

# Cadernos de Estudos

## DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

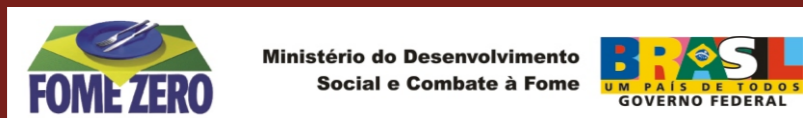
NÚMERO 5

ISSN 1808-0758

### SÍNTESE DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS DO MDS

**Rômulo Paes-Sousa**  
**Jeni Vaitsman**  
**(organizadores)**

**O**s *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate* visam divulgar pesquisas, disseminar resultados e subsidiar discussões e avaliações acerca das políticas e programas sociais. Este número, intitulado Síntese das Pesquisas de Avaliação dos Programas Sociais do MDS, traz a sistematização das informações sobre as pesquisas de avaliação de políticas e programas sociais realizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Estão contempladas as instituições contratadas, as metodologias, os resultados encontrados e as recomendações aos gestores dos programas. O objetivo desta edição é registrar e tornar pública parte desta experiência de constituição do sistema de avaliação e monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), além de facilitar a consulta por parte dos gestores, instituições acadêmicas e de pesquisas, órgãos de controle social e organismos internacionais.



Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

# SÍNTESE DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS DO MDS

Rômulo Paes-Sousa  
Jeni Vaitsman  
(organizadores)

Brasília, 2007

Presidente da República Federativa do Brasil  
**Luiz Inácio Lula da Silva**

Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
**Patrus Ananias de Sousa**

Secretária Executiva  
**Márcia Helena Carvalho Lopes**

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação  
**Rômulo Paes de Sousa**

Secretária de Articulação Institucional e Parcerias  
**Heliana Kátia Tavares Campos**

Secretária Nacional de Renda de Cidadania  
**Rosani Cunha**

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
**Onaur Ruano**

Secretária Nacional de Assistência Social  
**Ana Lígia Gomes**

Expediente: Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Rômulo Paes de Sousa; DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO: Jeni Vaitzman; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO E RECURSOS TECNOLÓGICOS: Roberto Wagner da Silva Rodrigues; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE FORMAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS E SOCIAIS: José Raimundo da Silva Arias.

# Cadernos de Estudos

DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

NÚMERO 5

ISSN 1808-0758

## SÍNTESE DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS DO MDS

Rômulo Paes-Sousa  
Jeni Vaitsman  
(organizadores)

© **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

O texto publicado nesta edição sistematiza, de forma sucinta, as pesquisas de avaliação de programas sociais concluídas até 2006 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) por meio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI).

Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 5  
(2007)  
- Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e  
Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da  
Informação, 2005- .  
132 p. ; 28 cm.  
  
ISSN 1808-0758  
  
1. Desenvolvimento Social. Brasil. 2. Políticas Públicas,  
avaliação, Brasil.  
I. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.  
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.  
  
CDD – 330.981

**Tiragem:** 2500 exemplares

**Edição e Impressão:** Cidade Gráfica e Editora Ltda.

**Projeto Gráfico:** Raquel Matsushita

**Organizadores:** Rômulo Paes-Sousa e Jeni Vaitsman

**Edição:** Monica Rodrigues

Fevereiro de 2007

**Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**  
**SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO**

Esplanada dos Ministérios Bloco A 4º andar Sala 409

CEP: 70.054-900 Brasília DF – Telefones (61) 3433-1501/1502

<http://www.mds.gov.br>

**Fome Zero: 0800-707-2003**

Solicite exemplares desta publicação pelo e-mail: [sagi.dfaps@mds.gov.br](mailto:sagi.dfaps@mds.gov.br)

## APRESENTAÇÃO

A missão do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é promover a inclusão social e a emancipação das famílias brasileiras, erradicando de forma definitiva a fome e a miséria no Brasil por meio de políticas públicas de proteção e promoção social.

A avaliação destas políticas é fundamental no processo de racionalização da ação estatal e deve ser considerada como um elemento central no planejamento e implementação de ações, programas e políticas sociais. A partir da avaliação, podemos identificar e corrigir erros, verificar aspectos positivos das intervenções, fomentar o debate interinstitucional e promover o contínuo aperfeiçoamento das políticas sociais.

Com esse objetivo, o MDS instituiu um sistema de avaliação e monitoramento, que tem sido desenvolvido por meio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) em conjunto com as secretarias executoras: Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) e Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN). A Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP) completa o desenho organizacional do Ministério.

A criação de uma unidade específica para avaliação significou uma inovação na gestão pública brasileira em vários sentidos, entre os quais, a institucionalização da função avaliação e monitoramento como parte da gestão dos programas e da tomada de decisões, bem como a publicização de indicadores de monitoramento e de resultados de estudos de avaliação.

Contribuindo para a disseminação das informações produzidas no âmbito das pesquisas e estudos contratados ou desenvolvidos pelo MDS, a SAGI vem editando a série *Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate*, uma publicação técnico-científica destinada fornecer subsídios para o aperfeiçoamento da gestão das ações do Ministério e promoção do controle social sobre as mesmas.

Em seu quinto número, intitulado *Síntese das Pesquisas de Avaliação dos Programas Sociais do MDS*, foram sistematizadas informações sobre as pesquisas concluídas até 2006, no âmbito da SAGI. Estão contempladas as instituições contratadas, as metodologias, os resultados encontrados e as recomendações aos gestores dos programas.

Esperamos, assim, registrar o processo de implementação e gestão do sistema de avaliação e monitoramento do MDS em seus três anos de existência, estimulando a reflexão e apontando caminhos para o desenvolvimento continuado da ampla rede de programas de proteção e promoção social, hoje em execução em todo o país.

**Patrus Ananias de Sousa**  
Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

# SUMÁRIO

## **INTRODUÇÃO** 9

Rômulo Paes de Sousa e Jeni Vaitsman

## **PARTE I – RENDA DE CIDADANIA** 11

### **Programa Bolsa Família** 12

1. Avaliação do impacto do Programa Bolsa Família 13
2. Pesquisa domiciliar com os beneficiários do Programa Bolsa Família 16
3. O Programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero: o desafio de promover o reordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público 19
4. Pesquisa de percepção dos beneficiários do Programa Bolsa Família sobre condições de segurança alimentar e nutricional 23
5. Estudo sobre a importância das transferências do Programa Bolsa Família na renda municipal 26

## **PARTE II – ASSISTÊNCIA SOCIAL** 31

### **Benefício de Prestação Continuada – BPC** 32

1. Estudo sobre a importância das transferências do Benefício de Prestação Continuada na renda municipal 33
2. Estudo sobre o Benefício de Prestação Continuada: aspectos de demanda, cobertura e relação com o sistema previdenciário brasileiro 36
3. Avaliação da implementação do Benefício de Prestação Continuada e dos resultados sobre os beneficiários 38

### **Serviços de Proteção Social às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual – Programa Sentinela** 42

1. Estudo para elaboração do índice de elegibilidade dos municípios (IEMS) ao Programa Sentinela 43
2. Estudo qualitativo sobre o Enfrentamento ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes – Programa Sentinela 47

### **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI** 51

Levantamento de beneficiários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil 52

### **População em Situação de Rua** 55

Pesquisa realizada no I Encontro Nacional de População em Situação de Rua 56

## **PARTE III – SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL** 59

### **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA** 60

1. Estudo comparativo das diferentes modalidades do PAA-Região Nordeste 62
2. Estudo do impacto do PAA sobre os arranjos econômicos locais nas regiões nordeste e sul do Brasil 65



**Programa de Aquisição de Alimentos – PAA Leite** 68

Estudo sobre os beneficiários do PAA Leite: produtores e consumidores 69

**Programa Cisternas do MDS** 73

1. Avaliação ambiental da performance do Programa Cisternas do MDS em parceria com a ASA: Índice de Sustentabilidade Ambiental (ISA) 74

2. Avaliação de impacto social e dos processos de seleção e capacitação do Programa Cisternas do MDS/P1MC-ASA 77

**Carteira Indígena** 81

Avaliação do Projeto Carteira Indígena: Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sustentável em Comunidades Indígenas 82

**Programa de Apoio à Comunidades Quilombolas** 85

Pesquisa de avaliação do Programa de Ações Estruturantes nas Comunidades Remanescentes de Quilombos 86

**Restaurantes Populares** 89

1. Levantamento do perfil dos usuários de restaurantes populares 90

2. Mapeamento e caracterização de restaurantes populares 93

**Cozinhas Comunitárias** 97

Avaliação do Programa Cozinhas Comunitárias 98

**Agricultura Urbana** 101

Avaliação do Projeto Hortas Comunitárias 102

**Banco de Alimentos** 105

Avaliação do Programa Banco de Alimentos 106

**Chamada Nutricional** 109

Chamada Nutricional em crianças menores de cinco anos em populações específicas, em situação de vulnerabilidade social no semi-árido e assentamentos rurais do nordeste 110

**Suplemento Especial PNAD/IBGE de Segurança Alimentar** 114

Suplemento Especial sobre Segurança Alimentar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios –PNAD 2004 115

**PARTE IV – PESQUISAS DE OPINIÃO** 119

1. Pesquisa de opinião sobre os programas do MDS 120

2. Pesquisa de opinião pública para avaliar as políticas e a imagem do MDS 124

**ANEXO** 129

Equipe da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

# 1. INTRODUÇÃO

Neste quinto número da série *Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate*, intitulado *Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS*, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) coloca à disposição do público informações sobre os resultados das principais pesquisas realizadas nos três anos de existência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

O MDS, criado em janeiro de 2004<sup>1</sup>, é responsável pelas políticas de segurança alimentar e nutricional, assistência social e renda de cidadania. Coordenam essas políticas, respectivamente, a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar (SESAN), a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). Compõem a estrutura do MDS, ainda, a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI).

Enquanto uma unidade específica, localizada horizontalmente em relação às secretarias responsáveis pela gestão dos programas, cabe à SAGI a função de avaliar e monitorar as políticas e programas desenvolvidos pelo MDS.

Essa função é orientada com base em uma Política de Avaliação e Monitoramento, e a SAGI dispõe das condições organizacionais e institucionais necessárias à sua implementação, como previsão orçamentária, recursos físicos e humanos (Anexo). O modelo institucional de avaliação desenvolvido pela SAGI inclui uma rotina de procedimentos, que compreende a definição do problema, a elaboração dos termos de referência de pesquisas, a contratação, o acompanhamento, a divulgação e a publicação regular de seus resultados.

O objetivo desta edição é registrar de forma sintética parte dos resultados dos estudos de avaliação feitos nas três áreas de atuação do MDS, contendo informações sobre as instituições executoras, as metodologias utilizadas, a análise dos resultados e recomendações aos gestores dos programas.

No que diz respeito à renda de cidadania, apresenta-se a síntese das avaliações do Programa Bolsa Família, contemplando pesquisas com beneficiários sobre temas como acesso e utilização do benefício, condicionalidades, efeitos sobre suas condições de vida e sobre segurança alimentar e nutricional. Traz, ainda, informações sobre a avaliação de impacto do Bolsa Família, e do estudo qualitativo com foco nos efeitos do programa sobre desigualdades de gênero.

---

<sup>1</sup> Medida Provisória no. 163, de 23 de janeiro de 2004, transformada na Lei no. 10.868, de 13 de maio de 2004.

Na área de segurança alimentar e nutricional, são descritas pesquisas sobre os processos de implementação e os resultados das várias modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos, o perfil dos usuários de restaurantes populares e uma avaliação, no âmbito do Programa Cisternas, que compreende a seleção e capacitação de beneficiários, a análise da qualidade da água e os efeitos sobre a vida dos beneficiários.

Com relação à assistência social, são apresentados estudos sobre os processos de implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa de Enfrentamento ao Abuso e à Exploração Sexual, com a avaliação de seus resultados, a partir das percepções dos beneficiários.

Das 61 pesquisas finalizadas, em andamento ou em fase de contratação, esta publicação inclui a síntese de 29 investigações, que resultaram do trabalho desenvolvido por 19 instituições universitárias e de pesquisa – públicas ou privadas – amplamente reconhecidas, e do apoio de organismos internacionais como PNUD, FAO e UNESCO.

Por fim, ao colocarmos esses resultados à disposição de gestores, instituições acadêmicas e de pesquisa, organizações não-governamentais e internacionais, com esta *Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS* esperamos estar contribuindo para o desenvolvimento e consolidação de um sistema de avaliação e monitoramento das políticas públicas aberto às demandas da sociedade e ao aperfeiçoamento e transparência da gestão pública.

**Rômulo Paes de Sousa**

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação do MDS

**Jeni Vaitsman**

Diretora de Avaliação e Monitoramento da SAGI/MDS

## Parte I – RENDA DE CIDADANIA

A Política Nacional de Renda de Cidadania tem por objetivo promover o alívio imediato da pobreza e a ruptura do seu ciclo intergeracional por meio da transferência direta de renda com o cumprimento de condicionalidades nas áreas de saúde e educação, garantindo o exercício de direitos sociais. Prevê a articulação das famílias em situação de pobreza e indigência a programas complementares voltados à promoção da cidadania e geração de trabalho e renda.

A identificação das famílias em situação de pobreza nos municípios é feita por meio do Cadastro Único dos Programas Sociais, instrumento que permite aos governos municipais, estaduais e federal a elaboração do perfil sócio-econômico das famílias cadastradas.

A Política Nacional de Renda da Cidadania é executada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Renda da Cidadania (SENARC), em conjunto com os entes federados e a sociedade civil organizada.

## PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades nas áreas de educação e saúde, que beneficia famílias pobres (com renda mensal *per capita* de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extremamente pobres (com renda mensal *per capita* de até R\$ 60,00). Pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza:

- promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;
- cumprimento de condicionalidades nas áreas de saúde e educação, garantindo o exercício de direitos sociais básicos
- articulação com programas complementares de geração de trabalho e renda, alfabetização de adultos, fornecimento de registro civil e demais documentos.

O Programa Bolsa Família integra o FOME ZERO, que visa assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional, contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome.

# AVALIAÇÃO DO IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR)

**Equipe responsável:** Eduardo Rios Neto (coordenador), Diana Oya Sawyer, Ana Maria Hermeto Camilo de Oliveira, Mônica Viegas Andrade, André Junqueira Caetano, Agésilau Neiva Almada, Anne Caroline Costa Resende, Clarissa Guimarães Rodrigues, Davidson Afonso de Ramos, Flávia Lúcia Chein Feres, Izabel Guimarães Marri, Laetícia Rodrigues de Souza, Luiza de Marilac de Souza, Rafael Perez Ribas, José Matias de Lima, Luiz Góes Filho, Marilourdes Lopes Ferreira, Mauricio Teixeira Leite de Vasconcellos, Nuno Duarte da Costa Bittencourt, Pedro Luis do Nascimento Silva e Pedro Luiz de Sousa Quintslr.

**Equipe SAGI:** Rômulo Paes de Sousa e Jeni Vaitsman.

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

**Carta Acordo:** 04046004 – Fundação de Desenvolvimento e Pesquisa (FUNDEP)

**Período de realização:** 30 de dezembro de 2004 a 1º de novembro de 2006

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Avaliar o impacto do Programa Bolsa Família quanto às seguintes dimensões:

- consumo domiciliar – gasto corrente com alimentação e remédios, gastos com bens tipicamente infantis e com bens tipicamente adultos;
- trabalho;
- antropometria (análise em andamento).

### Procedimentos Metodológicos

Pesquisa domiciliar com desenho quasi-experimental e longitudinal que prevê a reaplicação do questionário em uma segunda rodada às mesmas famílias que compõem a amostra. Utilizou-se o método de *score* de propensão para pareamento

de características de domicílios beneficiários e não beneficiários a fim de definir um grupo de comparação “ideal” em relação ao grupo de tratamento. A análise comparativa envolveu três grupos: tratamento, formado por domicílios beneficiários do Programa Bolsa Família, comparação 1 (C1), constituído por domicílios que recebem atualmente outros benefícios e comparação 2 (C2), formado por domicílios que declararam nunca ter recebido nenhum tipo de benefício. O tamanho da amostra foi definido de forma a se obter representatividade para três grandes áreas do País: Nordeste (NE), Sudeste e Sul (SE-S), em conjunto, e Norte e Centro-Oeste (N-CO). Seguindo esta estratificação, estabeleceu-se a meta de obtenção de 15.000 entrevistas no País. Com esse total, a amostra foi distribuída em 30% de tratamento, 60% de Comparação 1 e 10% de Comparação 2.

## Resultados

Nesta fase da Avaliação do Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF) obtiveram-se resultados sobre indicadores de impacto em gastos domiciliares e trabalho nos domicílios beneficiados pelo Programa Bolsa Família (grupo de Tratamento) com relação à domicílios em situação de pobreza (renda por pessoa de até R\$ 100,00) e domicílios em situação de extrema pobreza (renda por pessoa de até R\$ 50,00) dos grupos de Comparação 1 (domicílios beneficiários de outros programas) e Comparação 2 (domicílios não beneficiários).

No que se refere a indicadores de gastos domiciliares, com relação aos domicílios do grupo comparação 1, observam-se impactos positivos para os beneficiários do Bolsa Família em situação de extrema pobreza, verificando-se gastos superiores<sup>1</sup> em educação infantil (R\$ 25,92/ano) e vestuário infantil (R\$ 17,48/ano). Para os domicílios em situação de pobreza, observam-se impactos positivos para os gastos com saúde infantil (R\$27,98/ano), educação infantil (R\$ 22,36/ano) e vestuário infantil (R\$ 25,74).

Ainda sobre indicadores de gastos domiciliares, com relação aos domicílios do grupo comparação 2, naqueles em situação de pobreza, observa-se que os beneficiárias do BF apresentam gastos superiores com alimentos (R\$ 278,12 / ano) e vestuário infantil (R\$ 23,79/ano). Para os domicílios em situação de extrema pobreza verificou-se um aumento no gasto com alimentação de R\$ 388,22 /ano.

Com relação à ocupação, os resultados indicam uma maior participação no mercado de trabalho dos beneficiários do Bolsa Família principalmente em relação àqueles que não recebem nenhum benefício (C2), verificando-se diferenças de 3,1 pontos percentuais (pp) para extremamente pobres e 2,6 pp para pobres.

Por outro lado, impactos significativos foram observados em termos da menor participação das mulheres de domicílios beneficiários pelo BF em relação àqueles

---

<sup>2</sup> Os indicadores de gastos referem-se a diferenciais, correspondendo ao incremento anual de gasto proporcionado pela participação no programa.

do grupo Comparação 1 (diferenciais de 2,7 pp para pobres e de 4,4 pp para extremamente pobres). A menor ocupação destas mulheres poderia sugerir um desincentivo ao trabalho pelo efeito renda ou pela maior alocação em atividades domésticas. Entretanto, a pesquisa aponta para um forte impacto do programa em termos do aumento da busca por trabalho, principalmente entre domicílios em situação de extrema pobreza, com um diferencial de 4,5 pp em relação ao grupo Comparação 1. Estes resultados sugerem a confirmação da hipótese de que há uma elevação da oferta de trabalho familiar, em um primeiro momento aferida pela procura por trabalho.



# PESQUISA DOMICILIAR COM OS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Pólis Pesquisa

**Equipe responsável:** Eugênio Eduardo Cunha Gomes (coordenador), Bertha Jeha Maakaroun e Elisete de Assis Ribeiro.

**Equipe SAGI:** Luís Otávio Pires Farias

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)

**Contrato:** 05/47-1530 – Pólis Pesquisa Ltda.

**Período de realização:** julho a novembro de 2005

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Investigar as percepções dos beneficiários do Programa Bolsa Família sobre a melhoria de suas condições de vida e mensurar o grau de conhecimento dos beneficiários sobre o programa.

### Procedimentos Metodológicos

Pesquisa domiciliar com amostra probabilística, representativa dos beneficiários do Programa Bolsa Família, com abrangência nacional, compreendendo um total de 2.317 domicílios distribuídos por 86 municípios. O questionário com questões abertas e fechadas foi aplicado, em cada domicílio, ao responsável legal pelo recebimento do benefício.

Para a análise dos dados de todo país, as informações foram ponderadas por região, com peso proporcional ao número de beneficiários do programa. A margem de erro estimada em nível nacional foi de 2,1 pontos percentuais para mais ou para menos, com nível de confiança de 95%. Para o nível regional a margem de erro

foi de 3,8 pontos percentuais no Nordeste e de 5,0 pontos percentuais para as demais regiões.

## **Resultados**

O Programa Bolsa Família é muito bem avaliado pelos beneficiários (responsáveis legais pelo recebimento): 85,3% consideram-no ótimo/bom, 13,7% “regular” e menos de 1% avaliam-no de forma negativa – citações ruim e péssimo.

Em média, os beneficiários do programa declaram receber R\$ 64,19 do programa. As famílias dos beneficiários do programa têm renda média de R\$ 367,04, já somado o valor do benefício. Desta forma, o valor do benefício do programa representa um acréscimo percentual médio de 21,35% na renda das famílias beneficiadas. Sem o benefício, os participantes do programa teriam uma renda familiar média de R\$ 302,47.

Os gastos declarados à pesquisa, referentes ao mês anterior, revelam que, em média, as famílias beneficiárias do programa despenderam 39,64% do orçamento familiar com a alimentação e produtos de limpeza.

Para 87,8% dos responsáveis legais beneficiários do Bolsa Família a vida familiar melhorou muito (25,9%) ou melhorou (62%) desde que a família ingressou no programa.; 11,9% acreditam que a vida familiar não se alterou; 0,3% dizem que a vida familiar piorou ou piorou muito. O Nordeste é a região em que é maior a percepção de que a vida da família tenha “melhorado muito” com o programa. Na região Sudeste é maior a incidência de respostas “a vida continuou igual”. Apesar da percepção prevalente entre a maioria de que a vida melhorou, 37,2% dos participantes do programa consideram que o valor do benefício é “baixo”; 52,7% consideram que o valor do benefício é “médio”; e apenas 8,7% consideram-no “alto”.

A alimentação é o principal item no qual é gasto o dinheiro do benefício, seguido dos seguintes outros itens: material escolar, roupas/calçados e remédios.

Em 82,4% dos domicílios de participantes do programa os responsáveis legais acreditam que a alimentação da família melhorou depois que começaram a receber o benefício; em 17,4% eles dizem que a alimentação “continuou igual”; em menos de 1% dos domicílios (0,2%) eles afirmam que a alimentação piorou.

De acordo com as declarações dos responsáveis legais, em 61,7% dos domicílios os adultos fazem três ou mais refeições todos os dias, e em 29,8% dos domicílios eles fazem três ou mais refeições quase todos os dias; em 6,8% isso ocorre poucos dias na semana; e em apenas 1,8% dos domicílios eles não têm três ou mais refeições por dia em nenhum dia da semana.

Em 66% dos domicílios pesquisados, as crianças fazem três ou mais refeições todos os dias da semana. Em 21,9% elas têm acesso a três ou mais refeições quase todos os dias da semana. Em 4,8% dos domicílios as crianças têm acesso a três ou mais refeições por dia em poucos dias da semana. Em 1,2% dos domicílios elas nunca têm três ou mais refeições por dia.

Em 45,9% dos domicílios dos participantes do programa o cadastramento foi feito em uma escola e em 15% dos casos nas próprias casas; 11,2% informam ter sido feito em algum órgão da prefeitura, 10,6% na sede da prefeitura e 7,2% em um posto de saúde. Em 5,1% dos domicílios o cadastramento aconteceu na associação dos moradores; em 3,4% numa igreja. É importante assinalar que 68,2% das famílias foram cadastradas no próprio bairro. Das famílias pesquisadas, 15,2% declararam já ter recebido oferta de políticos para cadastramento no programa.

As famílias não têm dificuldade para utilizar o cartão magnético de saque do benefício: 96,3 % dizem que a utilização é fácil ou muito fácil e apenas 3,7% declaram ter alguma dificuldade. Quanto aos locais de saque, 64,7% recebem o benefício em casa lotérica; 30% retiram-no no banco; 5,4% fazem o saque em outro lugar.

Em 75,6% dos domicílios quem administra o dinheiro do benefício é o próprio responsável legal (em geral, uma mulher); em 22,1% dos domicílios isto é feito pelo cônjuge; em 1,4% é feito por um filho/filha. As outras situações representam menos de 1% das respostas.

Em relação ao grau de concordância com as condicionalidades de educação e saúde determinadas pelo programa, 85,6% dos beneficiários do programa declaram concordar totalmente com estas condicionalidades; 11,7% dizem concordar em parte; 2% discordam em parte e 0,3% dizem discordar totalmente.

Os dados referentes à escolarização foram capturados para cada indivíduo residente no domicílio e revelam que nas famílias beneficiárias freqüentavam a pré-escola 34,4% das crianças de 4 anos, 72,2% das crianças de 5 anos e 90,5% das crianças de 6 anos. Entre crianças de 7 a 15 anos, temos: 96,2% estudando na rede pública, 1,7% estudando na rede privada, 1,8% que não está na escola, embora já tenham freqüentado em algum momento, e 0,3% que nunca esteve na escola.

Nas demais faixas etárias, nunca freqüentaram a escola, 0,4% entre 16 a 24 anos, 5,8% entre 25 a 49 anos, 20,8% entre 50 a 64 anos; e 40,2% entre aqueles com mais de 65 anos.

Entre as crianças de 7 a 15 anos que estudam, 84,5% freqüentaram a escola todos os dias da semana anterior à pesquisa; 9,5% freqüentam 4 dias na semana; e apenas 6% freqüentaram três dias ou menos.

# O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES DE GÊNERO: O DESAFIO DE PROMOVER O REORDENAMENTO DO ESPAÇO DOMÉSTICO E O ACESSO DAS MULHERES AO ESPAÇO PÚBLICO

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (AGENDE) e Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher da Universidade de Brasília (NEPEM)

**Equipe responsável:** Mireya Suárez e Marlene Teixeira (coordenadoras), Marlene Libardoni, Rosa Helena Stein, Ana Julieta Cleaver, Sandra Teixeira, Simone Garcia, Paula Foltran, Priscila Maia e Wanderson Chaves.

**Equipe SAGI:** Daniela Peixoto Ramos e Júnia Quiroga.

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID)

**Período de realização:** novembro de 2005 a novembro de 2006

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Investigar os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a condição social das mulheres beneficiárias, particularmente no referente às desigualdades de gênero nos espaços domésticos e públicos com foco nos seguintes aspectos: (i) arranjos domésticos, em termos da distribuição intradomiciliar de recursos materiais e simbólicos; (ii) participação das mulheres nos processos de tomada de decisão no âmbito familiar; (iii) participação das mulheres nas instâncias de representação política e na esfera pública (conselhos de direitos, estabelecimentos de ensino, entidades educativas, associativas, comunitárias e ou religiosas); (iv) escolaridade das mulheres, homens, crianças e adolescentes; (v) acesso e assiduidade das mulheres aos diferentes serviços de saúde, em especial àqueles relacionados aos direitos sexuais e reprodutivos; (vi) acesso e o tipo de inserção das mulheres nos

“programas sociais complementares”, em especial àqueles relacionados à capacitação profissional e à geração de emprego e renda.

