

## PERFIL DE PROYECTO

**BRASIL**  
**MAYO, 2011**

### I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Fortalecimiento del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) en Brasil		
Numero del Proyecto:	BR-L1299		
Equipo de Proyecto:	Rita Sório (SPH/CBR), Jefa de Equipo; Patricia Jara (SCL/SPH); Gustavo Zuleta (SPH/CUR); Luisa Sigríd Vivo Guzmán (SCL/SPH); José Luis Vasquez (CBR/PDP); Teresa Maurea Faria (LEG/SGO), Claudia Pévere (SCL/SPH); y Joao Marcelo Borges (consultor).		
Prestatario:	República Federativa de Brasil		
Organismo ejecutor:	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS)		
Financiamiento:	BID (CO):	US\$61,8 millones	
	Local:	US\$38,2 millones	
	Total:	US\$100,0 millones	
Salvaguardias	Políticas identificadas: OP-703, OP-704, OP-102		
	Clasificación: Categoría B		

### II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

#### A. Contexto sectorial

- 2.1 En la última década, el gasto en asistencia social del gobierno federal en Brasil ha aumentado en 255% en términos reales, pasando de R\$11,2 billones en 2002 hasta llegar a R\$39,8 billones en 2010<sup>1</sup>. Este crecimiento se relaciona, sobretudo, con el aumento de las transferencias condicionadas de ingresos, realizadas especialmente a través del Programa Bolsa Familia (PBF) y los Beneficios de Prestación Continuada (BPC)<sup>2</sup>. Pero también se debe a la expansión de la red de unidades y servicios de atención del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), cuyos gastos crecieron 100% en el periodo. Junto al crecimiento sostenible de la economía y el empleo formal, la expansión de los gastos sociales ha contribuido a la significativa reducción de la pobreza, que cayó de un 35% en 2003 a un 24,1% en 2008, como también a una mejor distribución de los ingresos, estimándose que sólo el PBF es responsable por un 7% de la caída de la desigualdad<sup>3</sup>.
- 2.2 A pesar de que cuenta con un nivel de crecimiento alto y sostenido, el país tiene todavía importantes retos que enfrentar, entre los que destacan especialmente:

<sup>1</sup> MDS. *Nota Técnica – Financiamento da Assistência Social no Brasil*. Brasília: MDS, 2010.

<sup>2</sup> En marzo de 2011, el PBF beneficiaba 11,3 millones de familias, en cuanto el BPC alcanzaba otras 3,2 millones de mayores o personas con deficiencias.

<sup>3</sup> Soares, S., R. P. Ribas, e F. V. Soares (2009). *Focalização e Cobertura do Programa Bolsa Família: Qual o significado dos 11 milhões de famílias?* Brasília: IPEA. Texto para Discussão n. 1396.

(i) corregir los niveles de desigualdad socioeconómica; (ii) mejorar la distribución de recursos y oportunidades a nivel territorial; y (iii) mejorar la calidad de los servicios sociales que son utilizados principalmente por la población más pobre. Estas prioridades se sustentan en el hecho que, según cifras del año 2009, su índice de Gini es de 0,542, lo que se expresa entre otras cosas, en la persistencia de un contingente importante de la población que vive en condiciones de alta vulnerabilidad social. En efecto, en 2009 un 21,42% de la población era pobre y el 7,28% era extremadamente pobre, con una distribución muy desigual en el territorio nacional, pues mientras las regiones Norte y Noreste registraban tasas de pobreza de 37% y 44%, esas tasas no llegaban a un 14% en las demás regiones administrativas del país (Centro-Oeste, Sur y Sudeste).

- 2.3 En el tema de la calidad de los servicios para los más pobres, la nueva administración de Gobierno se ha comprometido con la revisión y mejoramiento de la oferta de programas y servicios que forman parte de las redes de protección y asistencia social, fundamentalmente porque el lugar que actualmente ocupan sus programas de transferencia de ingresos, han postergado la importancia de atender otras dimensiones de la vulnerabilidad que influyen muy significativamente en la capacidad de generación de ingresos, acumulación de activos y desarrollo de capital humano en las familias. Por eso es que en la agenda técnica del sector social del gobierno, ha recobrado renovado interés el tema de cómo está funcionando la red de servicios socioasistenciales, entendiéndolo que éstos pueden ocupar un lugar aún más relevante en la generación de opciones de inclusión social efectiva para los más pobres.

## **B. Avances y debilidades del Sistema Único de Asistencia Social en Brasil**

- 2.4 El SUAS es parte importante de la respuesta estatal al tema de la desigualdad, la pobreza y la vulnerabilidad en Brasil. Establecido en la Constitución de 1988 y en la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) de 1993, el SUAS establece competencias y responsabilidades de los tres niveles de Gobierno (federal, estadual y municipal), organiza la oferta de servicios socioasistenciales, además de definir las instancias de participación y control social<sup>4</sup>. En la distribución de competencias del Sistema, el MDS tiene el mandato coordinador y regulador, además de ser su principal fuente de financiamiento, sea directamente (cómo en el caso de del PBF y del BPC), sea a través de transferencias a los estados y municipios para el costeo de la implantación de las unidades y la provisión de los servicios de la red SUAS. Esto triple rol le impone al MDS las tareas de construir los parámetros, definir los criterios, e implantar los mecanismo para la provisión de los servicios (públicos y privados) y la distribución de los fondos a los gobiernos subnacionales, además de monitorear y evaluar sus resultados e impactos. La red del SUAS comprende: (i) Protección Social Básica (PSB), de carácter preventivo, con el objetivo de fortalecer vínculos familiares y comunitarios mediante servicios brindados en los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) o provistos por otros prestadores a los cuales los

