



SUMÁRIO EXECUTIVO

ESTUDO PARA ELABORAÇÃO DO ÍNDICE DE ELEGIBILIDADE DOS
MUNICÍPIOS (IEMS) AO PROGRAMA SENTINELA

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Brasília, setembro de 2005

Sumário Executivo

ESTUDO PARA ELABORAÇÃO DO ÍNDICE DE ELEGIBILIDADE DOS MUNICÍPIOS (IEMS) AO PROGRAMA SENTINELA

1. Apresentação

O Estudo para elaboração do Índice de Elegibilidade dos Municípios (IEMS) ao Programa Sentinela foi executado pelo Departamento de Ciência Política (DCP) e pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher (NEPEM) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), no âmbito da carta de acordo 04046003 – Fundação de Desenvolvimento e Pesquisa (FUNDEP), firmada no marco do projeto de cooperação técnica internacional entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O período de vigência do contrato foi de dezembro de 2004 a setembro de 2005.

É importante enfatizar que este estudo se inseriu em um contexto de consolidação da assistência social como política pública e como direito social, um momento especial quando um intenso processo de reestruturação orgânica dessa política encontrava-se em curso. Nesse período, estava em gestação, e prestes a ser implantado pelo Governo Federal, o SUAS - Sistema Único de Assistência Social - que, por sua vez, seguindo as orientações da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social, de 1993) pretendia ampliar e resignificar o sistema, que já era descentralizado e participativo.

Segundo as orientações gerais da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), existem três grandes vertentes da proteção social, a saber: (a) as pessoas, (b) as suas circunstâncias, e, (c) seu núcleo de apoio - a unidade familiar. Estas três instâncias devem ser integradas para a prestação dos serviços de assistência social, de forma a privilegiar o desenvolvimento humano e social, incrementando as capacidades de famílias e de indivíduos. E é desta forma que “a PNAS se configura necessariamente na perspectiva sócio-territorial, tendo os mais de 5.500 municípios brasileiros como suas referências privilegiadas de análise, pois se trata de uma política pública, cujas intervenções se dão essencialmente nas capilaridades dos territórios” (PNAS, 2005)¹.

1 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social/PNAS. Resolução CNAS nº145, de 15 de outubro de 2004. Brasília, novembro de 2005.

No âmbito das políticas de assistência social temos o Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual e Comercial de Crianças e Adolescentes (Sentinela), criado em 2001, com o objetivo de “prevenir e combater a violência, o abuso e a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes. Para tanto, investe recursos em projetos de organizações governamentais ou não que privilegiem, entre outros aspectos, o apoio psicossocial desses meninos e meninas e a mobilização da sociedade”².

Em consonância com as diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)³, o Programa Sentinela estruturou-se em dois eixos: prevenção e atendimento. O primeiro eixo prevê a realização de campanhas de esclarecimento e capacitação de profissionais. O segundo, a intervenção direta, mediante a implementação de programas e projetos especializados de assistência social, bem como a articulação da rede de serviços governamentais e não-governamentais.

Assim, o objetivo principal da elaboração do IEMS foi a classificação da grande maioria dos municípios brasileiros⁴, inclusive os que já possuem o programa Sentinela, quanto à situação de risco e vulnerabilidade às práticas de abuso e de exploração sexual de crianças e adolescentes (ESCCA), visando direcionar a alocação dos recursos do programa para as populações mais expostas a tais práticas. A construção do Índice de Elegibilidade permite conhecer as condições do contexto sócio-econômico, cultural e familiar dos indivíduos, crianças e adolescentes, vitimizados pela exploração sexual. As unidades de análise privilegiadas para a identificação de tais condições foram o município de moradia dessas crianças e adolescentes, bem como sua unidade familiar.

Como resultado, obteve-se um instrumento capaz de potencializar a focalização da demanda ao referido programa, demonstrando quais seriam aqueles municípios brasileiros com maior grau de elegibilidade a receberem este formato de política social, com vistas a otimizar recursos e esforços de implementação e gestão. Cabe destacar o fato de o IEMS se referir especificamente a situações físicas, geográficas, demográficas e sociais que podem (e devem) alterar-se com a passagem do tempo. Sua atualização permanente permitirá identificar avanços (ou retrocessos) na situação do Programa e sinalizará a direção desejada de expansão da referida política.

2 UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG). Estudo de viabilidade do Programa Sentinela. Belo Horizonte, jan./fev. 2004, p. 3.

3 BRASIL. Presidência da República. Lei n. 8.069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em 18 jan. 2012.

4 O IEMS manteve, basicamente, o seu foco na análise de indicadores que estão apresentados no Censo Demográfico de 2000. Por esta razão, não foi possível estabelecer a classificação no IEMS para os 57 municípios que foram criados/desmembrados depois de 2000.