A avaliação pretendeu também examinar o modo como o Programa Bolsa Família vem funcionando a partir das realidades específicas vividas pelas beneficiárias nos espaços familiares e públicos, recomendando ações para o aperfeiçoamento do programa.

### **Procedimentos metodológicos**

Pesquisa qualitativa caracterizada por um conjunto de estudos de caso realizados em dez municípios brasileiros, que utilizaram as mesmas técnicas de investigação e análise.

Os dez municípios pesquisados, distribuídos entre estados das Regiões Sudeste, Norte e Nordeste, foram selecionados com base nos seguintes critérios: (i) IDH; (ii) alto percentual de não brancos entre a população; (iii) alto percentual de cobertura do Programa Bolsa Família; e (iv) proporção de população urbana e rural. Quatro deles são capitais de estados (Belo Horizonte, São Luís, Belém e Aracajú), dois são zonas urbanas de médio porte (Candeias-BA e Floriano-PI), quatro são predominantemente rurais e situados no litoral (Passo de Camaragibe-AL) ou no interior (Ecoporanga-ES, Chapada do Norte-MG e Riachão-MA).

As técnicas de investigação incluíram: entrevistas semi-estruturadas e em profundidade, entrevistas abertas, grupos focais e aplicação de questionário semi-estruturado. Os informantes foram mulheres beneficiárias e agentes governamentais ligados direta ou indiretamente à gestão do Programa Bolsa Família (gestores, secretários/as municipais, funcionárias/os dos Centros de Referência de Assistência Social e outros servidores públicos).

### **Resultados**

A maior parte das beneficiárias entrevistadas são nativas do município ou aí moram há mais de 10 anos (84,8%). Outra característica majoritária das beneficiárias entrevistadas é o fato de serem não-brancas (86,9%), definindo-se como negras, pardas ou morenas. A ausência do cônjuge (marido ou companheiro) verificou-se em 46% do total dos grupos domésticos, configurando-se estruturas familiares monoparentais.

A pesquisa constatou que o isolamento social, refletido pelos espaços sociais por onde circulam as beneficiárias, o baixo tempo de percurso ou deslocamento requerido para realizar as atividades, é um fato marcante na vida das mulheres pesquisadas. Labores não remunerados, realizados para o próprio grupo doméstico

são suas atividades principais. As atividades de lazer, embora freqüentemente mencionadas, concentram-se, pelo relato dessas mulheres, em eventos como ver televisão, dormir ou descansar.

Há consenso, entre as equipes gestoras, de que a implantação do Bolsa Família, um programa cuja magnitude não tinha precedentes nos municípios, colocou, como primeiro desafio, a insuficiência da infra-estrutura existente e a necessidade de serem criadas, com urgência, condições organizacionais para sua execução, tanto no que diz respeito ao pessoal quanto ao espaço físico e à aquisição de equipamentos.

Nas experiências observadas, a gestão do programa está centrada no Cadastro Único, sendo a atenção das equipes quase que exclusivamente voltada para o cadastramento das famílias, a identificação e cadastramento das famílias potencialmente beneficiárias.

A complexidade do Programa Bolsa Família, afirmada por gestores de todos os municípios visitados, é uma das principais fontes de problemas enfrentados em sua operacionalização, o que repercute diretamente na comunicação e, conseqüentemente, no relacionamento entre as distintas instituições e equipes técnicas envolvidas com a implementação do programa, e destas com as famílias beneficiárias.

Diante do conjunto de dificuldades que decorrem da dimensão do programa federal e da complexidade na alimentação do Cadastro Único, as gestões locais nos municípios visitados têm adotado diferentes estratégias para viabilizar a operacionalização do programa. As diferenças dizem respeito, principalmente: (i) às estratégias adotadas para realizar o cadastramento, com relação ao momento da implementação do programa; e, (ii) à qual instância compete o acompanhamento das condicionalidades.

Em linhas gerais pode-se afirmar que, no entendimento das beneficiárias, o programa se restringe ao recebimento de um dinheiro fixo, que possibilita o melhor cumprimento de sua responsabilidade de cuidar das crianças. Receber o benefício significa, para essas mulheres, uma possibilidade de expansão da “maternagem”, entendida como o desempenho do papel de cuidar de crianças, seja na qualidade de mãe, seja na de mãe substituta, que garante o fortalecimento do seu papel central na coesão social do grupo doméstico pelo qual são responsáveis.

Por parte dos agentes governamentais, as condicionalidades do programa se configuram como uma possibilidade de poder exigir das beneficiárias uma contrapartida pelo recebimento do benefício. Esse controle disciplinar, por parte dos agentes governamentais, se insere na lógica de uma moralidade burocrática

tradicional impermeável à idéia de que as políticas de transferência de renda expressam um direito cidadão.

Os principais impactos do programa na condição social das mulheres se refletem: (i) na visibilidade das beneficiárias como consumidoras, já que o benefício lhes confere maior poder de compra; (ii) na afirmação da autoridade dessas mulheres no espaço doméstico, decorrente muito mais da capacidade de compra suscitada pelo benefício do que, necessariamente, de uma mudança nas relações de gênero tradicionais; e, (iii) mudança na percepção das beneficiárias sobre si próprias como cidadãs, o que se tornou possível, especialmente, após o momento em que foram obrigadas a lavrarem documentos, tais como a certidão de nascimento e a carteira de identidade, para o cadastro no programa.

# PESQUISA DE PERCEPÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE CONDIÇÕES DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Núcleo de Pesquisas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (DATAUFF) e Universidade Federal da Bahia (UFBA)

**Equipe responsável:** Victor Hugo Gouvêa, Salete da Dalt, Ana Marlúcia de Oliveira Assis e Maria da Conceição Monteiro.

**Equipe SAGI:** Leonor Maria Pacheco Santos, Flavia Conceição dos Santos Henrique e Micheli Dantas Soares.

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

**Carta Acordo:** 04046012 – Fundação Euclides da Cunha (FEC)

**Período de realização:** fevereiro a abril de 2006

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Avaliar o impacto do Programa Bolsa Família no que tange à melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias, enfatizando as questões relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional.

### Procedimentos metodológicos

Pesquisa quantitativa domiciliar do tipo *survey*, com coleta de dados, por meio de questionário fechado, realizada entre os dias 01 e 18 de março de 2006. Amostra representativa nacional (margem de erro: 1,96%), com a realização de 4000 entrevistas. Foram realizadas 3000 entrevistas com indivíduos responsáveis por famílias que são beneficiárias há 12 meses ou mais e 1000 com indivíduos responsáveis por famílias que são beneficiárias há três meses ou menos. A pesquisa



foi realizada em 53 municípios, distribuídos nos 27 estados do país (todas as capitais de estado foram incluídas).

## **Resultados**

Quanto ao perfil da amostra, quase a totalidade dos entrevistados (93,9%) é composta por mulheres. 70% da amostra têm no máximo o curso primário, sendo 35,1% composto por indivíduos sem instrução e 34,85% por indivíduos que completaram o primário.

Entre os beneficiários entrevistados, 32,5% são brancos, 48,4% são pardos e 16,8% são pretos. Comparada à composição racial da população brasileira, observa-se que, entre os entrevistados, há a sub-representação dos brancos e a super-representação dos pardos e pretos. No Brasil, os brancos correspondem a 53,74% da população e os pardos e pretos correspondem, respectivamente, a 38,4% e 6,21%. Esse resultado é esperado tendo em vista a desvantagem econômica que pardos e pretos enfrentam em relação aos brancos.

A renda familiar no último mês nos domicílios investigados se concentra em 58,6% de 1 a 3 salários mínimos, em 41,8% dos domicílios o valor foi de até 1 salário mínimo.

Somadas as informações sobre escolaridade, raça e renda familiar sugerem que a focalização do programa está sendo realizada de maneira adequada.

Cerca de 54% dos entrevistados avalia que a quantidade de alimentos consumidos pelas crianças do domicílio é suficiente. Já para 58,6% a quantidade de alimentos consumidos pelos jovens e adultos é suficiente.

Considerando o período em que não eram beneficiários do Bolsa Família, 87,5% das famílias dos entrevistados enfrentaram, alguma vez, o término dos alimentos antes que houvesse disponibilidade financeira para novas compras. Esse percentual sofreu redução após o ingresso no programa. 82,6% das famílias investigadas passaram por essa situação em pelo menos um dos três meses anteriores à investigação.

Cerca de 48% dos entrevistados apontam que nos últimos três meses alguma pessoa da família deixou de comer ou comeu menos porque havia insuficiência de comida. Antes de ingressar no programa, o percentual de insuficiência chegava a 58,3%.

A maioria dos entrevistados indica que a alimentação da família melhorou muito (18,7%) ou melhorou (66,9%) após a entrada no programa. Para 14,2% a situação não se alterou. O percentual de entrevistados que apontou para uma situação de piora é insignificante (0,2%).

Quanto à quantidade de alimentos consumidos, 59,2% dos entrevistados relatou que houve aumento após o ingresso no programa; para 40,4% não houve alteração a esse respeito; apenas 0,4% consideram que houve diminuição. Para 73,3% dos entrevistados, após o ingresso no programa, aumentou a variedade de alimentos consumidos.

No que diz respeito ao tempo de duração dos alimentos comprados, os resultados apontam que, após ingressar no programa houve: a) a redução do percentual de famílias beneficiárias para as quais os alimentos comprados duram apenas uma semana, b) redução do percentual de famílias beneficiárias para as quais os alimentos comprados duram duas semanas e, c) aumento do percentual de famílias beneficiárias para as quais os alimentos comprados duram entre três e quatro semanas (que passaram de 31,1% para 54,5%).

Entre as famílias investigadas o dinheiro recebido do programa foi gasto em primeiro lugar, com alimentação (76,4%); em segundo e terceiro lugar estão, respectivamente, os materiais escolares (11,1%) e as roupas e calçados (5,4%).

O programa tem resultado positivo no tipo de tratamento que a família recebe em sua comunidade. Sentir-se mais bem tratado foi relatado por 41,6%; para 58,0% não houve alteração a esse respeito; consideram serem tratados de forma pior 0,4% dos entrevistados.

De maneira geral o programa é bem avaliado para 88,7% dos beneficiários (categorias “bom” e “ótimo”). Para 9,8% do total de entrevistados, o programa é “regular” e apenas 1,6%, o consideram ruim ou péssimo.

O nível de confiança na continuidade do Bolsa Família é diferenciado entre curto, médio e longo prazo. Para 88,9% dos entrevistados ele continuará no curto prazo; no médio prazo, essa confiança é referida por 69,8% dos entrevistados; em 61,8% dos casos acredita-se que o programa continuará por, pelo menos, mais dois anos.

A maioria dos entrevistados entende que o programa é uma ajuda do Governo às pessoas que necessitam (76,9%), para 23,1% dos indivíduos o programa é um direito garantido.

# ESTUDO SOBRE A IMPORTÂNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA RENDA MUNICIPAL

## FICHA TÉCNICA

**Instituição Executora:** Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

**Equipe responsável:** Rosa Maria Marques

**Equipe SAGI:** Gláucia Alves Macedo

**Parceria:** MDS – Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq)

**Período de realização:** julho de 2004 a dezembro de 2004

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Avaliar a importância das transferências de recursos do Programa Bolsa Família nos municípios brasileiros *vis-à-vis* os recursos de outras transferências governamentais.

### Procedimentos metodológicos

A pesquisa fez uma comparação entre os montantes transferidos pelo Programa Bolsa Família para diferentes estratos de municípios, com base nos critérios: localização geográfica, em termos de grandes regiões; porte populacional; nível de pobreza; atividade econômica predominante e relação entre população urbana e rural. A amostra de municípios foi estratificada para as cinco regiões geográficas do País (N, S, NE, SE e CO). Os municípios foram divididos em pequenos (menos de 20 mil hab.), médios (20 a 100 mil hab.), grandes (100 a 500 mil hab.) e muito grandes (acima de 500 mil hab.). Em seguida, foram divididos em dois grupos: aqueles com IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano – Municipal) abaixo e acima do IDH médio de 0,699<sup>2</sup>. Além disso, eles foram classificados em rurais e urbanos<sup>3</sup>. E por último, os municípios foram classificados segundo setores da atividade produtiva predominante: primário (extrativista, agrícola e pecuária), secundário (industrial) e terciário (serviços).

Apesar de o número de municípios, no ano 2000, ser de 5.507, a amostra foi construída sobre um universo de 4.896, para os quais se conseguiu reunir todas aquelas informações, tendo sido distribuídos em 119 agrupamentos com pelo menos um município. Entretanto, para a análise foram excluídos 21 agrupamentos com apenas um município e 2 agrupamentos para cujos municípios não havia informação disponível, chegando a um total de 96 agrupamentos.

Em relação ao número de famílias beneficiadas e ao valor dos recursos transferidos adotou-se, como referência, o período de julho de 2004. Para construir a estimativa da população beneficiada pelo Programa Bolsa Família, utilizou-se a média de pessoas por família, por Estado, segundo a PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) de 2002.

## **Resultados**

Nos municípios da região Nordeste o percentual da população beneficiária do Bolsa Família mostrou-se elevado, variando de 13% a 45%. Apenas três municípios, pertencentes ao grupo 42 (três municípios), no estudo representado por Camaçari, na Bahia, registra percentual fora desse intervalo (6%), compatível com o observado na região Sul.