---

<sup>4</sup>La concepción y definición de la forma de organización de la red de servicios socioasistenciales están establecidas en la Norma Operativo Básica de la Asistencia Social – NOB/SUAS, 2005.

beneficiarios son referidos, para lo cual dichos centros implementan el Programa de Convivencia y Atención Integral a la Familia (PAIF), eje principal y estructurante de toda esta red; y (ii) Protección Social Especial (PSE), orientado a realizar acciones de reparación, de mediana o alta complejidad, diferenciadas por el tipo de problemática que atienden, tales como situaciones de abandono, malos tratos físicos y/o psicológicos, abuso sexual, uso de sustancias psicoactivas, cumplimiento de medidas socioeducativas etc. Los Centros de Referencia Especializados de Asistencia Social (CREAS) son las unidades centrales de la PSE.

- 2.5 A pesar de su implantación reciente, la red de atención y los servicios que ofrece el SUAS se están expandiendo de forma acelerada (de 3.428 a 6.801 CRAS en seis años). Sin embargo, hay que llamar la atención sobre dos puntos importantes: primero, esta expansión es relativa, toda vez que tanto los centros existentes como los servicios que en ellos se ofrecen, no alcanzan a cubrir la demanda potencial de familias y personas que resultarían elegibles para ellos. Y, segundo, que no obstante el crecimiento de la oferta estatal, éste se sustenta en buena medida en las 9.398 organizaciones no-gubernamentales sin fines lucrativos contratadas por los municipios para brindar servicios a los beneficiarios del SUAS, según lo mostrado por el CENSO del Sistema realizado en el año 2010<sup>5</sup>.
- 2.6 El ritmo acelerado de implantación que esta red ha tenido, no ha contado con una planificación adecuada, lo que sumado a la baja capacidad institucional de la mayoría de los municipios ha generado altos grados de heterogeneidad entre los CRAS. A manera de ejemplo, vale la pena mencionar que casi la mitad de los centros no cuenta con equipamiento adecuado para operar, más del 30% de los CRAS no realiza diagnósticos sociales de su territorio, y la mitad de las unidades de atención no ofrece servicios específicos a los jóvenes, en circunstancias que se trata del segundo motivo de consulta más importante de la población que acude a los centros, después de los beneficiarios de PBF<sup>6</sup>. A esto se suma la inexistencia de metodologías, parámetros de calidad y costos, y falta de protocolos para la prestación de los servicios, lo que resulta en baja resolutiveidad, incapacidad de identificar las competencias profesionales necesarias para la ejecución de los servicios y una enorme disparidad con los proveedores privados, al no existir un marco que regule su actuación a la par de la red estatal del SUAS.
- 2.7 Considerando (i) que la mayoría de los centros de referencia de la red socioasistencial del SUAS, se ubica en territorios con alta concentración de población en situación de vulnerabilidad; (ii) que al menos tres de cada cinco consultas atendidas en los centros corresponden a familias más pobres que ya han sido empadronadas e incorporadas a PBF; (iii) que uno de cada dos consultas corresponde a familias que presentan algún grado de inseguridad alimentaria; y (iv) que la mitad de los casos que consultan en los centros corresponde a familias elegibles no incorporadas a los programas de transferencia de renta, la red SUAS representa un recurso institucional inestimable

---

<sup>5</sup> MDS. *Censo SUAS 2010 – Datos Preliminares*. Ponencia presentada durante la Misión de Identificación, Brasilia, 21 a 25 de marzo de 2011.

<sup>6</sup> MDS. *Censo CRAS 2009*. Brasilia: SAGI/MDS, 2009. Mimeo. Los datos de este estudio son preliminares.

para fortalecer las acciones del MDS y llevar a más población los servicios que pueden contribuir a romper el círculo de reproducción de la pobreza.

- 2.8 Con este propósito, el gobierno ha establecido entre sus prioridades implementar una serie de medidas tendientes a fortalecer el SUAS, que van desde la expansión y mejoría de la infraestructura, la formación y calificación de los recursos humanos, y el perfeccionamiento de las metodologías de atención, hasta el perfeccionamiento del marco regulatorio de los servicios socioasistenciales privados y la incorporación de estándares para nivelar la calidad de la atención entregada en los centros. En línea con la Agenda de Erradicación de la Extrema Pobreza, la cual se encuentra todavía en preparación y cuya ejecución tendrá el MDS como coordinador, el fortalecimiento del SUAS se centrará particularmente en el PAIF, dado que ésta se presenta como la mejor opción estratégica para llegar a las familias más vulnerables y apoyarlas en su proceso de inserción social.