2. Metodologia

As principais indagações que informaram a construção do índice de elegibilidade foram: quais são os fatores que aumentam a probabilidade de crianças e adolescentes brasileiros serem vítimas de abuso⁵ e exploração sexual? Estes fatores atuam isoladamente ou se combinam de alguma maneira? A combinação dos fatores incrementa exponencialmente as chances de vitimização dessas populações? Quais são as condições mínimas de infra-estrutura requeridas para que determinado município, identificado como portador de altos graus de risco e de vulnerabilidade, possa ser contemplado com recursos do Programa Sentinela e seja considerado habilitado para sua utilização em consonância com os objetivos definidos pelo Programa?

A partir de tais questões foram elencados quatro fatores – Risco, Vulnerabilidade Social, Infra-estrutura e Habilitação – que, por sua vez, foram subdivididos em critérios e indicadores. Trata-se, portanto, de um índice multicritério, no qual cada fator constitui um índice parcial calculado a partir de um conjunto de critérios complementares. Cada critério, por sua vez, decompõe-se em um conjunto de indicadores específicos. Foram atribuídos pesos aos diferentes fatores, critérios e indicadores, tendo em vista a estimativa de seus diferentes impactos sobre o fenômeno em questão.

Os indicadores que compõem os fatores risco e vulnerabilidade foram escolhidos a partir de dois grandes grupos: (a) indicadores de risco, que nos remetem às condições espaciais e de localização geográfica do município, condições estas que estão já definidas pela Portaria nº 878/2001, de 03 de dezembro de 2001, que regulamentou o Programa Sentinela. Estes indicadores foram levantados, segundo a gestão nacional do Sentinela, a partir de estudos e pesquisas empíricas que discutem, em profundidade, as especificidades do tema da ESSCA no Brasil; (b) indicadores de vulnerabilidade social, que localizam nas características sócio-demográficas municipais e da unidade sócio-familiar a maior exposição dos municípios e de grupos familiares à ESSCA. Considera-se, assim, que, além daquelas condições que já se encontram regulamentadas como podendo ser predisponentes ao risco da ESSCA no Brasil (os critérios que compõem o Fator Risco), existem fatores socioeconômicos e demográficos específicos que podem tornar, tanto os municípios quanto as suas unidades familiares, ainda mais vulneráveis.

Pela mesma razão, decidiu-se, também, pela inclusão de algumas variáveis que vão recortar: (a) a vulnerabilidade do município: percebida através da proporção de pessoas que vivem com renda mensal inferior a R\$ 75,00, dados referentes ao

5 O Índice de Elegibilidade aqui proposto, na verdade, contempla apenas as dimensões relacionadas ao fenômeno da Exploração Sexual e Comercial de Crianças e Adolescentes (ESSCA), já que se constatou a existência de obstáculos intransponíveis, no momento, para a obtenção de informações fidedignas relacionadas ao problema do abuso sexual de crianças e adolescentes.

ano de 2000; e, (b) a vulnerabilidade da unidade sócio-familiar: percebida através da composição de indicadores pertinentes à situação de vulnerabilidade das crianças residentes no município e das condições de vulnerabilidade da unidade domiciliar. Este conjunto de indicadores, a nosso ver, cumpre bem a tarefa de dar destaque à fragilidade econômica do município, dando a devida relevância, para além das condições geográficas e físico-ambientais já descritas no Fator Risco, à vulnerabilidade econômico-familiar que, certamente, é um dos elementos de maior grau de predisposição das famílias ao fenômeno dramático vivido na exploração de crianças e de adolescentes no Brasil.

Seja porque existam elementos sócio-geográficos ou características demográficas municipais que tornam o ambiente imediato um risco para a exploração sexual e comercial de crianças e de adolescentes, seja porque as unidades familiares e as características sócio-demográficas municipais comportam dinâmicas que as tornam mais vulneráveis, considera-se que estes dois critérios são os mais relevantes para a definição da implantação do Programa Sentinela em um determinado município e, portanto, sua ponderação no Índice de Elegibilidade Municipal foi maior do que aquela conferida ao terceiro fator (infra-estrutura).

Outro indicador relevante para a determinação da elegibilidade municipal ao Programa Sentinela relaciona-se à ocorrência do fenômeno da ESCCA no referido município. Portanto, a “demanda” foi considerada como outro critério importante no que tange à elegibilidade do município. Não obstante, após numerosas tentativas de identificar bancos de dados consolidados com informações de ocorrências/denúncias de exploração e abuso sexual de crianças e de adolescentes no Brasil, que estivessem disponíveis, apresentassem nível de desagregação por município brasileiro e fossem minimamente confiáveis, foi localizado o Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA)⁶, do Ministério da Justiça. Este Sistema, oriundo das denúncias que chegam aos Conselhos Tutelares espalhados pelo território nacional, no entanto, não está, até o momento, conectado com todos os Conselhos Tutelares no Brasil e a sua alimentação periódica não pode ser considerada rigorosa. Desta forma, foi mantido o critério de “demanda”, mas ele foi alocado dentro das variáveis que compuseram o Fator Risco.