Em dois grupos de municípios da região Nordeste, a população beneficiária do programa equivale a 45% da população. O primeiro é o grupo 25, ao qual pertence Várzea (PB), e que abrange 288 municípios, com até 20 mil habitantes, localizados na zona urbana, com IDH-M abaixo da média nacional e atividade econômica predominantemente no setor terciário. O segundo grupo é o de número 32, do qual Pedra Branca (CE) é a referência. Nele estão 57 municípios, com população de 20 a 100 mil, localizada majoritariamente na zona rural, com um IDH-M abaixo da média nacional e cujas atividades econômicas são predominantemente realizadas no setor terciário.

Na região Norte encontram-se tanto grupos de municípios com percentual da população beneficiária extremamente baixo, como alto. Exemplos disso são: o grupo 63 (cinco municípios), no estudo representado por São Félix do Xingu (PA), onde a população beneficiária equivale apenas a 1% da população total; e os grupos 50 e 47, no estudo representados por Itaguatins e Esperantina, ambos no Tocantins, onde a população beneficiária é superior a 30% do total da população.

Ainda na região Norte, em sete grupos (46, 56, 59, 62, 66, 67 e 69), o Bolsa Família beneficia mais de 20% da população dos municípios; mas no extremo oposto, em seis grupos (45, 48, 51, 57, 63 e 68) o percentual é inferior a 10%, sugerindo que o programa ainda não atingiu toda a região de forma equitativa.

Na região Sudeste, a participação dos beneficiários no total da população varia muito. O maior percentual foi registrado em Medina (29%), em Minas Gerais (grupo 87, com 17 municípios de população entre 20 mil a 100 mil habitantes, com IDH-M abaixo da média, população vivendo majoritariamente na zona urbana e desenvolvendo atividade terciária). Pela ordem de grandeza, temos ainda os grupos 77 e 86, no estudo representados, respectivamente, por Lontra e Itamarandiba, ambas de Minas Gerais, onde 19% da população é beneficiária. Dos 24 grupos da região, em 13 a porcentagem não chega sequer a 10% e, em outros cinco, é inferior a 15%.

Na região Sul, com raras exceções, o percentual da população beneficiária do Programa Bolsa Família é relativamente baixo, refletindo a situação sócio-econômica de sua população. Destoando dos demais municípios da região Sul, destacam-se Turvo, Grandes Rios e Prudentópolis, todos pertencentes ao Estado do Paraná, respectivamente, com 23%, 12% e 10% da população beneficiária do Bolsa Família. Turvo (grupo 99, com três municípios) tem as seguintes características: população de até 20 mil que habita majoritariamente a zona rural, tem IDH-M abaixo da média nacional e desenvolve atividades predominantemente no setor secundário. Grandes Rios (grupo 100, com seis municípios) registra uma população de até 20 mil habitantes que vivem, na maioria, na zona rural, apresenta IDH-M abaixo da média nacional e desenvolve atividades predominantemente no setor terciário da economia. Prudentópolis (grupo 111, com cinco municípios, todos rurais) tem população de 20 mil a 100 mil habitantes, IDH-M acima da média nacional e desenvolve atividade predominantemente no setor primário.

Do ponto de vista da importância dos recursos transferidos, no Nordeste de maneira geral verifica-se que, quanto menor for a Receita Disponível do município, maior será a importância relativa dos recursos transferidos pelo Programa Bolsa Família. Por isso, há casos como o de Pedra Branca (CE, grupo 32, com 57 municípios), onde os recursos do Bolsa Família correspondem a 43% da Receita Disponível do município (receitas próprias mais as transferências constitucionais); e o de Vitória de Santo Antão (PE, grupo 39, com quatro municípios), onde esse percentual atinge 40%. Em relação aos recursos federais, transferidos ao Sistema Único de Saúde, no município de Vitória de Santo Antão, o Bolsa Família chega a ser 283% maior.

No que diz respeito à região Sul, em Porto Alegre (grupo 119, ao qual também pertence Curitiba), 5% da população é beneficiada, recebendo recursos que equivalem a 2% da Receita Disponível, 6% das transferências federais para o SUS, 6% da arrecadação do ICMS e 31% dos recursos do FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Evidentemente, quanto mais desenvolvido o município, menor será o volume de recursos recebidos do FPM em relação a sua Receita Disponível, o que eleva a importância relativa dos recursos do Bolsa Família em termos

percentuais. Pelo mesmo motivo, quanto mais desenvolvido o município, maior será sua arrecadação a título do ICMS e, portanto, menor a relação entre os recursos do Bolsa Família e as receitas desta transferência.

No Centro-Oeste destacam-se três grupos de municípios (6, 8 e 16), representados no estudo por Divinópolis de Goiás (GO), Novo Horizonte do Norte (MT) e Itapuranga (GO). Como visto anteriormente, é elevado o percentual da população desses municípios que é beneficiária do Bolsa Família. Sendo assim, não é de estranhar que em Divinópolis de Goiás esses recursos correspondam a 20% do ICMS, 7% dos recursos recebidos do FPM e 58% das transferências federais para o SUS; e, em Novo Horizonte do Norte e em Itapuranga, a 15%, 5% e 26%, e a 32%, 14% e 42%, respectivamente.

Na região Sudeste vários grupos chamam atenção. Exemplos: em Água Branca (ES, Grupo 72, com 88 municípios de até 20 mil habitantes, com IDH-M abaixo da média, maioria da população vivendo na zona rural e exercendo atividade no setor primário), os recursos do Bolsa Família representam 10% da arrecadação do ICMS, 10% também do FPM e são 13 pontos percentuais maiores do que a transferência federal para uso no SUS (Sistema Único de Saúde). Já em Gonzaga (MG, grupo 74, com 27 municípios de até 20 mil habitantes, IDH-M abaixo da média nacional e população vivendo predominantemente na zona rural e ocupada no setor terciário da economia), as transferências do Bolsa Família representam 38% do ICMS, 9% do FPM e são 102% maiores do que os recursos federais recebidos para uso no SUS. E ainda em Medina (MG, grupo 87), o Bolsa Família é 35% superior à arrecadação do município com o ICMS, representa 30% do que recebe pelo FPM, 25% de sua Receita Disponível, e supera em 165% os recursos federais para o SUS.

De maneira geral, para o conjunto das regiões, quanto menos desenvolvido for o município – o que transparece na baixa transferência do ICMS – maior será a importância relativa do Programa Bolsa Família. Em alguns casos, tal como em Medina, sem que haja necessidade de maiores investigações, como a renda de quase 30% da população é garantida pela transferência de renda desse programa, não há dúvida de que o Bolsa Família é responsável por boa parte das atividades econômicas realizadas no município.



## Parte II – ASSISTÊNCIA SOCIAL

Aprovada em 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) tem como meta a consolidação do direito à Assistência Social em todo o território nacional. Busca superar o clientelismo e a caridade que marcaram sua trajetória e garantir a efetividade dos direitos universais da PNAS.

Seu principal objetivo é a implementação e a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que estabelece dois níveis de Proteção Social, Básica e Especial, subdividindo-se essa última em Proteção Social Especial de Média e Alta complexidade. O financiamento dos programas e serviços é viabilizado pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), que transfere recursos para as instâncias descentralizadas nas esferas estaduais e municipais.

A gestão da PNAS pauta-se no pacto federativo, através do qual detalham-se as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações sócio-assistenciais, em conformidade com a Lei Orgânica da Assistência Social<sup>5</sup> (LOAS) e a Norma Operacional Básica (NOB).

A PNAS se orienta pela descentralização dos processos, reconhecendo demandas setoriais e segmentadas; pela constituição da rede de serviços sócio-assistenciais, bem como a qualificação dos profissionais atuantes na Assistência Social; pela valorização da informação, monitoramento e avaliação, como instrumentos estratégicos para uma melhor atuação nas políticas sociais; por último, pelo estímulo e fortalecimento do controle social.

---

<sup>5</sup> Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.



## BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA – BPC

É um benefício assistencial, não contributivo, previsto na Constituição Federal e regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Garante um salário mínimo mensal aos idosos com 65 anos ou mais, impossibilitados de prover sua manutenção ou de tê-la provida por sua família, bem como a pessoas com deficiência incapacitadas para a vida independente e para o trabalho. Em ambos os casos a renda *per capita* familiar deve ser inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo.

A operacionalização do benefício é feita pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), e a gestão, acompanhamento e avaliação do BPC são responsabilidades da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SNAS). Os recursos para custeio do BPC são do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

# ESTUDO SOBRE A IMPORTÂNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NA RENDA MUNICIPAL

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

**Pesquisadora responsável:** Rosa Maria Marques

**Equipe SAGI:** Gláucia Alves Macedo

**Parceria:** MDS – Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq)

**Período de realização:** dezembro de 2004 a abril de 2005

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Avaliar a importância das transferências de recursos do Benefício de Prestação Continuada nos municípios brasileiros *vis-à-vis* outras transferências constitucionais.

### Procedimentos metodológicos

A pesquisa fez uma comparação entre os montantes transferidos pelo Benefício de Prestação Continuada para diferentes estratos de municípios. Foram utilizados os seguintes critérios para a determinação da amostra de municípios: localização geográfica, em termos de grandes regiões; porte populacional; nível de pobreza; atividade econômica predominante e relação população urbana/rural. A amostra de municípios foi estratificada para as cinco regiões geográficas do País (N, S, NE, SE e CO). Também foram divididos em pequenos (menos de 20 mil hab.), médios (20 a 100 mil hab.), grandes (100 a 500 mil hab.) e muito grandes (acima de 500 mil hab.). Depois os municípios foram divididos em dois grupos: aqueles com IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano – Municipal) abaixo e acima do IDH médio de 0,699<sup>6</sup>. Além disso, foram classificados em rurais e urbanos<sup>7</sup>. E por último, os municípios foram classificados segundo setores da atividade

<sup>6</sup> IDH médio do Brasil no ano 2000.

<sup>7</sup> Considerou-se como rural, o município que tinha mais de 50% da sua população vivendo na zona rural.

produtiva predominante: primário (extrativista, agrícola e pecuária), secundário (industrial) e terciário (serviços). Apesar de o número de municípios, no ano 2000, ser de 5.507, a amostra foi construída sobre um universo de 4.896, para os quais se conseguiu reunir todas aquelas informações, tendo sido distribuídos em 119 agrupamentos com pelo menos um município<sup>8</sup>. Entretanto, para a análise foram excluídos 21 agrupamentos com apenas um município e 2 agrupamentos para cujos municípios não havia informação disponível, chegando a um total de 96 agrupamentos.

## Resultados

A observação dos dados indica, em primeiro lugar, que os beneficiários do BPC estão concentrados em maior proporção nas regiões Nordeste (36,5%) e Sudeste (34,5%), e em cada uma dessas regiões o total de beneficiários é maior do que a soma dos beneficiários nas regiões Norte, Centro-Oeste e Sul (29%).

O que se observa, de uma forma geral, é que o papel do BPC para a economia local é evidente, visto sua importância relativa quando comparado à Receita Disponível (receitas próprias mais as transferências constitucionais) do município, às transferências federais para o SUS, o ICMS e o FPM.

Nas duas extremidades quanto ao peso do BPC no conjunto das transferências federais de recursos estão as regiões Sul e Nordeste. Nesta última, não só o número de beneficiários é maior, mas também fatores estruturais influem significativamente, como: 1) um contingente maior de população de baixa renda; 2) menor grau de formalização do trabalho (o que impede o idoso, por exemplo, de ter acesso ao benefício previdenciário, aquele correspondente a um salário mínimo); 3) níveis mais modestos de desenvolvimento local.

De fato, quanto mais desenvolvido o município, menor será o volume de recursos recebidos do FPM em relação a sua Receita Disponível, o que eleva a importância relativa do Benefício de Prestação Continuada. Da mesma forma, quanto mais desenvolvido o município, maior será sua arrecadação a título do ICMS e, portanto, menor a relação entre os recursos do BPC e as receitas desta transferência.

Alguns casos particulares merecem destaque. Na região Norte, Vitória de Santo Antão, em Pernambuco (grupo 39, com 4 municípios), apresenta Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) abaixo da média nacional, com 117.609 habitantes, onde 84% da população vivem na zona urbana e dedicam-se majoritariamente a atividades do setor secundário. Os benefícios pagos pelo BPC correspondem a 100% da Receita Disponível; é 8,5 vezes maior do que os recursos federais recebidos pelo SUS; representa 108% do ICMS e 77% do que recebe do FPM. Caxias, no Maranhão (Grupo 40, com 10 municípios), tem 139.736

---

<sup>8</sup> Os agrupamentos que tinham apenas um município foram excluídos, o que implicou em 98 municípios descartados da análise.

habitantes, dos quais 74% moram na zona urbana, registra um IDH-M abaixo da média, mas desenvolve atividades do terciário. O BPC corresponde a 78% da Receita Disponível; 102% do SUS; é 9,5 vezes maior do que o ICMS e 15 pontos percentuais superior aos recursos do FPM.

Na região Sul, a relação mais elevada encontrada entre os recursos pagos a título do BPC e a Receita Disponível, foi no município de Reserva, no Paraná (grupo 109 – 2 municípios). Para os recursos federais do SUS, a relação encontrada foi de 208%; para o ICMS 67% e para o FPM 34%. Reserva tem 23.977 habitantes que vivem na sua maioria na zona rural (60%), apresenta IDH-M abaixo da média nacional e desenvolve atividades no setor Primário da economia. Segue-se a esse grupo o 118 (25 municípios), representado por Bagé, no Rio Grande do Sul. Nele a relação com a Receita Disponível é 18%, com o SUS 247%, com o ICMS 49% e com o FPM 62%. Bagé tem com 118.767 habitantes que vivem predominantemente na zona urbana (82%), com IDH-M acima da média nacional e desenvolvem atividades junto ao setor terciário. Nos demais municípios da região Sul, as relações registradas foram pequenas.