### **C. Objetivos, componentes y resultados esperados**

- 2.9 El fin de este programa es contribuir a mejorar las condiciones de vida de familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social. Para lograrlo, se ha propuesto como objetivo general mejorar la calidad de los servicios socioasistenciales brindados por las unidades de atención del SUAS, a partir del fortalecimiento de la capacidad institucional del MDS como gestor y regulador del sistema, y la expansión y mejora de la oferta de servicios de la red de atención en el territorio.
- 2.10 **Componente 1 - Fortalecimiento institucional.** El objetivo de este componente es fortalecer la capacidad de gestión y regulación del MDS para consolidar la mejoría de calidad de los servicios que brinda el SUAS a la población objetivo. Entre los principales actividades a financiar, se contempla: (i) el desarrollo de protocolos de servicios socioasistenciales del SUAS, particularmente para la operación del PAIF; (ii) el diseño e implantación de protocolos operativos de integración, referencia y contra-referencia de programas y servicios sociales en el territorio, incluyendo mecanismos de articulación con agentes subnacionales; (iii) el diseño, implantación y entrenamiento para el uso de un sistema informatizado de registro de atención a los beneficiarios del PAIF; (iv) el desarrollo de estándares de desempeño y costo-efectividad de los principales centros y servicios del SUAS; y (v) el desarrollo y apoyo en la implantación del marco de regulación de las instituciones privadas que brindan servicio socioasistenciales.
- 2.11 **Componente 2. Mejoramiento de la calidad de la atención del SUAS.** El objetivo de este componente es expandir y mejorar la oferta de servicios de la red de atención del SUAS en el territorio. Preliminarmente se identificarán las siguientes actividades a financiar: (i) la construcción, en áreas de alta vulnerabilidad social, de 500 nuevos CRAS, de acuerdo con estándares arquitectónicos y de accesibilidad; (ii) reformas de 2.200 CRAS y 300 CREAS para adecuarlos a la normativa vigente sobre accesibilidad a personas con discapacidades; (iii) la capacitación de 10.000 profesionales públicos en los protocolos de atención del SUAS y de 1.400 agentes sociales para la difusión de derechos socio asistenciales; (iv) la formación técnica para 15.000 orientadores sociales del PAIF, del Programa

de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), de ProJoven Adolescente (PJA) y de otros programas vinculados al SUAS; y (v) la formación en gestión de 1.500 técnicos del nivel superior que trabajan en los CRAS y CREAS.

- 2.12 **Componente 3. Seguimiento y evaluación.** El objetivo de este componente busca reforzar la capacidad del MDS en el área de monitoreo y evaluación de las acciones socioasistenciales del SUAS sobre la población beneficiaria. Entre los principales productos a financiar, se contempla: (i) el diseño de un Plan Operativo de seguimiento del proyecto con énfasis en la evaluación del desempeño de los centros de atención; (ii) el levantamiento de la línea de base y evaluación de los impactos de la operación y de programas de asistencia social del MDS que el SUAS apoya; (iii) la realización y publicación de estudios, investigaciones, sistematización de buenas prácticas, análisis estadísticos y material de difusión sobre el SUAS.
- 2.13 La operación se alinea con la actualización de la Estrategia del Banco en Brasil (GN-2570) y se encuentra incorporada en el Programa de Operaciones 2011-OPR (GN-2617). Entre sus objetivos estratégicos se incluye apoyar el fortalecimiento del SUAS y reducir las brechas de calidad en la atención de los servicios ofrecidos en los CRAS y CREAS. Asimismo, se adhiere a la Estrategia Institucional del Banco (Documento IDB-O AB-2764) y contribuye al indicador de “Personas que se benefician de un programa destinado a combatir la pobreza”. También se enmarca dentro de los objetivos y prioridades de la Estrategia del Banco para una política social favorable a la igualdad y productividad (GN-2241-1).

### **III. TEMAS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR**

- 3.1 Durante la Misión de Identificación y en diálogo con el MDS, se identificarán preliminarmente algunos temas de conocimiento que podrán apoyar el diseño y la ejecución de esta operación: (i) sistematización de metodologías de acompañamiento de familias, referencia y contra-referencia de servicios sociales; (ii) mapeo de sistemas y/o mecanismos de regulación de servicios socioasistenciales no estatales; y (iii) análisis y recomendaciones sobre el modelo de co-financiación del SUAS.

### **IV. SALVAGUARDIAS**

- 4.1 El equipo del proyecto ha seguido las orientaciones de la Política de Salvaguardias y Medio Ambiente (OP-703) del Banco y propone la Clasificación B para esta operación (véase Anexos II y III).

### **V. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN**

- 5.1 El Anexo V detalla el cronograma y la ruta crítica para que el Borrador de Propuesta de Préstamo sea aprobado por OPC la primera semana de septiembre y que la operación sea aprobada por el Directorio la primera semana de octubre de 2011. Se prevé utilizar fondos administrativos para contratación de consultores por US\$91.410 y para misiones por US\$40.296.

## SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

<b>PROJECT DETAILS</b>	<b>IDB Sector</b>	[Not Set]	
	<b>Type of Operation</b>	Investment Loan	
	<b>Additional Operation Details</b>		
	<b>Investment Checklist</b>	Generic Checklist	
	<b>Team Leader</b>	Sorío, Rita Elizabeth (RITAS@iadb.org)	
	<b>Project Title</b>	Program to Strengthen the Social Assistance System	
	<b>Project Number</b>	BR-L1299	
	<b>Safeguard Screening Assessor(s)</b>	Jose Luis de la Bastida	
	<b>Assessment Date</b>	2011-04-25	
	<b>Additional Comments</b>		
<b>SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS</b>	<b>Type of Operation</b>	Loan Operation	
	<b>Safeguard Policy Items Identified (Yes)</b>	The operation is in compliance with environmental laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
		The operation (including associated facilities) will be screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
		An Environmental Assessment is required.	(B.05)
		The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
		The operation has the potential to pollute the environment (e.g. air, soil, water, greenhouse gases...).	(B.11)
		Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible	(B.17)

		procurement.	
	<b>Potential Safeguard Policy Items(?)</b>	No potential issues identified	
	<b>Recommended Action:</b>	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.	
	<b>Additional Comments:</b>		

<b>ASSESSOR DETAILS</b>	<b>Name of person who completed screening:</b>	Jose Luis de la Bastida
	<b>Title:</b>	
	<b>Date:</b>	2011-04-25

## SAFEGUARD SCREENING FORM

<b>PROJECT DETAILS</b>	<b>IDB Sector</b>	[Not Set]
	<b>Type of Operation</b>	Investment Loan
	<b>Additional Operation Details</b>	
	<b>Country</b>	BRAZIL
	<b>Project Status</b>	
	<b>Investment Checklist</b>	Generic Checklist
	<b>Team Leader</b>	Sorio, Rita Elizabeth (RITAS@iadb.org)
	<b>Project Title</b>	Program to Strengthen the Social Assistance System
	<b>Project Number</b>	BR-L1299
	<b>Safeguard Screening Assessor(s)</b>	Jose Luis de la Bastida
	<b>Assessment Date</b>	2011-04-25
	<b>Additional Comments</b>	

<b>PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY</b>	<b>Project Category:</b> B	<b>Override Rating:</b>	<b>Override Justification:</b>
			<b>Comments:</b>
	<b>Conditions/ Recommendations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Category "B" operations require an environmental analysis (see Environment Policy Guideline: Directive B.5 for Environmental Analysis requirements).</li> <li>The Project Team must send to ESR the PP (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports.</li> <li>These operations will normally require an environmental and/or social impact analysis, according to, and focusing on, the specific issues identified in the screening process, and an environmental and social management plan (ESMP). However, these operations should also establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.) where necessary.</li> </ul>	

<b>SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND</b>	<b>Identified Impacts/Risks</b>	<b>Potential Solutions</b>
	Safety issues associated with	<b>Address Community Health Risks:</b>



<b>POTENTIAL SOLUTIONS</b>	structural elements of the project (e.g. dams, public buildings etc), or road transport activities (heavy vehicle movement, transport of hazardous materials, etc.) exist which could result in moderate health and safety risks to local communities.	The borrower should be required to provide a plan for managing risks which could be part of the ESMP; (including details of grievances and any independent audits undertaken during the year). Compliance with the plan should be monitored and reported. Requirements for independent audits should be considered if there are questions over borrower commitment or potential outstanding community concerns.
----------------------------	--	---

<b>ASSESSOR DETAILS</b>	<b>Name of person who completed screening:</b>	Jose Luis de la Bastida
	<b>Title:</b>	
	<b>Date:</b>	2011-04-25

## **Fortalecimiento del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) en Brasil Estrategia Ambiental y Social**

### **I. Descripción del proyecto**

- 1.1 El fin del Programa de Fortalecimiento del Sistema Único de Asistencia Social de Brasil es contribuir a mejorar las condiciones de vida de familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social. Para lograrlo, se definió como objetivo general mejorar la calidad de los servicios socioasistenciales brindados por las unidades de atención del SUAS. Específicamente se busca: (i) el fortalecimiento institucional del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) en sus roles de regulador, coordinador y principal financiador del SUAS; (ii) construir o readecuar, según sea el caso, Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) y Centros de Referencia Especializada de Asistencia Social (CREAS), cuales son las principales unidades estatales del SUAS; (iii) desarrollar y implantar cursos de formación en niveles de pos-grado, técnico y de capacitación para calificar los recursos humanos del SUAS; y (iv) reforzar las capacidades del MDS en el área de monitoreo y evaluación del SUAS, incluyendo los resultados e impactos de sus servicios sobre la población-objetivo.
- 1.2 Componente 1 - Fortalecimiento institucional. El objetivo de este componente es fortalecer la capacidad de gestión y regulación del MDS para consolidar la mejoría de calidad de los servicios que brinda el SUAS a la población objetivo. Se contempla financiar: (i) el desarrollo de protocolos de servicios socioasistenciales del SUAS, particularmente para la operación del Servicio de Convivencia y Atención Integral a las Familias (PAIF); (ii) el diseño e implantación de protocolos operativos de integración, referencia y contra-referencia de programas y servicios sociales en el territorio, incluyendo mecanismos de articulación con agentes subnacionales; (iii) el diseño, implantación y entrenamiento para el uso de un sistema informatizado de registro de atención a los beneficiarios del PAIF; (iv) el desarrollo de estándares de desempeño y costo-efectividad de los principales centros y servicios del SUAS; y (v) el desarrollo y apoyo en la implantación del marco de regulación de las instituciones privadas que brindan servicio socioasistenciales.
- 1.3 Componente 2. Mejoramiento de la calidad de la atención del SUAS. Con el objetivo de expandir y mejorar la oferta de servicios de la red de atención del SUAS, este componente financiará: (i) la construcción, en áreas de alta vulnerabilidad social, de 500 nuevos CRAS, de acuerdo con estándares arquitectónicos y de accesibilidad; (ii) reformas de 2.200 CRAS y 300 CREAS para adecuarlos a la normativa vigente sobre accesibilidad a personas con discapacidades; (iii) la capacitación de 10.000 profesionales públicos en los protocolos de atención del SUAS y de 1.400 agentes sociales para la difusión de derechos socio asistenciales; (iv) la formación técnica para 15.000 orientadores sociales del PAIF, del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), de ProJoven Adolescente (PJA) y de otros programas vinculados al SUAS; y (v) la formación en gestión de 1.500 técnicos del nivel superior que trabajan en los CRAS y CREAS.