Já o fator Infra-Estrutura diz respeito às condições estruturais que o município possui (ou não) para fazer frente ao problema. Estamos atribuindo a este fator um peso menor no IEMS, mas gostaríamos de destacar que o mesmo não deixa de ser igualmente relevante para o tema da elegibilidade municipal, já que dependerá fundamentalmente dos gestores municipais e das condições estruturais, orçamentárias e técnicas de seus municípios e de sua rede de atendimentos sociais, não só o sucesso na implementação, mas, sobretudo, a continuidade, a permanência e a eficácia do Programa no que tange ao enfrentamento do problema.

6 Disponível no sítio <http://portal.mj.gov.br/sipia/>

Contudo, uma ponderação menor deste fator no IEMS justifica-se pelo fato de que, talvez, aqueles municípios que possuem menores condições infra-estruturais (sobretudo aquelas de cunho público) sejam igualmente aqueles que possuem maior necessidade de atendimentos na área social. Sendo assim, pontuando com um peso menor o fator infra-estrutura, não seriam injustamente “punidos” os municípios que apresentem pior desempenho neste fator. Todavia, está também claro, como se sabe, que a existência de uma rede eficaz e verdadeiramente atuante e operativa de atendimentos sociais é fundamental para o enfrentamento da ESSCA no Brasil.

Apenas cinco municípios não executavam nenhum dos programas de desenvolvimento social considerados (Bolsa-família, Agente Jovem, Programa de Assistência Integral à Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Programa de Assistência à Criança). A mesma tendência foi observada no caso dos programas na área de saúde (Saúde Família, Agentes Comunitários e Saúde Bucal), Educação (Brasil Alfabetizado e Programa de Ações Educacionais Complementares) e Habitação (Programas Habitacionais e Regularização Fundiária).

Uma primeira síntese explicativa dos pesos internos atribuídos aos critérios, dentro dos respectivos fatores de risco, vulnerabilidade e infra-estrutura, pode ser visualizada nos quadros apresentados a seguir:

Quadro 1: Variáveis componentes do Fator Risco

CRITÉRIO	PESO	PESO RELATIVO
Capital dos estados e DF	1	0,053
Grandes regiões metropolitanas	1	0,053
Pólos turísticos	3	0,158
Regiões Portuárias e ribeirinhas	3	0,158
Entroncamentos rodoviários	3	0,158
Zonas de garimpo	3	0,158
Regiões de fronteira internacional	2	0,105
Regiões de Terra indígena	1	0,053
Demanda registrada nos Conselhos Tutelares	2	0,105
Total	19	1,00

Fonte: Pesquisa de Avaliação do Programa Sentinela DCP/NEPEM, UFMG e SAGI-MDS (2005).

Quadro 2: Variáveis Componentes do Fator Vulnerabilidade Social

CRITÉRIO	PESO	FATOR DE PONDERAÇÃO
Vulnerabilidade do Município	5	0,5
Vulnerabilidade Familiar	5	0,5
Total	10	1,00

Fonte: Pesquisa de Avaliação do Programa Sentinela DCP/NEPEM, UFMG e SAGI-MDS (2005).

Quadro 3: Variáveis Componentes do Fator Infra-estrutura

CRITÉRIO	DEFINIÇÃO	PESO	FATOR DE PONDERAÇÃO
Proteção à Infância e Juventude	Presença de Conselhos Tutelares e da Crianças e Adolescentes.	4	0,333
Situação da Rede de Atendimentos Públicos à Infância e Juventude (intersectorialidade Potencial)	Assistência Social	2	0,167
	Saúde	2	0,167
	Educação e Qualificação Profissional	2	0,167
	Habitação	2	0,167
	Assistência Social	12	1,00

Fonte: Pesquisa de Avaliação do Programa Sentinela DCP/NEPEM, UFMG e SAGI-MDS (2005).

A inclusão dos fatores vulnerabilidade e infra-estrutura no IEMS representa a contemplação, para além dos critérios já identificados na regulamentação do Programa Sentinela (e incorporados aqui, à exceção daqueles que se referiam às “obras de grande impacto” e aos “grandes entrepostos comerciais”, por questões de impossibilidade na sua operacionalização), de outros indicadores que demarcariam a situação de vulnerabilidade e o empoderamento dos municípios e de suas famílias no que tange à possibilidade de enfrentar o fenômeno da ESSCA.