Na região Centro-oeste, o maior percentual (21%) observado na relação BPC/Receita Disponível refere-se ao grupo 11 (60 municípios), representado por Mundo Novo (MS). Esse município está compreendido entre aqueles com até 20.000 habitantes, que vivem na sua maioria na zona urbana, com IDH-M acima da média nacional e que desenvolve atividade junto ao setor terciário. Os recursos do BPC em Mundo Novo corresponderam também a 311% das transferências federal do SUS, 89% do ICMS e 32% do FPM.

Já na região Sudeste há vários grupos que se destacam, apresentando percentuais com relação à Receita Disponível que varia entre 13% e 41%. Este último percentual é encontrado no Grupo 93 (200 municípios, representando por Nunuque – MG), com população acima de 20 mil até 100 mil, urbana, IDH-M acima da média e atividade predominantemente terciária. Neste município, o BPC representa 41% da Receita Disponível, 171% das transferências federais para o SUS, 157 % do ICMS e 81% do FPM.

# ESTUDO SOBRE O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA - ASPECTOS DE DEMANDA, COBERTURA E RELAÇÃO COM O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR)

**Equipe responsável:** Diana Reiko Tutiya Oya Sawyer e José Alberto Magno de Carvalho (coordenadores), Aloísio Joaquim de Freitas, Bernardo Lanza Queiroz, Cíntia Simões Agostinho e Geovane da Conceição Máximo.

**Equipe SAGI:** Gláucia Alves Macedo

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

**Carta Acordo:** 04046002 – Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP)

**Período de realização:** outubro de 2004 a outubro de 2006

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Construir e projetar estimativas do público-alvo do BPC; analisar a cobertura e expansão do programa; simular os possíveis impactos orçamentários de alterações do critério de renda familiar *per capita* para concessão do benefício; avaliar aspectos de relação do programa com o Sistema Previdenciário Brasileiro.

### Procedimentos metodológicos

O trabalho baseou-se na análise de dados do Censo Demográfico de 2000, das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio (PNADs) e das bases administrativas de gestão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do

Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), com variação da técnica aplicada para atingir cada um dos objetivos.

## Resultados

A análise dos dados sobre a expansão de atendimento do BPC, apresentados no Gráfico 1, revelam que desde 1996, com a criação do programa, o volume de beneficiários tem crescido tanto para idosos quanto para pessoas com deficiência. No caso dos idosos, é importante destacar o ponto de inflexão da curva, em 2003, por causa das alterações nos critérios de concessão do programa com o Estatuto do Idoso (diminuição da idade de elegibilidade de 67 para 65 anos e retirada do valor do BPC-Idoso da contabilização da renda familiar *per capita* para o recebimento de outro BPC-Idoso).

Pelas diferenças nas estimativas de público-alvo (Gráfico 1) e, conseqüentemente, as taxas de cobertura (Tabela 1) calculadas na pesquisa, a pesquisa realizou análises separadas do público idoso e de pessoas com deficiência. Para o público-alvo de idosos, o que se percebe é um ritmo de crescimento mais estável, de acordo com as taxas de crescimento da população idosa em geral. Em relação à cobertura, os resultados apresentados sugerem que para o público idoso, em 2005, já estaria completa, havendo, inclusive, sobre-cobertura entre os homens idosos.

Para o público-alvo de pessoas com deficiência, que também apresentará ritmo de crescimento mais estável, com cobertura total em 2005 de 57%, é importante destacar que este resultado deve ser interpretado com cautela, pois o conceito de deficiência utilizado<sup>9</sup> pode estar superestimando os elegíveis. É importante, também, ressaltar que a metodologia utilizada adota vários pressupostos, como ausência de mudanças substanciais no nível e na distribuição de renda entre as famílias; na composição familiar dos idosos e portadores de deficiência, no período analisado, em relação a 2000; assim como ausência de alterações nos critérios de concessão do BPC entre 2005 e 2010.

---

<sup>9</sup> O conceito de pessoa com deficiência incapacitada para a vida independente e para o trabalho segundo critérios médicos específicos para a elegibilidade do Programa não pode de ser aplicado à base de dados do Censo Demográfico de 2000, sendo então necessário fazer adaptações.

# AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E DOS RESULTADOS SOBRE OS BENEFICIÁRIOS

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Universidade Federal Fluminense (UFF) e Escola de Serviço Social – Núcleo de Avaliação de Políticas

**Equipe responsável:** Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato (coordenadora), João Bosco Hora Góis, Mauricio Teixeira Leite de Vasconcellos, Mônica de Castro Maia Senna e Míriam Fátima Reis.

**Equipe SAGI:** Gláucia Alves Macedo

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

**Carta Acordo:** 04046001 – Fundação Euclides da Cunha (FEC)

**Período de realização:** setembro de 2004 a maio de 2006

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Analisar o processo de gestão do BPC, considerando aspectos da concepção do benefício e de seus processos de requerimento e concessão; e analisar os efeitos diretos e indiretos do benefício sobre a população beneficiária, considerando aspectos desde o acesso à utilização do benefício, bem como de satisfação e perspectivas futuras.

### Procedimentos metodológicos

Para se atingir os objetivos da pesquisa, foram definidas duas dimensões prioritárias e relacionadas de análise: gestão e resultados.

Para a dimensão da gestão foram entrevistados gestores dos principais órgãos responsáveis pelo programa: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate

à Fome (MDS), Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e Secretarias e Conselhos Municipais de Assistência Social. Para a análise da dimensão de resultados foram entrevistados beneficiários idosos e pessoas com deficiência (divididos entre pessoas com deficiência física “PCDF” e com deficiência mental “PCDM”) e requerentes que tiveram sua concessão negada, por auferirem renda familiar *per capita* entre  $\frac{1}{4}$  (critério de elegibilidade do programa) e  $\frac{1}{2}$  salário mínimo.

A amostra da pesquisa é representativa da Região Sudeste e partiu da seleção das Agências INSS (APS) e Municípios com beneficiários do programa que se enquadravam em critérios específicos, num total de 100 APS em 60 municípios. Tendo sido entrevistados na *Dimensão dos Resultados*: Beneficiários – 294 (Pessoa com deficiência mental = 107; Pessoa com deficiência física = 83; Pessoa Idosa = 104) e Usuários não-atendidos por critério de renda = 97; *Dimensão da Gestão*: Chefes de APS = 100; Médicos peritos = 99; Técnicos administrativos das APS = 94; Gerentes de Gerências Executivas INSS = 30; Membros de conselho municipal = 60; Membros de secretaria municipal = 60.

## Resultados

Considerando o grande volume de informações produzido pela pesquisa sobre as duas dimensões analisadas, bem como os diferentes respondentes e os aspectos abordados, aqui são apresentados apenas alguns resultados selecionados:

Quanto ao perfil dos beneficiários BPC, destaca-se que 93,2% deles são domiciliados em zonas urbanas e em 96,3% em domicílios particulares; a proporção de homens e mulheres é quase a mesma entre as PCDs, diferentemente que para os idosos, onde as mulheres representam 60% dos beneficiários; a idade dos idosos concentra-se na faixa etária de 71 a 80 anos, enquanto as PCDFs possuem distribuição etária mais dispersa, e as PCDMs estão concentradas nas faixas etárias mais jovens; a maioria dos idosos (54%) é viúva e a maioria das PCDs é solteira (82% das PCDF e 93% das PCDM); apenas 1,7% dos beneficiários tem 11 ou mais anos de escolaridade, sendo mais da metade deles sem instrução ou com menos de 1 ano de escolaridade; 58,8% dos beneficiários nunca trabalhou (principalmente PCDFs e PCDM), 38,8% já trabalhou mas não trabalham mais e 2,4% ainda trabalha; 19,7% dos beneficiários (especialmente os idosos, 66%) contribuíram algum dia, para o sistema previdenciário; 73% dos idosos não necessitam de representação legal, enquanto que 81% dos PCDs necessitam sendo esta, em 75% dos casos é feita por um tutor.

Quanto ao acesso ao benefício 63% dos beneficiários tomou conhecimento da existência do BPC por meio de pessoas próximas: familiares (31%), amigos (22%) e vizinhos (10%); e 86% dos beneficiários não tiveram dificuldades para dar entrada no benefício, sendo os principais agentes colaboradores os familiares e os funcionários da Agência INSS.



Sobre a utilização dos recursos e a identificação de mudanças de comportamento do beneficiário BPC, em geral, apenas 32,3% dos próprios beneficiários recebe diretamente o BPC (62% dos idosos, 25% das PCDF e 9% das PCDM), padrão semelhante ao percebido sobre a decisão do gasto dos recursos do benefício. Em relação ao impacto do benefício na vida dos beneficiários, 83,7% deles afirmou que o BPC contribuiu para a melhora de vida e para o aumento de sua auto-estima. Contudo, a participação dos beneficiários em associações comunitárias, sindicatos e partidos políticos pode ser considerada baixa (23,1%), sendo 60% destes em associações religiosas. Apenas 6,5% dos beneficiários ou seus responsáveis legais se queixaram em relação ao BPC e dentre esses 1/3 são queixas sobre suspensão de pagamentos.

Do ponto de vista dos gestores, o BPC é incapaz de proporcionar uma vida digna a idosos e PCDs, em função tanto do baixo valor do benefício quanto da inexistência de apoio do poder público às outras necessidades dos beneficiários. Consideram, além do mais, que as razões que levam ao requerimento do benefício são a efetiva necessidade financeira (reportada por todos os segmentos abordados) e a tendência da família em não assumir a responsabilidade por seus membros PCDs e idosos, aludida pelos três segmentos do INSS (técnicos administrativos, responsáveis pelas APS e médicos peritos). No que se refere à comparação entre os beneficiários do BPC e os segurados do INSS, todos identificaram algum grau de diferença: o mais referido, principalmente pelos respondentes INSS, foi a dificuldade dos beneficiários em entender o funcionamento do benefício, posição conflitante com outros achados dessa pesquisa que mostraram que boa parte dos beneficiários não tem problemas para transitar pela burocracia do INSS. A segunda diferença mais mencionada foi a referência à maior pobreza do beneficiário em relação ao segurado. Pelo menos 50% de todos os respondentes afirmaram que o BPC é um programa “muito importante”, especialmente entre os representantes das secretarias e conselhos de assistência sócia (92% e 83%, respectivamente).

Merece atenção à situação dos Conselhos de Idosos e de Pessoas com Deficiência, bem como o Conselho Municipal de Assistência Social, a pesquisa verificou que estes são pouco conhecidos pelos usuários e beneficiários. Segmentos vinculados ao INSS confirmam o pouco apoio dos órgãos de Assistência Social como uma das dificuldades de acesso ao BPC, fato que não teve a mesma avaliação por parte das secretarias e conselhos municipais de assistência social.

Observou-se um elevado grau de concordância entre os diversos segmentos de que os critérios médico-periciais para avaliação da incapacidade para a vida independente e para o trabalho não são claros.

A existência de intermediários/atravessadores foi apontada como um aspecto que dificulta o acesso ao BPC pela grande maioria dos respondentes nos vários segmentos vinculados à gestão e operação do BPC.

Em relação a quem recebe o benefício e quem decide como o valor recebido será gasto, as respostas dos beneficiários indicaram a maior presença dos próprios beneficiários ou de seus tutores natos. Esse conjunto de respostas parece contrariar a percepção dos segmentos vinculados à gestão e operacionalização do BPC da forte presença de atravessadores e sua interferência negativa no acesso ao BPC. O que se verifica com maior frequência é a menção de beneficiários e usuários à insuficiência de informações para dar entrada no benefício.

Quanto às relações entre setores governamentais, a maior parte dos segmentos vinculados à Previdência Social e às secretarias municipais de assistência social avaliam como médio ou alto o grau de aceitação do INSS para operacionalizar o BPC. Além disso, considerando a série de atribuições assinaladas para as secretarias, parece consensual entre os diversos segmentos, que as estas devem orientar a população beneficiária no processo de requerimento do BPC e encaminhar possíveis beneficiários ao INSS. Finalmente, os diferentes segmentos apresentaram um alto percentual de respostas favoráveis ao desenvolvimento de trabalhos conjuntos entre as agências do INSS e as Secretarias Municipais de Assistência Social.

## SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL ÀS CRIANÇAS E AOS ADOLESCENTES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA, ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL E À SUAS FAMÍLIAS – PROGRAMA SENTINELA

Trata-se de um conjunto de ações sociais especializadas e multiprofissionais dirigidas a crianças, adolescentes e famílias vitimadas pela violência sexual. Seu objetivo é garantir os direitos fundamentais da criança e do adolescente, fortalecendo a auto-estima e restabelecendo o direito à convivência familiar e comunitária em condições dignas de vida. As ações do programa buscam:

- identificar o fenômeno e riscos decorrentes;
- prevenir o agravamento da situação;
- promover a interrupção do ciclo de violência;
- contribuir para a devida responsabilização dos autores da agressão ou exploração;
- favorecer a superação da situação de violação de direitos, a reparação da violência vivida, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, a potencialização da autonomia e o resgate da dignidade.

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

## FICHA TÉCNICA

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

**Equipe responsável:** Marlise Matos (coordenadora), Fátima Anastasia, Magna Inácio, Daniela Leandro Rezende e Mauro Lúcio Jerônimo.