- 1.4 Componente 3. Seguimiento y evaluación. Con miras a reforzar la capacidad del MDS en el área de monitoreo y evaluación, este componente deberá financiar: (i) el diseño de un Plan Operativo de seguimiento del proyecto con énfasis en la evaluación del desempeño de los centros de atención; (ii) el levantamiento de la línea de base y evaluación de los impactos del programa; (iii) la realización y publicación de estudios, investigaciones, sistematización de buenas prácticas, análisis estadísticos y material de difusión sobre el SUAS.
- 1.5 En estos pocos años, el SUAS se materializó de manera muy ágil. Con efecto, ya son más de 6.801 los CRAS existentes, además de otros 1.300 CREAS, distribuidos por casi 95% municipios del país. Eso también refleja la expansión significativa de los gastos con asistencia social en el periodo, que han aumentado en 255% en términos reales, pasando de R\$11,2 billones en 2002 hasta llegar a R\$39,8 billones en 2010<sup>1</sup>. Gracias a la recién aprobada Tipificación Nacional de los Servicios Socioasistenciales del SUAS, el MDS en este momento se vuelve a la actualización del marco normativo del Sistema, lo que incluye un proyecto de ley en tramitación en el Congreso Nacional (PL SUAS), lo cual permitirá al MDS, entre otros, financiar los recursos humanos asignados por estados y municipios a las unidades del SUAS, además de reorganizar, a través de una nueva Norma Operativa Básica del SUAS, las transferencias de recursos para estos gobiernos subnacionales según una lógica más técnica (por bloques temáticos, como Gestión y Recursos Humanos, Servicios de PSB y PSE etc.) y menos fragmentada, como la que hoy vigora, la cual se divide en alrededor de 12 líneas de financiación (pisos básicos y variables per cápita para servicios de PSB, PSE, entre otros).
- 1.6 Si bien no haya normativas específicas en términos ambientales, de salud y seguridad, o de trabajo del SUAS, todas las normas nacionales se aplican en sus programas, proyectos, servicios y beneficios. Por otro lado, como se trata del sistema nacional de asistencia social, todos los criterios del SUAS se direccionan a la atención preferente a la población en mayor riesgo y/o vulnerabilidad social, en la cual se destacan algunos segmentos, como personas con discapacidades y mayores. En ese sentido, esperase del SUAS, en todos los niveles de gobierno, más altos grados de conformidad a la legislación nacional de protección a trabajadores (en términos de las modalidades de contratación y los derechos laborales de sus profesionales), niños y adolescentes (basándose en las provisiones del Estatuto del Niño y del Adolescente), personas con discapacidades y mayores. Así, por ejemplo, el Programa se impuso la tarea de readecuar todos los CRAS y CREAS que todavía no cumplen con la Norma de la Asociación Nacional de Normas Técnicas referente a accesibilidad.

## II. Contexto Institucional y Regulatorio

- 1.7 El contexto legal e institucional por el cual se definen las cuestiones ambientales y sociales en Brasil pasa por las políticas de protección ambiental tal como definidas en la legislación ambiental, en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

---

<sup>1</sup> MDS. *Nota Técnica – Financiamento da Assistência Social no Brasil*. Brasília: MDS, 2010.

- 1.8 Una serie de instrumentos de política y gestión ambiental fueron desarrollados en Brasil con la implementación de las políticas ambientales, a partir de la *Lei de Política Nacional de Meio Ambiente*, aprobada en 1981. Con relación al *Programa de Fortalecimiento del SUAS*, corresponden específicamente aquellos instrumentos referentes al control ambiental de la construcción y operación de inmuebles, a través del sistema de licenciamiento ambiental y de sus autorizaciones complementares.