3. Resultados

Em primeiro lugar, foi realizado um ordenamento dos municípios brasileiros segundo sua elegibilidade ao Programa Sentinela, a partir dos critérios que estruturam o IEMS. Estabeleceu-se um “piso mínimo” de referência (um ponto básico de partida) para a elegibilidade dos municípios ao Programa. Este piso foi definido, por sua vez, pela presença nos municípios de, pelo menos, um dos critérios de risco que compõem o IEMS. Significa dizer, portanto, que foram excluídos da nossa listagem de elegibilidade aqueles municípios que apresentaram pontuação 0 (zero) no Sub-Índice de Risco do IEMS (1661 municípios no total, dos quais 19 estão entre os 314 municípios que possuem o Programa Sentinela). Essa exclusão deve-se ao fato de que o IEMS pretende mensurar a elegibilidade dos municípios brasileiros à ESSCA e que os critérios que compõem o fator risco são os mais relevantes para a regulamentação do Programa. A aplicação deste critério gerou

a classificação de 3.846 municípios brasileiros como elegíveis ao Programa Sentinela. O valor do IEMS variou entre 0,0 e 1. Considerada a presença de riscos como um piso mínimo para a hierarquização, os valores obtidos variaram entre 0,0835 e 0,5974, com uma distribuição simétrica, sendo a média e mediana iguais a 0,27.

Foi estabelecida uma primeira divisão na distribuição dos municípios brasileiros, segundo o IEMS, por grupos de 10% da distribuição total, ou seja, por seus decis, conformando-se assim 10 níveis de elegibilidade (situando-se o grupo dos 10% de municípios mais elegíveis no nível 10, e assim por diante, até o nível 1 de elegibilidade, onde se situa o conjunto dos 10% de municípios que apresentam o menor nível de elegibilidade). Com a adoção desta forma de caracterização da elegibilidade no IEMS foi possível identificar, em sua distribuição, uma significativa diferença de amplitude entre o último e o penúltimo decis, ou seja, entre os níveis 9 e 10 de elegibilidade, que conformam, somados, os 20% da distribuição de municípios mais elegíveis no IEMS.

Analisando-se os municípios que apresentam índices mais elevados de elegibilidade final ao Programa Sentinela (a saber, os municípios classificados nos níveis 9 e 10 de Elegibilidade), tem-se que, dos 314 municípios que participavam do Programa Sentinela, apenas 150 foram classificados pelo IEMS nos níveis 9 e 10 de elegibilidade, enquanto outros 619 municípios brasileiros incluídos pelo índice nestes níveis não pertenciam ainda ao Programa Sentinela.

O Quadro 4 apresenta a distribuição dos municípios brasileiros por níveis de elegibilidade e pelas regiões geopolíticas.

Quadro 4: Distribuição dos municípios brasileiros por Regiões e por Níveis de elegibilidade (grupos de 10%), (2005)

Região/Estado	Níveis de Elegibilidade IEMS										Total
	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5	Nível 6	Nível 7	Nível 8	Nível 9	Nível 10	
BRASIL	384	385	385	384	385	385	384	385	385	384	3846
CENTRO OESTE	28	47	42	47	28	20	18	27	30	35	322
GO	19	27	21	28	16	7	8	10	4	2	142
MS	1	2	2	7	6	6	6	9	14	23	76
MT	8	18	19	12	6	7	4	7	12	10	103
DF	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
NORDESTE	2	3	20	94	133	175	204	205	206	208	1250
AL	0	0	0	0	1	6	10	10	31	14	72
BA	0	2	7	54	62	69	52	33	30	40	349
CE	0	0	0	0	1	3	20	23	33	51	131
MA	0	0	1	4	16	28	22	23	27	23	144
PB	0	1	3	10	20	23	20	28	20	12	137
PE	2	0	0	8	9	8	23	30	17	41	138
PI	0	0	2	2	5	16	34	33	19	3	114
RN	0	0	7	15	18	15	11	13	17	15	111
SE	0	0	0	1	1	7	12	12	12	9	54
NORTE	1	2	27	23	43	44	44	37	54	86	361
AC	0	0	0	0	0	2	2	4	3	11	22
AM	0	0	0	0	1	5	5	6	16	29	62
AP	0	0	0	0	3	3	0	0	1	5	12
PA	0	0	14	5	15	13	18	10	18	18	111
RO	0	0	4	2	5	3	3	5	10	11	43
RR	0	0	0	1	0	1	0	2	1	10	15
TO	1	2	9	15	19	17	16	10	5	2	96
SUDESTE	232	169	133	109	95	76	54	74	53	24	1019
ES	0	7	6	9	13	7	3	9	3	2	59
MG	88	85	74	78	68	61	44	55	45	14	612
RJ	7	16	15	6	7	4	3	5	2	8	73
SP	137	61	38	16	7	4	4	5	3	0	275
SUL	121	164	163	111	86	70	64	42	42	31	894
PR	27	45	61	42	34	30	33	16	16	17	321
RS	73	78	59	40	33	19	18	17	14	9	360
SC	21	41	43	29	19	21	13	9	12	5	213

Fonte: Pesquisa de Avaliação do Programa Sentinela DCP/NEPEM, UFMG e SAGI-MDS (2005).

A Região Norte apresentava o maior contingente de municípios com alta elegibilidade ao Programa Sentinela, seguida de perto pela região Nordeste, sugerindo que ambas estas regiões sejam priorizadas quando da expansão do Programa. A Região Centro-Oeste aparecia também com altos níveis de elegibilidade, sendo que a região Sudeste e a região Sul apresentavam menores níveis de elegibilidade.