**Equipe SAGI:** Daniela Peixoto Ramos, Luís Otávio Pires Farias e Tatiana Britto.

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

**Carta Acordo:** 04046003 – Fundação de Desenvolvimento e Pesquisa (FUNDEP)

**Período de realização:** dezembro de 2004 a setembro de 2005

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Identificar, caracterizar e hierarquizar os municípios brasileiros quanto à situação de risco e vulnerabilidade às práticas de abuso e de exploração sexual de crianças e adolescentes por meio do Índice de Elegibilidade de Municípios ao “Programa Sentinela” (IEMS). A criação do índice visa orientar a alocação dos recursos do Programa Sentinela para as populações mais expostas a tais práticas, avaliar o grau de focalização do programa, e oferecer critérios para eventuais correções de rumos e para o incremento da sua fiscalização e consecução de suas metas.

### Procedimentos metodológicos

O Índice de Elegibilidade de Municípios do “Programa Sentinela” (IEMS) foi construído a partir de uma metodologia quantitativa. Trata-se de um índice *multicritério* composto por Fatores, Critérios, Indicadores e Variáveis. Cada Fator (risco, vulnerabilidade social e infra-estrutura<sup>10</sup>) é um índice parcial calculado a

<sup>10</sup>Risco: remete às condições espaciais e de localização geográfica do município já definidas pela Portaria nº 878/2001, de 03 de dezembro de 2001, que regulamentou o Programa Sentinela; Vulnerabilidade social: localiza nas características sócio-demográficas municipais e da unidade sócio-familiar a maior exposição dos municípios e de grupos familiares à ESCCA. Infra-estrutura: diz respeito às condições estruturais de que o município dispõe para fazer frente ao problema, quais sejam: proteção à infância e adolescência (indicada pela presença de Conselho Tutelar) e condição da rede de atendimento à criança e ao adolescente (políticas e programas das áreas de assistência social, saúde, educação, geração de emprego e renda, qualificação profissional e habitação).

partir de um conjunto de critérios complementares. Para cada critério foi calculada a pontuação, baseada em um ou mais indicadores quantitativos que, por sua vez, foi multiplicada pelo peso de cada critério dentro do respectivo fator. Cada indicador é constituído por uma ou mais variáveis. Este sub-índice, finalmente, foi ponderado pelo peso de cada fator no IEMS. O somatório destes índices parciais representa o valor final do IEMS obtido por cada município. Os indicadores incluídos em cada fator componente do índice foram construídos com base em informações secundárias de diversas fontes.

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 para a elegibilidade dos municípios ao programa, definido pela presença nos municípios de, pelo menos, um dos critérios de risco. A aplicação deste critério gerou a classificação de 3846 municípios brasileiros como elegíveis ao Programa Sentinela. O valor do IEMS varia entre 0,0 e 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, mais alta a elegibilidade. Considerada a presença de riscos como um piso mínimo para a hierarquização, os valores obtidos variam 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 *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).

## **Resultados**

Analisando-se os municípios que apresentam índices mais elevados de elegibilidade final ao Programa Sentinela, tem-se que, dos 314 municípios que participavam até meados de 2005 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 pertencem ainda ao Programa Sentinela. A Região Norte apresenta maior contingente de municípios com alta elegibilidade ao Programa Sentinela, seguida de perto pela região Nordeste, sugerindo que estas regiões sejam priorizadas quando da expansão do programa. A Região Centro-Oeste aparece também com níveis altos de elegibilidade, sendo que a região Sudeste e a região Sul apresentam índices menores de elegibilidade. São predominantes, na faixa de mais alta elegibilidade no IEMS, as metrópoles e os municípios de grande porte; sendo que os níveis de elegibilidade vão decaindo na medida em que o porte/tamanho populacional dos municípios também vai diminuindo.

Quanto ao sub-índice de Risco, os municípios com presença de 01 (um) fator de risco representam 55% do total dos municípios hierarquizados pelo IEMS. Se somados a estes os municípios que apresentam a ocorrência de dois fatores de risco (30% do total), chega-se a 85% dos 3.846 municípios. Em dez por cento dos municípios sob análise foi constatada a incidência de três fatores de risco e em 4,8% deles foi observada a presença de 04 (quatro) fatores ou mais. Ressalta-se a situação de Porto Velho (RO), que reúne 07 (sete) fatores de riscos e ocupa a primeira posição no ranking do IEMS.

Já o sub-índice de Vulnerabilidade é formado por dois componentes: a) a vulnerabilidade social do município, medida pela proporção de pobres do município; e b) a vulnerabilidade familiar, que está dividida em vulnerabilidade feminina e vulnerabilidade das crianças e dos adolescentes. Para cada um destes componentes foi construído um índice baseado em 04 indicadores. O IVFam é a soma dos índices obtidos para cada componente. Em relação ao grupo dos 314 municípios que participavam do Programa Sentinela à época de cálculo do IEMS, os municípios nos níveis intermediários de vulnerabilidade familiar são predominantes. No nível mais alto, encontram-se apenas 2% dos municípios inscritos no programa à época.

Em relação ao sub-índice de Infra-Estrutura, no que tange à presença e funcionamento do Conselho Tutelar - CT (um dos componentes do fator infraestrutura) constata-se que a maioria dos municípios classificados pelo IEMS já dispõe desse conselho. A identificação da intersetorialidade potencial foi baseada no número de programas nas áreas de desenvolvimento social, saúde, educação e habitação que foram executados no município. Com relação à rede de atendimento à criança e ao adolescente, apenas 05 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). Constata-se, nos demais municípios, que a presença dos programas do MDS aumenta na medida em que cresce o volume de riscos. A mesma tendência é 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).

Alguns resultados específicos para os “municípios Sentinela” merecem destaque: mais de 50% dos 314 “municípios Sentinela” estavam entre os dois níveis (9 e 10) de mais alta elegibilidade no IEMS, o que equivale a 150 municípios, mas caberia sinalizar igualmente que temos 23,7% deles que se concentram entre os níveis 1 a 5 (aqueles mais baixos em termos de elegibilidade). Esta concentração, de quase um quarto, dos municípios que já possuem 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. Observa-se que, mais uma vez, são as

regiões Norte e Nordeste aquelas que apresentam os maiores índices de elegibilidade, seguidas muito de perto pela região Centro Oeste. Esta região aparece, para os municípios já incluídos no programa, numa posição de maior concentração na elegibilidade no nível 10, revelando que, mesmo não sendo esta a região brasileira a mais elegível, as escolhas dos municípios para integrar o Programa Sentinela incluíram, de fato, municípios em situação de alta elegibilidade. As duas regiões com níveis mais baixos de elegibilidade são (assim como para o restante do Brasil) Sudeste e Sul. Não obstante, para estas duas regiões, assim como aconteceu para a região Centro-Oeste, foram eleitos “municípios Sentinela” com altos patamares de elegibilidade mais altos (sobretudo para o último nível, o nível 10 de Elegibilidade no IEMS), o que revela a prioridade dada aos municípios que estariam, de fato, em posição mais crítica. Com relação ao porte populacional dos municípios em que está implementado o programa, observa-se que metrópoles e municípios de Grande Porte.

Como recomendação final, propõe-se que a expansão do programa respeite, tanto quanto possível, o ordenamento dos municípios no IEMS, começando por aqueles que pertencem ao décimo Nível de Elegibilidade no IEMS já que estes são os municípios em pior situação no que se refere à exposição à exploração sexual de crianças e adolescentes.

# ESTUDO QUALITATIVO SOBRE O PROGRAMA DE ENFRENTAMENTO AO ABUSO E À EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES – PROGRAMA SENTINELA

## FICHA TÉCNICA

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

**Equipe responsável:** Marlise Matos (coordenadora), Fátima Anastasia, Magna Inácio, Daniela Leandro Rezende e Mauro Lúcio Jerônimo.

**Equipe SAGI:** Daniela Peixoto Ramos

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

**Carta Acordo:** 04046010 - Fundação de Desenvolvimento e Pesquisa (FUNDEP)

**Período de realização:** janeiro de 2006 a setembro de 2006

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

A pesquisa teve por objetivo avaliar a implementação (implantação e gestão) do “Programa Sentinela” e seus efeitos/resultados sobre os beneficiários e propor padrões mínimos de qualidade para suas ações.

### Procedimentos metodológicos

A metodologia da avaliação pautou-se no *método da triangulação*, que envolveu simultaneamente: 1) *estudos comparativos de múltiplos casos* (cada município constituindo-se em um caso); 2) *entrevistas face a face e semi-estruturadas* de validação com gestores municipais/estaduais, membros de conselhos tutelares e de conselhos municipais da assistência social, membros de comissões de



enfrentamento à violência infanto-juvenil e membros das famílias atendidas pelo programa; 3) *análise documental* (com base em material coletado diretamente nos municípios ou enviado pelo MDS); e 4) *observação de campo*.

Os estudos de caso foram realizados em 14 municípios, selecionados segundo três critérios: (a) ano de implantação do Programa Sentinela no município; (b) nível de elegibilidade do município ao programa; e (c) porte populacional. Esses municípios mostram-se distribuídos regionalmente na seguinte ordem: Norte (4 municípios); Nordeste (3 municípios); Sudeste (2 municípios); Sul (2 municípios) e Centro-Oeste (3 municípios).

A análise da implementação e gestão do serviço está estruturada em seis componentes: (1) Contextualização; (2) Implantação; (3) Vigilância Sócio-Assistencial; (4) Gestão; (5) Articulação e Transversalidade Institucional e (6) Percepções dos Beneficiários.

Os municípios foram analisados separadamente de acordo com o porte populacional, devido à forte influência desse fator, seja sobre a dimensão e complexidade que o fenômeno da exploração sexual e comercial de crianças e adolescentes adquire, seja sobre a magnitude e capacidade que o Estado e os demais atores da sociedade civil organizada possuem para enfrentá-lo.

## **Resultados**

Quanto ao perfil dos atores entrevistados e suas percepções sobre o Serviço, observou-se um quadro muito heterogêneo de atuação dos gestores. Em que pese a frequência de gestores mais qualificados nas grandes cidades e metrópoles, também foram encontrados trabalhos muito bons de gestão em municípios de médio e de pequeno porte. Contudo, é possível afirmar a presença de certo despreparo de parte dos gestores, especialmente daqueles de nível hierárquico superior, com relação às especificidades da temática da exploração comercial e abuso sexual de crianças e adolescentes. A alta rotatividade das equipes técnicas e as diferenças sistemáticas de capacitação entre os profissionais em relação à temática se traduziram em percepções fragmentadas, seletivas e descontinuadas acerca do funcionamento do programa.

Em nenhum município da amostra, as três funções – assistente social, psicólogo e coordenador – eram exercidas por figuras masculinas. Apenas na especialidade de educador social é que se verificou a presença masculina, evidenciando a predominância nas equipes do viés feminizante, comum a essa área de atuação. São as mulheres que estão à frente das equipes técnicas que efetuam os atendimentos do Programa Sentinela, assim como também são as figuras maternas (as mães e as avós das crianças vitimizadas) que buscam e permanecem nos

atendimentos, ao passo que pais ou outras figuras masculinas estão, em geral, ausentes desse contexto, ou pior, figuram nele como agressores/ofensores.

As famílias de crianças e adolescentes usuárias do programa entrevistadas, todas indicadas diretamente pela coordenação dos respectivos municípios, formaram uníssono na defesa e na tentativa de destacar a importância incontestável do programa em suas vidas. O que mais se destacou nos discursos foi a situação de precariedade e de vulnerabilidade social dessas famílias, na sua maioria muito pobres e quase completamente desassistidas pelo poder público.

Em termos de contexto, todos os municípios possuem altas taxas de vulnerabilidade familiar, com muitos domicílios chefiados por mulheres, elevados índices de adolescentes (15 a 17 anos) fora da escola e presença significativa do trabalho infantil. A manifestação do abuso e da exploração sexual de crianças e adolescentes é associada, pelos entrevistados, às fortes clivagens socioeconômicas, ao baixo dinamismo econômico, sobretudo dos municípios pequenos e médios, ao desemprego e à pobreza. A chamada “desestruturação das relações familiares”, associada à violência doméstica e intra-familiar, também constitui um importante fator explicativo para a exploração sexual.

Informações a respeito da implantação do Sentinela nos municípios pesquisados foram de difícil obtenção. Em alguns casos foi possível recuperar essa memória entrevistando ex-membros da equipe ou ex-gestores. Supõe-se que as frequentes trocas de equipes e de gestores contribuíram para a perda dessas informações e registros. Mesmo onde se obteve informação sobre a implantação do programa, não foi possível identificar com segurança a razão pela qual aquele e não outro município foi escolhido.

Em termos de vigilância sócio-assistencial, foram encontradas situações distintas entre os municípios. Naqueles em que a Comissão Municipal de Enfrentamento ao Abuso e à Exploração Sexual já estava constituída mesmo antes da implantação do programa, verificou-se a existência de estratégias prévias de mapeamento das ocorrências de violência sexual. Apesar de ser perceptível, em vários relatos, a identificação (inclusive espacial/geográfica) de “locais foco” das ocorrências, especialmente as de exploração sexual, o mapeamento e a atualização dessas informações para subsidiar as ações do programa não apareceu como uma rotina.

No que tange ao eixo preventivo de atuação do Programa Sentinela, vale assinalar seu maior desenvolvimento em municípios metropolitanos e de grande porte que, como se sabe, tendem a contar com uma sociedade civil mais organizada e com a presença ativa de Fóruns que assumem parte substantiva das atividades de prevenção e de divulgação, em parceria com membros das equipes técnicas do Sentinela.

Em relação à gestão, articulação e transversalidade Institucional, as condições de trabalho e os resultados alcançados pelo Sentinela têm relação direta com a articulação e a integralidade das ações passíveis de serem alcançadas pela rede de proteção sócio-assistencial.