### **El Licenciamiento Ambiental en Brasil**

- 1.9 Según la ley, el sistema de licenciamiento ambiental aplica a todas las actividades económicas con potenciales consecuencias ambientales. El sistema se define como un proceso de acompañamiento sistemático de estas consecuencias, y se desarrolla desde las etapas iniciales de planeación de un proyecto hasta el final de su realización, a través de la emisión de 3 licencias: La licencia previa (LP), necesaria en la fase de planeación de un proyecto; la licencia de instalación (LI), que autoriza las obras de implantación del proyecto, y la licencia de operación (LO), autorizando su operación, una vez concluida la obra. Cada tipo de licencia establece las condiciones de ejecución del proyecto, y las medidas de control ambiental a ser adoptado. El proceso incluye el seguimiento y la fiscalización de los efectos ambientales del proyecto, y las normas técnicas aplicables.
- 1.10 La concesión y los requisitos de las licencias concedidas deben ser publicados en el diario oficial del Estado y en un periódico de gran circulación.
- 1.11 La competencia para el licenciamiento ambiental está atribuido, según la legislación, esencialmente a las autoridades estatales de medio ambiente, con potestad para establecer normas específicas para el licenciamiento ambiental. Además, las instituciones estatales de medio ambiente pueden delegar el licenciamiento de las actividades con impactos locales a las entidades municipales, por convenio u otro instrumento legal, siempre y cuando exista, al nivel municipal, una estructura administrativa adecuada, incluyendo la implementación de un Consejo Municipal de Medio Ambiente, y que cuente con profesionales competentes, actuando dentro del marco de una legislación ambiental municipal.
- 1.12 Para el *Programa de Fortalecimiento del SUAS*, la expectativa es que las obras, por su simplicidad y tamaño reducido, serán sujetas a los requisitos más sencillos de licenciamiento ambiental, a nivel municipal, cuando los municipios estén habilitados para ejercer sus funciones ambientales, o a nivel estatal, en el caso contrario. No hay previsión de realizar evaluaciones de impactos ambientales (EIA) y sus respectivos informes de impacto ambiental (RIMA), tal como definido en la legislación, ya que no se plantea impactos ambientales potenciales significativos, ni según la legislación brasileña, ni tampoco según la *Política de Medio Ambiente y de Cumplimiento de Salvaguardias*, OP-703, del BID.
- 1.13 En general, para las obras de menor porte, como previsto en el *Programa de Fortalecimiento del SUAS*, podrían ser exigidos estudios ambientales simplificados asociados a la ubicación, instalación, operación y ampliación de los CRAS y CREAS, como aplica para cualquier construcción de oficinas y pequeños edificios, como base para la obtención de la licencia ambiental requerida.

- 1.14 De acuerdo con la Política de Salvaguardia de Medio Ambiente (OP-703) del Banco, y considerando la información disponible hasta el momento se propone la clasificación “B” para la operación, dado que tendrá impactos negativos no significativos ambientales y sociales. Las políticas que han sido activadas para la operación son: (B.01) Política de Acceso a Información– OP-102, Riegos de Desastres (OP-704); (B.02) Legislación y Reglamentos Ambientales del País; (B.03) Preevaluación y Clasificación; (B.07) Supervisión y Cumplimiento; (B.11) Prevención y Reducción de la Contaminación y (B.17) Adquisiciones.

### **III. Contexto Ambiental y Social**

- 1.15 Brasil es un país de dimensiones continentales, que posee una de las biodiversidades más altas del planeta, y caracterizado por siete grandes biomas: Amazonia; Caatinga; Cerrado; Mata Atlântica; Pampa; Pantanal; y el bioma Marino-Costeiro. Varios de estos biomas han sido significativamente afectados por la expansión de la población del país y de su infraestructura, particularmente durante el siglo XX, con el bioma de Mata Atlântica siendo reducido, por ejemplo, en aproximadamente 92% de su extensión original, desde la época del contacto europeo. Sin embargo, las políticas ambientales progresistas implementadas por Brasil desde el inicio de la década del 80, combinado con el altísimo grado de urbanización de la población, y de una reducción significativa del ritmo de crecimiento poblacional ha permitido limitar y manejar los impactos ambientales del crecimiento poblacional y de la expansión de la economía brasileña.
- 1.16 La concentración urbana de Brasil es muy alta, sobrepasando en el año 2000 la marca del 80% de la población total. El país pasó de 30% de población urbana a mas de 80% en un periodo de 60 año, o aproximadamente dos generaciones, indicando un proceso de urbanización extremadamente acelerado, y generando problemas significativos de falta de infraestructura básica para las poblaciones que se desplazaron del campo a la ciudad.
- 1.17 En este contexto, la generación de bolsones de pobreza extrema, donde se ubican la mayoría de los beneficiarios de esta operación, se han concentrado en la áreas urbanas, en estas últimas décadas.
- 1.18 Asimismo, en el contexto de la implantación de los CRAS y CREAS, no se puede determinar ex ante la ubicación específica de los mismos, por las razones mencionadas arriba, ya que el ámbito de actuación es nacional, enfocado en las áreas donde se concentran los bolsones de alta vulnerabilidad social, que corresponden principalmente a barrios desfavorecidos en áreas urbanas.
- 1.19 Por lo tanto la expectativa es que la totalidad de los centros sean construidos en áreas ya urbanizadas, que sean en los centros urbanos locales y regionales para servir a los beneficiarios meta, sin que haya vegetación nativa u ecosistemas críticos afectados por el Programa.