Eram predominantes, na faixa de mais alta elegibilidade no IEMS, aqueles municípios que: ou são metrópoles ou são de grande porte; sendo que os níveis de elegibilidade vão decaindo à medida que o porte/tamanho populacional dos municípios também vai diminuindo. As grandes metrópoles concentravam múltiplos riscos, como mostra o Quadro 5.

Quadro 5: Estatísticas Descritivas do IEMS segundo o Porte Populacional do Município (2005)

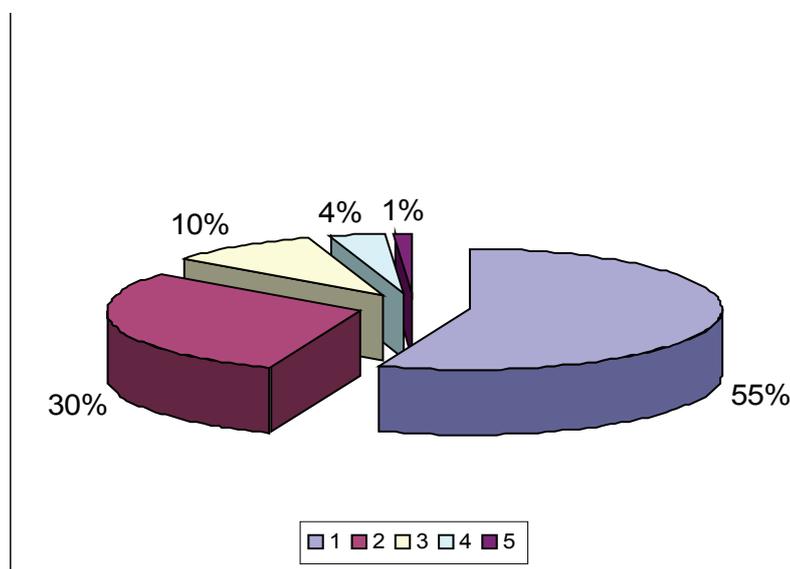
Porte do município	IEMS					Total de Municípios	
	Média	Mediana	Desvio- Padrão	Mínimo	Máximo	N	%
Pequeno I	0,25546	0,25682	0,06152	0,08355	0,57785	2488	64,7
Pequeno II	0,28790	0,29271	0,07434	0,10812	0,55277	836	21,7
Médio	0,29539	0,29611	0,08573	0,11122	0,56222	279	7,3
Grande	0,29831	0,29495	0,09890	0,11005	0,59736	227	5,9
Metrópole	0,40850	0,42199	0,09062	0,28572	0,58481	16	0,4
Total	0,26858	0,26730	0,07186	0,08355	0,59736	3846	100

Fonte: Pesquisa de Avaliação do Programa Sentinela DCP/NEPEM, UFMG e SAGI-MDS (2005).

3.1 Sub-Índice de Risco

Os municípios com presença de um fator de risco representavam 55% do total dos municípios hierarquizados pelo IEMS. Se somados a estes os municípios que apresentavam a ocorrência de dois fatores de risco (30% do total), chega-se a 85% dos 3.846 municípios. Em dez por cento dos municípios foi constatada a incidência de três fatores de risco e em 4,8% deles foi observada a presença de quatro fatores ou mais. Vale ressaltar a situação de Porto Velho (RO), que reunia sete fatores de riscos e ocupava a primeira posição no ranking do IEMS.

Gráfico 1: Distribuição percentual dos municípios segundo o número de riscos ao abuso sexual e ESCCA - 2005.



Fonte: Pesquisa de Avaliação do Programa Sentinela DCP/NEPEM, UFMG e SAGI-MDS (2005).

3.2 Sub-Índice de Vulnerabilidade Familiar

O Sub-índice da Vulnerabilidade Familiar (IVFam), conforme explicado anteriormente, é formado por dois componentes: a (a) vulnerabilidade feminina e a (b) vulnerabilidade das crianças e dos adolescentes (Quadro 6). Para cada um destes componentes foi construído um índice baseado em três indicadores. O IVFam é a soma dos índices obtidos para cada componente.

Quadro 6: Os Indicadores Componentes do Sub-Índice de Vulnerabilidade Familiar (IVFam)

Indicadores da Vulnerabilidade Feminina	
Vm1	Proporção mulheres responsáveis por domicílios, sem cônjuge, e com filhos até 15 anos
Vm2	Proporção de mulheres responsáveis por domicílios com até 03 anos de estudos
Vm3	Proporção de mulheres de 10 a 17 anos com filhos
Indicadores da Vulnerabilidade das Crianças e Adolescentes	
Vac1	Proporção de crianças de 10 a 14 anos que trabalham
Vac2	Proporção de crianças pobres
Vac3	Proporção de crianças de 7 a 17 anos fora da escola

Fonte: Pesquisa de Avaliação do Programa Sentinela DCP/NEPEM, UFMG e SAGI-MDS (2005).