Nos municípios menores, percebe-se a dependência quase absoluta do programa em relação a essa rede. Já nos municípios em que a articulação e a integração entre os programas são maiores, as condições de atuação se encontram muito mais facilitadas. Foi possível perceber também que a presença física do Sentinela no âmbito de um espaço ou Centro onde coexistem outros programas potencializa essa articulação, assim como minimiza a estigmatização pela comunidade das crianças atendidas.

Quanto às percepções dos beneficiários, a despeito da impossibilidade de estabelecer uma amostragem representativa dos atendimentos realizados nos municípios pesquisados, entrevistou-se um pequeno grupo de beneficiários e usuários no intuito de captar suas percepções sobre o serviço. Em geral, a percepção dos entrevistados sobre os serviços de atenção às crianças e adolescentes vitimizadas e suas famílias foi positiva. No contexto de vida das famílias atendidas, marcado por um padrão de iniquidade social histórica, vulnerabilidade e exclusão, a oferta de um serviço de atendimento especializado e qualificado como o Sentinela é descrito como um “refúgio” e, mesmo, como uma “tábua de salvação” ou ponto de apoio no sentido da reconstituição dos vínculos familiares rompidos pela vivência deletéria da violência. Também se constata o estímulo para que as famílias, quando constatada a violação de direitos, façam o registro da denúncia nas delegacias, reforçando a idéia de que o Sentinela se constitui, para a maior parte destas famílias, em um facilitador do acesso às outras políticas públicas.

A percepção dos entrevistados sobre os impactos do programa se concentra tanto no fortalecimento da auto-estima da vítima e da sua capacidade de lidar com a situação de violência vivenciada, quanto na reconstrução dos vínculos familiares. Cabe destacar igualmente que as famílias atendidas, ainda que avaliando positivamente o serviço prestado, percebem as dificuldades enfrentadas, sobretudo aquelas referentes à precariedade infra-estrutural para os atendimentos.

Vale destacar, por fim, o registro de reiteradas menções à necessidade da expansão do serviço para além das crianças a adolescentes vitimizados, reclamando-se atendimentos grupais às famílias e também ao agressor.

## PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL – PETI

O objetivo do PETI é erradicar todas as formas de trabalho infantil no país. Consiste em um programa de transferência direta de renda do Governo Federal para famílias que tenham crianças e adolescentes em situação de trabalho, adicionado à oferta de Ações Sócio-educativas e de Convivência, manutenção da criança/adolescente na escola e articulação dos demais serviços da rede de proteção básica e especial.

O PETI é dirigido a crianças e adolescentes em diversas situações de trabalho, com idade inferior a 16 anos. Famílias residentes na área urbana têm direito à bolsa mensal no valor de R\$ 40 por criança/adolescente e aquelas residentes na área rural, têm direito à bolsa mensal no valor de R\$ 25 por criança/adolescente.

O recebimento do benefício está condicionado à retirada de todas as crianças e/ou adolescentes da família de atividades laborais e de exploração e, além disso, a criança e/ou adolescente devem ter frequência mínima de 85% da carga horária mensal, nas atividades de ensino escolar regular e nas Ações Sócio-educativas e de Convivência (Jornada Ampliada).

A integração entre o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e o Programa Bolsa Família, regulada pela Portaria GM/MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005, busca racionalizar a gestão de ambos os programas e otimizar as ações do Governo, evitando-se a fragmentação, a superposição de funções e o desperdício de recursos públicos.

# LEVANTAMENTO DE BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

**Equipe responsável:** SAGI e SNAS

**Equipe SAGI:** Luis Otávio Pires Farias

**Período de realização:** dezembro de 2004 a abril de 2005

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivo

Coletar um conjunto mínimo de informações a respeito dos beneficiários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, junto às prefeituras de 2.788 municípios que implementavam o programa no momento da pesquisa.

### Procedimentos metodológicos

O levantamento, de abrangência nacional, foi executado por intermédio da ferramenta SAGI-PETI, programa informatizado desenvolvido pela SAGI e disponibilizado para os municípios na página da *web* do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

O desenho do levantamento foi de caráter censitário, ou seja, objetivou levantar as informações a respeito de todo o universo de beneficiários do programa, em todos os municípios que o implementam. Além disso, as informações coletadas limitaram-se às variáveis que, em princípio, estariam contidas nos registros administrativos das prefeituras, não incorporando, portanto, informações que demandariam novas entrevistas com os beneficiários ou visitas domiciliares.

O instrumento de coleta de informações foi pré-testado em dois municípios do entorno do DF (Formosa e Planaltina de Goiás). Os resultados do pré-teste e as sugestões feitas pelos coordenadores municipais do PETI na ocasião foram incorporados à versão definitiva do instrumento.

Além da SAGI e da SNAS, o levantamento envolveu a Central de Relacionamento do Fome Zero com a Sociedade e a Assessoria de Comunicação Social do MDS, que apoiaram a divulgação da iniciativa junto às prefeituras de todos o país. Em dezembro de 2004, a SAGI apresentou no Encontro Nacional sobre a Política Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil a proposta do levantamento e distribuiu CDs, contendo cópias do programa SAGI-PETI e seu manual de uso, para todos os coordenadores estaduais e municipais presentes. Ao encerramento do prazo para a coleta de dados foram consolidadas informações sobre o perfil de beneficiários PETI em 2.011 municípios.

## **Resultados**

O levantamento de beneficiários do PETI, realizado pela SAGI/MDS, recebeu e consolidou informações de 2.011 municípios, o que representa 72% dos municípios que participam do programa, coletando dados de 568.608 crianças, que equivale a 61% do número total de bolsas (metas) disponibilizadas.

Os 2.011 municípios que responderam ao levantamento concentram uma meta de 634.460 crianças, nos quais se verifica um contingente de 568.608 beneficiários (90% da meta). As diferenças entre o número de crianças informado e as metas de cada município variam caso a caso. De modo geral, a grande maioria dos municípios (80%) informou uma quantidade de beneficiários muito próxima de suas metas físicas (90% ou mais). Apenas 10% dos municípios preencheram informações que correspondem a menos de 70% de suas metas físicas.

No que se refere aos municípios pesquisados no levantamento, 738 municípios têm até 100 beneficiários; 1.045 têm entre 100 e 500 beneficiários, e apenas 79 municípios têm mais de 1.000 beneficiários do programa.

Os resultados do levantamento mostram que o público atendido pelo PETI nos municípios respondentes é majoritariamente masculino: das 568.608 crianças registradas no levantamento, 54,1% são do sexo masculino e 45,9% são do sexo feminino.

A partir da análise das informações coletadas, verifica-se uma concentração de beneficiários cursando a 1ª e a 2ª séries do ensino fundamental ao ingressar no PETI (48%). Já para a série cursada em 2004, os beneficiários se distribuem de forma mais uniforme, concentrando da 2ª à 4ª séries do ensino fundamental (51%). Isto indica possíveis efeitos positivos do PETI na progressão escolar dos beneficiários, entretanto, são necessárias análises mais aprofundadas dos dados para chegar a conclusões definitivas sobre esta hipótese.

Das crianças registradas no levantamento, 39% encontra-se no programa há menos de dois anos, e 41% têm entre 3 e 4 anos de permanência. Os casos de beneficiários

que permanecem no programa por período excessivamente longo não parecem, portanto, ser freqüentes.

As informações relativas ao setor de trabalho das crianças antes de ingressar no programa, indicam que 44% dos beneficiários são provenientes da “Agricultura e Serviços relacionados”. Destacam-se também as atividades relacionadas às categorias de “Comércio Ambulante (12%)”, “Serviço Doméstico (7%)” e “Coleta de lixo (6%)”, distribuindo-se o restante por outras variadas atividades de menor incidência.

A maioria das famílias pesquisadas (64%) tem apenas um filho/criança no programa e, 27% têm dois filhos como beneficiários. Apenas 9% têm 3 ou mais filhos como beneficiários do programa. Isso mostra que não é comum o acúmulo de benefícios incidindo sobre uma mesma família (em um mesmo responsável), preocupação importante no caso de um programa que não estabelece um teto de benefícios por unidade familiar.

De todos os responsáveis com apenas uma criança no programa, 50% recebem a bolsa no valor de R\$ 25,00, 13% recebem a bolsa no valor de R\$ 40,00 e 98% recebem um benefício total de até R\$ 100,00. O valor médio recebido pelas famílias pesquisadas é de R\$ 41,21.

## POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

No ano de 2005, a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS/MDS realizou o 1º Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, para serem discutidas estratégias, identificar desafios e fazer recomendações para a formulação de políticas públicas nacionalmente articuladas dirigidas a este segmento da população.

Embora seja possível identificar esse segmento populacional, não existem dados estatísticos nacionais sobre a quantidade de pessoas que vivem nas ruas, como e porque vivem nessa condição, ou sobre seus anseios. Uma das demandas colocadas, naquele Encontro e no âmbito do movimento organizado representativo desse segmento populacional, foi a realização de estudos que quantifiquem e façam a sua caracterização socioeconômica, de modo a orientar a implementação de políticas públicas.

Com esse objetivo, em 2007, o MDS realizará uma contagem da população em situação de rua visando a obter informações que permitam caracterizar essa parcela da população, subsidiar a implantação e/ou redimensionamento de políticas públicas e acompanhar a evolução ou inibição do número e da situação de pessoas vivendo nessa condição.



# PESQUISA REALIZADA NO I ENCONTRO NACIONAL SOBRE POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Estudo sistematizado pela consultora Ana Paula Motta Costa em parceria com a SAGI e SNAS

**Equipe SAGI:** Luis Otávio Pires Farias, Daniela Peixoto Ramos, Carmela Zigoni, Flávia Conceição dos Santos Henrique e Lucélia Pereira.

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

**Projeto:** BRA/04/046

**Período de realização:** setembro a dezembro de 2005

## APRESENTAÇÃO DO ESTUDO

### Objetivo

Realização de estudo sobre as políticas de assistência e inclusão social da população em situação de rua.

### Procedimentos metodológicos

Realização de entrevistas com participantes do “1º Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua”, ocorrido em Brasília nos dias 1º e 2 de setembro de 2005.

Nos dois dias do evento, foram feitas 11 entrevistas em profundidade, com representantes de organizações não-governamentais e representantes de fóruns ou entidades de população em situação de rua dos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Pernambuco, Minas Gerais, Maranhão e Rio de Janeiro.

### Resultados

Com base nas entrevistas, verifica-se que a realidade do morador de rua é marcada por histórias caracterizadas pelas perdas, exclusão e desqualificação. Há entre

esses indivíduos um sentimento de auto-exclusão, ou seja, eles não se reconhecem como sujeitos de direitos.

Os relatos de dependência de substâncias psicoativas, principalmente do álcool, aparecem com frequência na fala dos entrevistados. Percebe-se, ainda, que os processos de drogadição condicionam perdas – de emprego, família, auto-estima –, evidenciando que o fenômeno de rualização não pode ser atribuído a uma única causa.

Em relação à questão de gênero, os entrevistados afirmam que as mulheres sofrem processos mais acentuados de vulnerabilização, encontrando-se expostas a todo tipo de violências. Os entrevistados apontam que, em termos de número, as mulheres são minoria nas ruas, mas aquelas que vivem nessa situação têm trajetórias e adotam estratégias de sobrevivência diferenciadas de seus companheiros de rua.

O tema trabalho aparece como central para a garantia de processos de inclusão e resgate da auto-estima, mas também é referido como uma das causas da vulnerabilidade dos sujeitos, quando estes explicam os motivos que condicionaram os processos de ida para a rua. Destaca-se a importância de estratégias que busquem a inserção produtiva como uma solução para a situação em que vivem essas pessoas. O trabalho e a qualificação para o seu exercício são considerados essenciais não só para a garantia de condições materiais de vida, como também para a recuperação da auto-estima. Por outro lado, observa-se nos discursos o sentimento de fracasso desses sujeitos por não conseguir ingressar no mundo do trabalho e por frustrar as expectativas dos familiares.

Os entrevistados demonstram perceber a existência do estigma a que são diariamente associados, sendo reduzidos no imaginário da sociedade ao “incômodo que causam” a ela. O tema violência aparece não apenas associado à agressão física a que esses sujeitos estão expostos – também pela ação da polícia – mas refere-se ainda ao descaso e ao desrespeito com que são tratados pela sociedade.

Os entrevistados afirmam que as políticas de atendimento não confluem para as suas necessidades e não têm sido capazes de incidir com efetividade sobre os problemas vivenciados por eles. Consideram que isso decorre da falta de integração entre as políticas, que não investem no fortalecimento e na autonomização dos sujeitos.

Nos discursos destacam-se, ainda, a discriminação sofrida nos serviços públicos, bem como o despreparo dos servidores para prestar-lhes atendimento.

No que diz respeito à relação com os governos – federal, estadual ou municipal – os entrevistados destacam que, entre a população em situação de rua, bem como

entre suas entidades representativas e organizações não-governamentais, há a percepção de que o Estado está distante de suas realidades. Destaca-se a ausência de relações, o desconhecimento e o distanciamento das instâncias estadual e federal, demonstrando que essa articulação ainda não foi constituída. Ressalta-se o problema da descontinuidade das políticas públicas implementadas com as trocas de governos.

As ONG's são percebidas pelos entrevistados como executoras, em razão das facilidades e competências que dizem respeito às suas características, ao contrário do poder público, que em algumas atividades, demonstra dificuldade na execução. Destaca-se a importância das parcerias entre o Estado e as ONGs, porém, enfatiza-se a necessidade de monitoramento por parte do Estado para que a política seja garantida como um direito.