### **IV. Riesgos de Impactos y Medidas de Control**

#### **Impactos Ambientales potenciales**

- 1.20 De manera preliminar, la expectativa es que la implantación de los CRAS y CREAS, como cualquier edificación de oficinas de pequeño porte, podrá causar impactos negativos ambientales localizados, de corto plazo y de baja intensidad, esencialmente asociados a la *fase de construcción*, como por ejemplo, a) la remoción de vegetación, b) erosión localizada; c) contaminación del aire por generación de polvo, d) ruido y vibraciones; e) producción de desechos sólidos los cuales pueden derivarse del mal manejo y disposición de los residuos procedentes de restos de materiales de construcción (cemento, concreto, piedra, arena, hierro, cajas, bolsas y otros empaques, etc.); y f) de efluentes de la construcción como resultado del posible mal manejo de aceites usados, aguas residuales procedentes de servicios sanitarios temporales, derrames de combustibles y otros;
- 1.21 No se prevé impactos ambientales significativos durante la *fase de operación* de los CRAS y CREAS, ya que no habrá actividad hospitalera y por lo tanto no se espera generar desechos médicos y/o químicos peligrosos.
- 1.22 Los impactos específicos serán identificados durante la elaboración de los respectivos documentos ambientales necesarios para la obtención de las licencias ambientales, pero en principio, podrán ser controlados por vía de técnicas, especificaciones e buenas prácticas, estándares, cuando necesario.

#### **Impactos Sociales potenciales**

- 1.23 La operación es la segunda que el Banco desarrolla con el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) en Brasil. En cuanto la primera buscó apoyar el sistema de protección social a través de la expansión y consolidación del Programa Bolsa Familia, ésta se direcciona a fortalecer el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS). En este sentido, se prevé que el proyecto tendrá *impactos sociales positivos significativos*, sobretodo porque la operación se centrará particularmente en la calificación de los servicios socio asistenciales brindados a la población en situación de alta vulnerabilidad social.
- 1.24 Asimismo, no hay expectativa de reasentamiento asociado a la operación, ya que la estrategia de ejecutor consiste en minimizar los impactos sociales negativos, y por lo tanto seleccionar ubicaciones para los Centros que no necesiten reasentamiento involuntario de poblaciones. El Banco se asegurará que el Reglamento Operativo incluya, en los criterios de ubicación de los Centros, que no haya necesidad de reasentamiento involuntario de población. En el caso de que sucediera la necesidad de reasentamiento involuntario, el ROP integrará referencia a la necesidad de respetar la política de reasentamiento involuntario del BID, OP-765.
- 1.25 Tampoco habrá impacto del programa sobre las poblaciones indígenas de Brasil. Aunque las comunidades indígenas corresponden a poblaciones de alta vulnerabilidad, las políticas de asistencia social según las leyes brasileñas son diferenciadas para los pueblos indígenas del país, baja responsabilidad de la FUNAI, para acatar a las necesidades culturales, sociales y geográficas específicas de las comunidades. Los programas de asistencia social utilizan recursos ordinarios del presupuesto nacional bajo programas manejados por otros ministerios.

- 1.26 En términos de impactos sociales potenciales negativos generados por esta operación, se considera que estos pueden ser limitados a los impactos típicos generados por la construcción de oficinas de pequeño y medio porte, tales como: a) la alteración de la circulación local, peatonal y vehicular; b) los riesgos a la salud pública, por la generación de polvo, ruido y vibraciones, y c) impactos sobre la seguridad laboral de los trabajadores.
- 1.27 Durante la fase de operación de los centros, los potenciales impactos se limitan: a) a un aumento potencial en el tráfico vehicular y público en las inmediaciones de las oficinas; ii) cambios en el uso de las viviendas cercanas los CRAS y CREAS para proveer pequeños servicios a los usuarios de los Centros;
- 1.28 Todos estos impactos potenciales serán localizados, de corto plazo y de baja intensidad, y manejable según la normativa ambiental, social y laboral brasileña.
- 1.29 Debido a la pequeña escala de las edificaciones (CRAS y CREAS) y a su distribución espacial difusa por todo el territorio nacional, se puede concluir que los impactos potenciales socio ambientales negativos serán bajos, localizados, de corto plazo y típicos de la construcción civil de pequeña a mediana escala, y por lo tanto de fácil manejo a través de procedimientos estándares, en virtud del cual el equipo del proyecto propone su clasificación en la Categoría B, en cumplimiento con la *Política de Medio Ambiente y de Cumplimiento de Salvaguardias* (OP-703).

#### **Gestión de Riesgos de Desastres.**

- 1.30 Los Centros son edificaciones que pueden ser categorizados de Tipo 1, según directivas operativas de la política de *Gestión del Riesgo de Desastres*, OP-704<sup>2</sup>, o sea obras que pueden estar expuestas a desastres naturales por su ubicación geográfica.
- 1.31 Brasil no es un país con desastres de gran magnitud, y la actividad tectónica y volcánica es limitada o nula. Tampoco sufre de huracanes, tornados u otros fenómenos meteorológicos cíclicos de gran intensidad. Sin embargo, las lluvias generan, de manera recurrente, y con impacto social cada vez mas importante, aludes, deslizamientos de tierra, e inundaciones, con consecuencias significativos para la población y las estructuras ubicadas en zonas de riesgo. Estas zonas de riesgo suelen coincidir con los bolsones de pobreza, ya que la población urbana marginalizada se concentran en áreas disponibles, habitualmente, áreas de riesgo.
- 1.32 Por esta razón, y dado que no se puede ubicar los centros durante la preparación de la operación, el equipo de proyecto trabajará con el ejecutor para identificar medidas y acciones para evitar la ubicación de los Centros en zonas de riesgo, o cuando no sea factible, integrar medidas de reducción de riesgo y protección, coherentes con las orientaciones de la Política OP-704, y sus orientaciones.