O Quadro 7 apresenta a distribuição dos municípios brasileiros (2000) por estratos de vulnerabilidade familiar (oriundos do Cálculo do IVFam) e o comportamento, relativamente a este indicador, dos municípios que participam do Programa Sentinela. Em relação a este último grupo, os municípios nos níveis intermediários de vulnerabilidade familiar foram predominantes. No nível mais alto, encontravam-se apenas 2% dos municípios inscritos no Programa. Para os demais municípios brasileiros, o nível intermediário predominou. Isto sugere que, do ponto de vista da vulnerabilidade familiar, a expansão do Programa tem incorporado, em menor volume, os municípios em pior situação.

Quadro 7: Percentagem dos municípios por estrato de Vulnerabilidade Familiar e participação no Programa Sentinela – Brasil, 2005

IVFAM*	Participação no Programa Sentinela	
	Não %	Sim %
Baixo	0,3	0,3
Médio Baixo	17,7	31,0
Médio	33,4	44,0
Médio Alto	44,1	22,8
Alto	4,5	1,9

* Quanto mais próximo de 01 estiver o Ivfam, maior é a vulnerabilidade familiar.

Fonte: Pesquisa de Avaliação do Programa Sentinela DCP/NEPEM, UFMG e SAGI-MDS (2005).

3.3 Sub-índice de Infra-Estrutura

No que tange à presença e funcionamento do Conselho Tutelar (CT) (um dos componentes do fator infra-estrutura), constatou-se que a maioria dos municípios classificados pelo IEMS, portanto, em situação de risco, já dispunha desse Conselho. É importante destacar que a inexistência do CT é observada, predominantemente, entre os municípios caracterizados por um ou dois fatores de risco.

A identificação da intersectorialidade potencial foi baseada no número de programas nas áreas de desenvolvimento social, saúde, educação e habitação que foram executados no município. Apenas cinco municípios não executavam nenhum dos programas de desenvolvimento social considerados (Bolsa-família, Agente Jovem, Programa de Atenção Integral à Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Programa de Assistência à Criança). Pode-se constatar, nos demais municípios, que a presença dos programas do MDS aumenta à medida que cresce o volume de riscos.

Quadro 8: Programas do MDS executados segundo riscos presente no município – Brasil, 2005

Riscos	Programas do MDS executados no município*						Total
	Nenhum	1	2	3	4	5	
1	05 (0,2)	267 (12,5)	762 (35,6)	849 (39,6)	242 (11,3)	18 (01)	2143 (100)
2		121 (11)	405 (35)	409 (36)	177 (15)	34 (03)	1146 (100)
3		19 (05)	96 (26)	160 (43)	80 (21)	18 (05)	373 (100)
4		04 (03)	32 (23)	47 (34)	32 (23)	22 (16)	137 (100)
5			03 (08)	011 (28)	14 (36)	11 (28)	39 (100)
6				01 (13)	03 (38)	4 (50)	8 (100)
Total	5	411	1298	1477	548	107	3846

* % em parênteses

Fonte: Pesquisa de Avaliação do Programa Sentinela DCP/NEPEM, UFMG e SAGI-MDS (2005).

A mesma tendência foi observada no caso dos programas na área de saúde (Saúde Família, Agentes Comunitários e Saúde Bucal), Educação (Brasil Alfabetizado e Programa de Ações Educacionais Complementares) e Habitação (Programas Habitacionais e Regularização Fundiária). Os resultados encontrados sugerem que há uma base potencial para o desenvolvimento de ações intersectoriais no âmbito da gestão do Programa Sentinela. Além disso, a associação entre a maior presença dos programas considerados nos municípios em situação de maior risco reitera a pertinência de utilizar este critério para a hierarquização da elegibilidade ao Programa Sentinela.

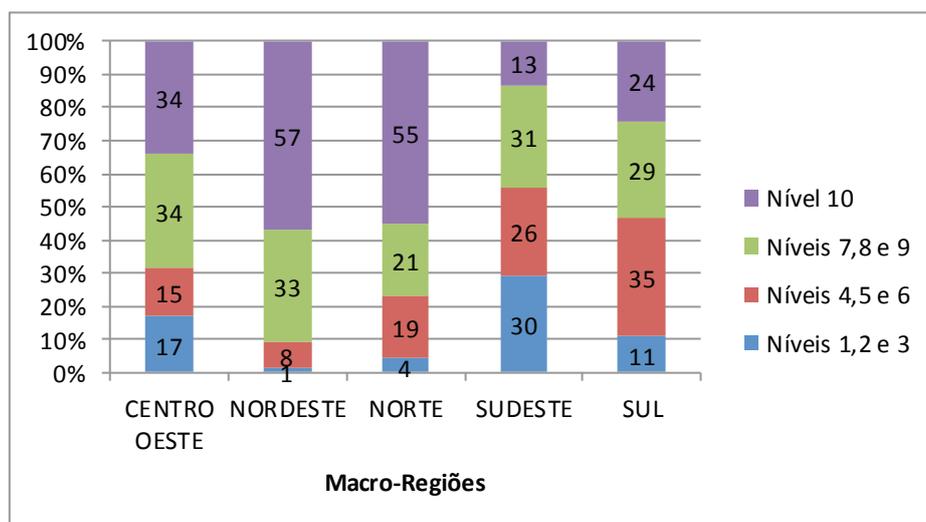
3.4 Resultados específicos para os municípios Sentinela

