Após analisar as peculiaridades da formulação e da implementação da PASFA, far-se-á duas sugestões com vistas a iniciar discussões de possíveis alternativas para a conquista da interoperabilidade da Assistência Social dos Comandos Militares: a unificação dos fundos de Assistência Social dos Comandos militares e a padronização dos Núcleos e Serviços de Assistência Social.

A primeira delas é a criação de um fundo único de Assistência Social dos Comandos militares, com recursos da contribuição dos militares, a ser gerenciado pelo Ministério da Defesa para atender as necessidades informadas pelos Comandos Militares, seguindo a mesma dinâmica orçamentária das demais atividades coordenadas pelo Ministério. A unificação dos Fundos poderia otimizar a administração dos recursos da Assistência Social e, se acompanhado da padronização dos equipamentos de atendimento (núcleos e serviços), teria maiores condições de garantir a universalidade de acesso dos usuários aos serviços. A exemplo dos equipamentos de atendimento da PNAS - CRAS e CREAS – a estrutura dos Núcleos e Serviços poderiam ser padronizadas e estes referenciados para cobertura de famílias de determinadas regiões. Estes equipamentos de atendimento se tornariam espaços de referência na região para o desenvolvimento dos cinco programas básicos da PASFA,

estruturado para o atendimento de qualquer usuário da Política, independente da Força a que estivesse subordinado.

Por fim, destaca-se que o nível de institucionalização da PASFA nos Comandos militares não depende apenas do aprimoramento da sua estrutura de oferta de serviços, mas, sobretudo, da percepção da essencialidade de suas ações para o cumprimento da sua missão constitucional. Enquanto a Assistência Social receber a condição de complementariedade e suas ações ficarem subalternizadas em relação às demais atividades da Instituição, a implementação da PASFA continuará com expressivas lacunas. É preciso entender que as demandas socioassistenciais do público da Política afetam diretamente o desempenho da sua atividade profissional, assim como a atividade profissional vulnerabiliza o militar e sua família. A instituição precisa definir qual o risco que ela pretende correr e o custo desta escolha. Decidir se vai permanecer no estágio de reconhecimento das demandas e normatização das ações, ou se vai partir para a efetiva implementação das ações da Política de Assistência Social das Forças Armadas.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Brasília, 2009a.

_____. Decreto nº 7.364, de 23 de novembro de 2010. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, das Funções Gratificadas - FG, das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança, das Gratificações de Representação pelo Exercício de Função e das Gratificações de Representação - GR do Ministério da Defesa**, Brasília, DF.

_____. Decreto nº 7.974, de 1 de abril de 2013. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Defesa**, Brasília, DF.

_____. Lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. **Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas**, Brasília, DF.

_____. Lei complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. **Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa**, Brasília, DF.

_____. Projeto de Lei nº 3.077, de 25 de março de 2008. **Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social**. Brasília: Congresso Nacional, 2008. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=387873>. Acessado em 13/09/2013.

_____. Ministério da Defesa. Portaria Normativa nº 881, de 26 de maio de 2010. **Aprova as Diretrizes para o desenvolvimento dos Programas da Política de Assistência Social das Forças Armadas**, Brasília, DF.

_____. Portaria Normativa nº 893, de 27 de junho de 2007. **Constitui o Conselho Consultivo de Assistência Social das Forças Armadas – CCASFA**, Brasília, DF.

_____. Portaria Normativa nº 1173, de 6 de setembro de 2006. **Aprova a Política de Assistência Social das Forças Armadas**, Brasília, DF.

_____. Portaria nº 1.432, de 22 de outubro de 2008. **Constituir a CPSSMEA e a CASFA**, Brasília, DF.

_____. Portaria Normativa nº 1.836, de 10 de dezembro de 2010. **Altera a Portaria nº 1432/ MD, de 22 de outubro de 2008**, Brasília, DF.

_____. Portaria nº 142, de 25 de janeiro de 2008. **Aprova os Regimentos Internos dos órgãos integrantes da estrutura organizacional do Ministério da Defesa**, Brasília, DF.

_____. Ministério da Marinha. Portaria Ministerial nº 83, de 26 de fevereiro de 1996. **Criação da Diretoria de Assistência Social da Marinha.** Brasília, DF.

_____. Ministério do Exército. Portaria Ministerial nº 3.056, de 07 de dezembro de 1978. **Aprova instruções gerais para o funcionamento do serviço de Assistência Social do Exército.** Brasília, DF.

_____. Presidência da República. **A profissão Militar.** Brasília: EMFA, 1995.

CAPELLA, A. C. N. **O processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002).** Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Ciências Sociais (PPGCSO) da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, UFSCar, 2004.(234 p.)

_____. **Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas.** São Paulo: UNESP: 2005.

DYE, T. R. **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas.** In: HEIDERMAN, F. G. e SALM, J. F.. Políticas públicas e desenvolvimento – bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB, 2009, p. 99-132.

FIGUEREDO, M.F; FIGUEREDO, A.C. **Avaliação Política e Avaliação da política: um quadro de referência teórico.** Anal.& Conj., Belo Horizonte, 1(3): 107-127, set.- dez./1986.

GIL, A. C.. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOMIDE, A.D.A. (2008). **Agenda Governamental e formulação de políticas públicas: O projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana.**

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise.** Caderno Ipea, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 19, cap. II, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_cap02.pdf. Acessado em: 13/09/2013.

KINGDON, J.. **Agendas, Alternatives and Public policies.** 3ª Ed. New York: Harper Collins, 2003.

LIMA JR., Olavo B.; SILVA, Ari de Abreu; LEITE, Maria Claudia. **Intervenção planejada na realidade social: escopo e limites da pesquisa de avaliação.** Rio de Janeiro, IUPERJ, 1978.

MINAYO, M. (Org), DESLANDES, S., GOMES, R.. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** 28. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

PAIM, J. S., COSTA, H.O.G., VILLASBÔAS, A.LQ.. **Política Pública e controle da violência: um estudo de caso na cidade de Salvador, Bahia, Brasil.** Cadernos de Saúde Pública. V.25, n. 3, mar/2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2009000300003. Acessado em: 22/07/2013.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n.16, jul/dez/2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=8KNIE6QvDN>. Acessado em: 22/07/2013.

VSITSMAN, J.; PAES-SOUZA. **A avaliação de programas e profissionalização da gestão pública**. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação. V.1, n.1. Jan-jun/ 2011: PP.18-35.

WINAND, Érica & SAINT-PIERRE. Héctor Luis (2010). **A fragilidade da condução política da defesa no Brasil**. *História*, vol.29, no.2, dez. 2010 (em português). Acessado em: 18/09/2013.

WINKLER, D.R.. Modelos: da teoria a prática. In: HEIDERMAN, F. G. e SALM, J. F.. Políticas públicas e desenvolvimento – bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB, 2009, p. 132-140.