#### **V. Estrategia Ambiental para la Misión de Análisis**

- 1.33 Por la naturaleza de las inversiones, no se necesitará estudios ambientales específicos, con la excepción de Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) que el equipo preparará en colaboración con el ejecutor y el consultor a ser contratado.

---

<sup>2</sup> DISASTER RISK MANAGEMENT POLICY GUIDELINES, March 2008. IDB

- 1.34 La operación establecerá los mecanismos básicos para asegurar que las inversiones sean compatibles con los requisitos de salvaguardias ambientales y sociales del BID y la extensa legislación ambiental y social brasileña. La viabilidad de la operación del punto de vista socio ambiental se ancla en las siguientes acciones, durante el proceso de preparación: (i) el equipo contratará a un consultor local especialista en medio ambiente, que participará, junto con el ejecutor, en la preparación de los documentos, procedimientos y del Reglamento Operativo necesario para asegurar la aplicación integral de la legislación ambiental brasileña y de las políticas pertinentes del BID (OP-703; OP-704; OP-102) (ii) sensibilizar al ejecutor con relación a las políticas de salvaguardias del BID (OP-703; OP-704; OP-102), y (ii) resaltar la importancia de aplicar medidas para evitar, mitigar, y compensar los riesgos y potenciales impactos ambientales y sociales asociados a la operación; (iii) planear y ordenar el proceso de implantación de los CRAS y CREAS con el establecimiento de criterios para la ubicación de los mismos; y (iv) establecer un ROP que incluya los requisitos ambientales y de gestión de riesgo, para la edificación y la re adecuación de los CRAS y CREAS; (v) poner a disponibilidad del pública toda la información pertinente, según los orientaciones de transparencia del Gobierno brasileño, y de la Política de Información OP-102, del BID.
- 1.35 El equipo del BID acordará con las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social, durante la preparación de la operación, el contenido y alcance del ROP y su anexo ambiental y de gestión de desastres, para la ubicación, construcción y operación de los CRAS y CREAS. En el caso de que el Programa decida trabajar con una muestra piloto de CRAS y CREAS, se utilizará esta muestra para testar la efectividad de la estrategia ambiental, con visto a: (i) identificar los riesgos ambientales derivados de la construcción y/o mejoramiento de la infraestructura que financiará este programa; (ii) recomendar ajustes al ROP para cumplir la normatividad ambiental correspondiente, acciones de mitigación y control de riesgos así como las salvaguardias ambientales del BID.



**BRASIL**  
**Programa de Fortalecimiento del Sistema Único de Asistencia Social**  
**Índice de Trabajo Propuesto y Completado**

<b>Temas</b>	<b>Descripción</b>	<b>Fechas estimadas</b>	<b>Referencias y enlaces e archivos técnicos</b>
Opciones técnicas y diseño	(a) Política Nacional de Asistencia Social y Norma Operacional Básica del SUAS	Completo	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=36091193">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=36091193</a>
	(b) Norma Operacional Básica de Recursos Humanos del SUAS	Completo	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=36091224">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=36091224</a>
	(c) Orientaciones Técnicas – Centro de Referencia de Asistencia Social	Completo	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=36091158">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=36091158</a>
	(d) Tipificación Nacional de Servicios Socioasistenciales	Completo	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=36091284">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=36091284</a>
	(e) Monitoreo SUAS: Censo CRAS 2008	Completo	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=36091193">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=36091193</a>
	(f) Protocolo de Gestión Integrada de Servicios, Beneficios y Transferencias de Ingresos del SUAS	Completo	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=36091307">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=36091307</a>
	(g) Nota técnica sobre modelos de acompañamiento familiar.	Junio de 2011	
	(h) Mapeo de los flujos y mecanismos de financiación del SUAS	Junio de 2011	
	(i) Desarrollo de padrones para proyectos de ingeniería de los CRAS	Junio de 2011	
	(j) Análisis de los flujos de referencia y contra-referencia de los CRAS	Junio de 2011	
	(k) Desarrollo del esquema operativo del componente de formación y capacitación del Programa	Junio de 2011	

<b>Temas</b>	<b>Descripción</b>	<b>Fechas estimadas</b>	<b>Referencias y enlaces e archivos técnicos</b>
Análisis del costo del proyecto y viabilidad económica	(l) Análisis de costo-beneficio de la mejoría de calidad de los servicios del CRAS	Junio de 2011	
Análisis institucional y temas de manejo fiduciarios, sistemas de seguimiento y evaluación	(m) Diagnóstico institucional del MDS, incluyendo propuesta de Unidad de Gestión del Programa y Plan preliminar de fortalecimiento del MDS (n) Análisis y sugerencias sobre los sistemas e instrumentos de información de la Red SUAS	Mayo de 2011  Junio de 2011	