Mais de 50% dos municípios Sentinela estavam entre os dois níveis (9 e 10) de mais alta elegibilidade no IEMS, o que equivalia a 150 municípios, mas caberia sinalizar igualmente que temos 23,7% deles que se concentravam entre os níveis 1 a 5 (aqueles mais baixos em termos de elegibilidade). Esta concentração, de quase

um quarto, dos municípios que já possuíam o Programa nos níveis mais baixos de elegibilidade é preocupante e deve ser alvo de análise crítica por conta da equipe gestora nacional e estadual do Programa. Como o que prepondera na pontuação do IEMS é o fator risco, em última instância esta preponderância acabou por determinar que os municípios Sentinelas obtivessem igualmente boas posições na elegibilidade.

Se recortarmos apenas os níveis 1, 2 e 3 (os de elegibilidade mais baixa, segundo o IEMS) teremos ainda 35 municípios, ou 15,9% do total (295) dos municípios Sentinelas. Se somarmos este último percentual dos municípios menos elegíveis (níveis 1, 2 e 3) com aquele dos municípios que foram considerados não elegíveis, chegamos a quase 22% do total de municípios integrados ao Programa que possuíam nenhuma ou muito baixa elegibilidade: este percentual, fundamentalmente, pode indicar os prováveis enganos ou equívocos na focalização do Programa⁷, e a situação específica destes 49 municípios também deveria ser submetida a um estudo criterioso.

Gráfico 2: Distribuição dos Municípios Sentinelas no IEMS, por distintos Níveis de Elegibilidade e por Macro-Regiões do Brasil.



Fonte: Pesquisa de Avaliação do Programa Sentinelas DCP/NEPEM, UFMG e SAGI-MDS (2005).

Observamos, como de hábito, que as regiões Norte e Nordeste apresentavam os maiores índices de elegibilidade, seguidas muito de perto pela região Centro-Oeste (Gráfico 2). Aqui caberia sinalizarmos uma pequena diferença com relação ao restante do Brasil: a região Centro-Oeste aparece, para os municípios

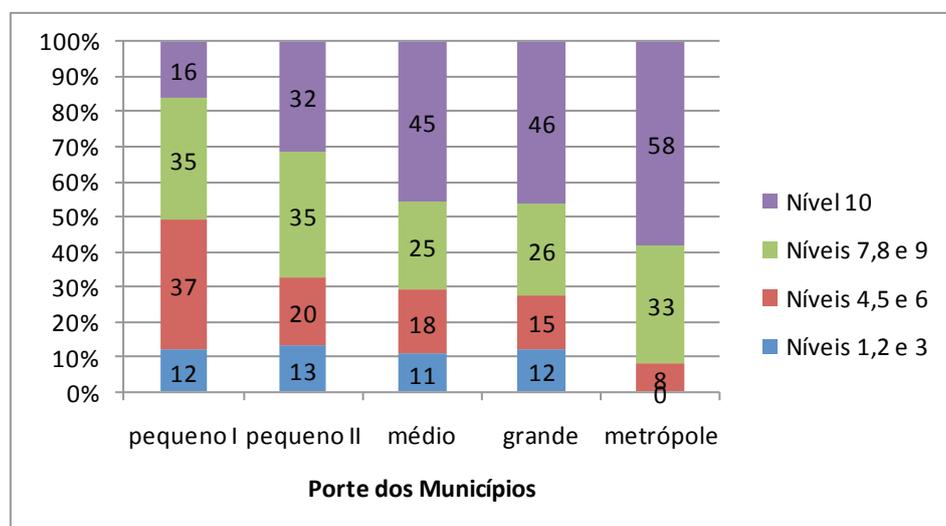
⁷ Ou também podem estar sinalizando os enganos dos levantamentos de informações secundárias que foram feitos na construção do Índice.

já incluídos no Programa (e não para o restante do Brasil), numa posição de maior concentração na elegibilidade no nível 10, revelando que, mesmo não sendo esta a região brasileira mais elegível, as escolhas dos municípios para integrar o Programa Sentinela incluíram, de fato, municípios em situação de alta elegibilidade, focalizando mesmo nos critérios que balizam preponderantemente os Riscos de ESCCA no Brasil.

As duas regiões com níveis mais baixos de elegibilidade eram as regiões Sudeste e Sul. Não obstante, para estas duas regiões, assim como aconteceu para a região Centro-Oeste, surgiam eleitos municípios Sentinela com patamares de elegibilidade mais altos (sobretudo para o último nível, o nível 10 de elegibilidade no IEMS) do que os das mesmas regiões em termos da distribuição do índice para o Brasil. Este aspecto volta a revelar escolhas intra-regionais de alguns municípios em níveis de alta elegibilidade, ainda nestas duas regiões, revelando a prioridade alta dada aos municípios que estariam, de fato, em posição mais crítica.

Com relação ao porte populacional dos municípios em que estava implementado o programa, observou-se que metrópoles e municípios de grande porte correspondiam a 37% (109 municípios) do total de municípios Sentinela. Não há dúvidas que havia maiores níveis de elegibilidade em municípios de grande porte, inclusive observamos o nível de elegibilidade decrescer quando também decrescia o porte populacional. Contudo, é fundamental notar que os municípios de maior porte representavam menor número: os municípios de pequeno porte I e II (até 50.000 hab.) representavam 4.982 do total de 5.507 municípios brasileiros, e eram justamente estes menores municípios que concentravam os piores índices de elegibilidade no IEMS (Gráfico 3).

Gráfico 3: Distribuição dos Municípios Sentinela, por Níveis de Elegibilidade, segundo Porte Populacional



Fonte: Pesquisa de Avaliação do Programa Sentinela DCP/NEPEM, UFMG e SAGI-MDS (2005).

4. Recomendações

Para expansão do programa:

O IEMS é o principal instrumento que deverá fundamentar a escolha dos municípios que integrarão as zonas de expansão do Programa Sentinela. Dada a meta de inclusão de 350 novos municípios ao Programa, delineou-se uma linha de corte entre os 350 municípios prioritários e os demais e, em segundo lugar, realizou-se um ordenamento destes 350 municípios para o acesso ao Programa, caso ele seja feito paulatinamente.

Os dois últimos níveis (9 e 10) são aqueles que congregam os municípios com maiores níveis de elegibilidade e, que, somados, atingem um total de 769 municípios. Destes, 150 já integravam o Programa Sentinela, restando-nos para classificação e ordenamento, portanto, os outros 619 municípios mais altamente elegíveis. Por conseguinte, uma segunda linha de corte referiu-se à definição, com relação a esse conjunto de 619 municípios, de uma ordem de prioridade na expansão do programa. Sendo a meta incluir 350 novos municípios ao Programa, recomenda-se que sejam incorporados todos aqueles que pertencem ao décimo nível de elegibilidade no IEMS deste conjunto de 619, já que estes são, exatamente, os municípios em pior situação no que se refere à exposição à ESCCA.

O nível 10 de elegibilidade no IEMS, originalmente composto de 384 municípios, passa a ter, então, 273 municípios quando são subtraídos dele aqueles que já integram o Programa Sentinela. Falta, então, decidir quais seriam os 77 municípios que nos faltariam para completar o conjunto de 350 que supostamente serviriam para subsidiar a expansão do Programa.

Com vistas a tomar esta decisão, propõe-se que:

- Seja respeitado, tanto quanto possível, o ordenamento dos municípios no IEMS;
- Eventuais desequilíbrios regionais e/ou estaduais sejam resolvidos através de substituições pautadas na similaridade do IEMS dos municípios em questão;
- Sempre que for necessário introduzir substituições baseadas em critérios relacionados ao porte do município e/ou à sua infra-estrutura, que prevaleça, também neste caso, o critério relacionado similaridade do IEMS.

Ficha Técnica

Execução

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Departamento de Ciência Política (DCP) e Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher (NEPEM)

Coordenador Geral

Marlise Matos

Pesquisadores

Fátima Anastasia
Magna Inácio
Daniela Leandro Rezende
Mauro Lúcio Jerônimo

Colaboradores

Ana Amélia de Paula Laborne
André Drumond Mello Silva
Felipe Nunes dos Santos
Fernanda Pereira Mendes Motta
Marina Guimarães Paes de Barros
Murillo Marschner Alves Brito
Keli Rodrigues de Andrade
Kessiane Goulart
Raquel Vilela Cecílio
Thiago A. de Oliveira Sá

Unidades Responsáveis

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Rômulo Paes de Sousa

Diretora de Avaliação e Monitoramento

Jeni Vaitsman

Coordenadora Geral de Avaliação e Monitoramento de Execução e Impacto

Cláudia Regina Baddini Currello

Equipe de Acompanhamento da Pesquisa

Daniela Peixoto Ramos
Luís Otávio Pires Farias
Tatiana Britto

Secretário Nacional de Assistência Social

Oswaldo Russo

Diretora de Proteção Social Especial

Rita de Cassia Marchiori

Edição e Diagramação deste Sumário Executivo

Revisão

Isa Gama
Carolina de Souza Costa
Alexandro Rodrigues Pinto
Júnia Valéria Quiroga da Cunha

Diagramação

Tarcísio da Silva

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 323

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 3433-1509 | Fax: 3433-1529

www.mds.gov.br/sagi