A relação entre entidades não-governamentais e os movimentos de moradores de rua é avaliada como de bom nível. Mas os entrevistados percebem que são duas atuações diferenciadas, considerando que os movimentos representativos desse segmento populacional são mecanismos de autonomização dos sujeitos, baseados na valorização de suas iniciativas.

Quanto à metodologia de trabalho a ser utilizada nas instituições, os entrevistados entendem que as iniciativas assistencialistas devem ser superadas e que as estratégias de ação devem partir da realidade vivenciada por esse segmento populacional, articulando ações entre as diferentes áreas de políticas públicas e entre as dimensões da vida dos sujeitos a serem beneficiados.

Em relação à falta de moradia, os entrevistados apontam algumas alternativas para a solução do problema, como a locação social ou bolsa aluguel, a serem utilizadas durante o período de reorganização dos sujeitos.

Entre as prioridades apontadas pelos entrevistados estão a necessidade da intersetorialidade e integração das políticas públicas, a realização de um censo para conhecer o perfil da população em situação de rua, o desenvolvimento de ações na área de trabalho e renda, a garantia da oferta de acesso à moradia e a capacitação de servidores públicos para o atendimento a esse grupo populacional.

## Parte III – SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional tem por objetivo garantir aos cidadãos o acesso à alimentação e à água em quantidade, qualidade e regularidade suficientes, de maneira sustentável e respeitando a diversidade cultural da população brasileira.

Para alcançar esse objetivo, o MDS, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), promove ações estruturantes e emergenciais de combate à fome. A atuação desta Secretaria consiste no desenvolvimento de programas, projetos e ações de produção e distribuição de alimentos, de apoio e incentivo à agricultura familiar, de desenvolvimento regional, de educação alimentar e nutricional e outros voltados a populações específicas, contribuindo assim para o conjunto da estratégia FOME ZERO.

# PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA

O programa destina-se à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), sem que haja a necessidade de licitação para essa aquisição, desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais.

Busca, por um lado, incrementar a renda do agricultor familiar por meio da compra da sua produção a preços de mercado e, por outro, a formação de estoques e distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Os alimentos adquiridos pelo programa são destinados às pessoas atendidas por programas sociais e demais cidadãos em situação de risco alimentar, como indígenas, quilombolas, acampados da reforma agrária e atingidos por barragens. O PAA é operacionalizado pela CONAB e (ou) por estados e municípios.

## **Modalidades do Programa**

**Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF):** visa incrementar a renda dos agricultores familiares enquadrados nos grupos A ao D do PRONAF, inserindo-os no mercado via compra direta de sua produção a preços de mercado, para constituir reserva estratégica de alimentos. Esta modalidade é operada pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) por meio de convênio firmado com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) ou com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com abrangência territorial nacional.

**Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF):** proporciona a aquisição de alimentos da produção agropecuária de agricultores familiares enquadrados nos grupos A ao D do PRONAF, organizados em grupos formais (cooperativas e associações), inclusive agroextrativistas, quilombolas, famílias atingidas por barragens, trabalhadores rurais sem terra acampados e comunidades indígenas, para a formação de estoques ou a doação simultânea de alimentos para instituições governamentais e não-governamentais que desenvolvam trabalhos publicamente reconhecidos de atendimento às populações em situação de risco alimentar e nutricional. Esta modalidade é operada pela CONAB por meio de convênio firmado com o MDS, com abrangência territorial nacional.

Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF): promove a articulação entre a produção de agricultores familiares enquadrados nos grupos A ao D do PRONAF e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional de escolas, creches, abrigos, albergues, asilos e hospitais públicos e dos programas sociais da localidade, tais como bancos de alimentos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias, resultando no desenvolvimento da economia local, no fortalecimento da agricultura familiar e na geração de trabalho e renda no campo. Esta modalidade é operada pelos governos estaduais ou pelas prefeituras municipais por meio de convênios firmados com o MDS, com abrangência territorial nacional.

Formação de Estoques da Agricultura Familiar (CPR-Estoques): adquire alimentos da safra vigente, próprios para consumo humano, oriundos da produção de agricultores familiares enquadrados no PRONAF, para formação de estoques em suas próprias organizações, apoiando a comercialização de produtos alimentícios através da sustentação de preços e propiciando agregação de valor à produção agropecuária.

Esta modalidade é operada pela CONAB por meio de convênio firmado com o MDA, com abrangência territorial nacional.

# ESTUDO COMPARATIVO DAS DIFERENTES MODALIDADES DO PAA – REGIÃO NORDESTE

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Universidade de São Paulo (USP) e Escola Superior de Agronomia Luiz de Queiroz (ESALQ)

**Equipe responsável:** Gerd Sparovek (coordenador), Ludwig A. E. Plata, Rodrigo Fernando Maule, Fábio Eduardo Maule, Filipe S. F. Klug, Israel L. F. Klug, Rafael Goldszmidt, Ricardo Lopes Fernandes, Roger A. de Camargo e Sérgio Paganini Martins.

**Equipe SAGI:** César Nunes de Castro, Juan Ernesto Sepúlveda, Cláudia Regina Baddini Currello.

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)

**Carta Acordo:** Projeto UTF/BRA/064 - Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz (FEALQ)

**Período de realização:** maio de 2005 a março de 2006

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Comparar a cadeia de implementação das diferentes modalidades do programa, mapeando os fluxos de todas as etapas de sua implementação (divulgação, inscrição dos agricultores, seleção dos beneficiários, aquisição dos alimentos, entrega dos produtos, etc.) e avaliar as percepções dos agricultores que constituem o público alvo do programa, tanto dos beneficiários, quanto dos não beneficiários.

### Procedimentos metodológicos

Por meio de estudo comparado dos processos de implementação do PAA nas suas quatro modalidades na região Nordeste, foram mapeados os fluxos existentes em cada modalidade do programa, desde a sua divulgação, seleção de agricultores,

até a entrega dos produtos às instituições beneficiárias. O estudo investigou, também, grupos de agricultores beneficiários e não beneficiários pelo programa para averiguar suas percepções sobre: divulgação, inscrição, processo seletivo, obstáculos para participação, níveis de preço e incentivos gerados, além da relação com o agente bancário, com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e com os governos municipais e estaduais.

O estudo utilizou técnicas de investigação qualitativas e quantitativas. Foram entrevistados: agricultores familiares beneficiários, agricultores familiares não beneficiários (público controle), gestores municipais, gestores estaduais, gestores da CONAB, entidades beneficiárias e associações de agricultores.

## **Resultados**

O estudo verificou que os agricultores familiares (AFs) beneficiários possuem receitas de comercialização da produção agrícola quase três vezes superior às dos não-beneficiários, diferença associada às vendas para o PAA, e que há grande satisfação com o preço pago pelos produtos.

O estudo aponta que o PAA enquanto mecanismo de promoção de comercialização justa para os Agricultores Familiares demonstrou ser eficiente numa abordagem não assistencialista e gerou efeitos positivos na segurança alimentar de famílias carentes bem como na promoção social e valorização dos agricultores familiares.

Foram observados efeitos estruturantes na realidade local em decorrência da implantação do programa. As compras feitas pelo PAA criaram mercados até então inexistentes e alteraram a relação entre produtores e intermediários nas regiões em que os mercados já estavam estabelecidos. O estudo verificou a adoção de práticas mais solidárias e justas na relação dos atravessadores com agricultores beneficiários e não beneficiários, além da adaptação dos agricultores a sistemas mais complexos de comercialização e a mobilização dos agentes locais, instituições governamentais e movimentos sociais no direcionamento de ações locais para atingir o público alvo do programa.

Entre os aspectos passíveis de revisão ou melhoria, a pesquisa aponta a desarticulação da assistência técnica, a falta de apoio à produção e a integração deficiente com outras instituições. A ausência de macro planejamento ou uma instância central de gestão dificulta o acompanhamento das atividades nos Estados e Municípios, distanciando o MDS da efetiva execução do programa. Em vista disso o programa gera expectativas que podem não ser atendidas por falta de recursos, ocasionando sua descontinuidade.

Não há planejamento de aplicação de recursos que considere as especificidades das safras, nem critérios claros para definição dos territórios de atuação. Quando



o agricultor está pronto para vender, nem sempre o PAA está pronto para comprar. Indicações e/ou excesso de oferta definem as regiões nas quais o PAA irá atuar, nem sempre priorizando as áreas com maior retorno social.

Do ponto de vista da participação dos agricultores, a falta de um cadastro para participação no PAA limita a possibilidade de estabelecer critérios (geográficos e de sócio-econômico) de forma a priorizar aqueles mais necessitados. Além disso, há dificuldades com as exigências burocráticas, documentação, qualidade mínima e problemas de sanidade dos produtos, o que leva a exclusão de muitos agricultores e associações.

A divulgação do programa no âmbito nacional foi muito tímida ou não ocorreu, limitando a amplitude e sustentação de ações no âmbito local. O alcance das ações ao público alvo dependeu da forma de atuação do agente local, que na maioria dos casos trabalhou por indicações do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, ou de movimentos sociais para iniciar o trabalho que posteriormente foi ampliado.

Do ponto de dos problemas de operacionalização do programa, observou-se que nas modalidades de Compra Antecipada (CAAF e CAEAF) a inadimplência foi muito grande, bem como a ingerência dos movimentos sociais na execução e normatização das operações.

Finalmente, como aspecto relevante para a melhoria do programa, destaca-se a importância de uma melhoria do controle social do PAA, cujas características são atualmente rituais, limitando-se ao cumprimento de exigências burocráticas, não constituindo um mecanismo de aprimoramento, gestão e supervisão do programa.

# ESTUDO DO IMPACTO DO PAA SOBRE OS ARRANJOS ECONÔMICOS LOCAIS NAS REGIÕES NORDESTE E SUL DO BRASIL

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Universidade de Brasília (UnB)

**Equipe responsável:** Flávio Borges Botelho Filho e Amauri Daros Carvalho (coordenadores), Sergio Schneider, Marco Antonio Fialho, Ana Luiza Muller, Lauro Mattei, Moacyr Doretto, Ednaldo Michelin, Patrícia da S. Cerqueira, Ana Georgina Peixoto Rocha, Sergio Paganini Martins, Lita Isabel C. de Moraes, Fernando Bastos Costa e Aldenor Gomes da Silva.

**Equipe SAGI:** César Nunes de Castro, Cláudia Regina Baddini Currallero e Jomar Álace Santana.

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)

**Carta Acordo:** Projeto UTF/BRA/064 – Fundação Universidade de Brasília (FUBRA)

**Período de realização:** julho de 2005 a abril de 2006

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Comparar a implementação e a sustentabilidade do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) nas Regiões Nordeste e Sul, com foco nas seguintes dimensões: potencial de mercado gerado pelas compras públicas do PAA; efeitos gerados pelo PAA sobre os atores envolvidos na comercialização de produtos da agricultura familiar; desenho institucional do programa com ênfase na otimização do acesso aos mercados locais pelos agricultores familiares; resultados do PAA no mercado local.

### Procedimentos metodológicos

A pesquisa definiu, nas Regiões Nordeste e Sul, uma amostra intencional dos atores sociais envolvidos no PAA. Foram selecionados agricultores familiares que constituíam o público-alvo do programa, representantes de associações e

cooperativas, comerciantes, organizações públicas demandantes de produtos da agricultura familiar e outros. No entanto, devido à inexistência de dados cadastrais, a amostra não é representativa estatisticamente nem para os municípios em que os questionários foram aplicados nem para o universo dos agricultores beneficiários e não beneficiários que poderiam ser atendidos pelo programa. O estudo combinou técnicas de investigação qualitativas e quantitativas. Foram realizados levantamentos de informações de caráter secundário junto a órgãos executores e organizações sociais locais envolvidos com o PAA e também informações primárias por meio da aplicação de questionário aos atores sociais envolvidos e entrevistas semi-estruturadas com outros atores locais.

## **Resultados**

As diferenças de perfil das duas regiões é claramente perceptível. De modo geral, pode-se dizer que os beneficiários entrevistados do Sul apresentam melhores condições socioeconômicas que os do Nordeste.

Em todos os estados pesquisados o PAA possibilitou a criação de canais de comercialização potencializadores da agricultura familiar, elevando sua renda e inserção nos mercados locais.

Nas modalidades em que a produção foi direcionada para instituições como escolas, creches, hospitais, restaurantes populares etc., o programa teve um papel mais estruturante e com maiores chances de sustentabilidade no longo prazo nas localidades em que a entrega dos alimentos foi realizada diretamente pelos agricultores familiares às instituições beneficiadas, sem a intermediação das prefeituras ou de outro órgão.

Questões relacionadas ao transporte da produção atingem os agricultores participantes de todas as modalidades, gerando custos, com o pagamento de fretes, o que dificulta o escoamento da produção.

Outros entraves observados na implementação do PAA, referem-se aos atrasos na liberação de recursos e inexistência ou insuficiência de assistência técnica, principalmente para os agricultores mais necessitados, os assentados.

Observou-se, também, deficiência na divulgação do programa, da chamada para apresentação das propostas para inserção no PAA. Nas modalidades implementadas pela CONAB, notou-se um distanciamento muito grande entre os agricultores e a instituição implementadora.

Com relação às instâncias de controle social e demais conselhos na implementação do PAA, a grande maioria dos agricultores não sabia nem da existência, nem da função exercida por estes.

Em todos os estados analisados as organizações, cooperativas e entidades da sociedade civil assumem importante papel na operacionalização do PAA, mobilizando e orientando grande parte dos beneficiários do programa, auxiliando-os a superar obstáculos relacionados à assistência técnica, armazenagem e transporte da produção.

Observou-se que, quando os agricultores estão organizados, minimamente, articulados em torno de uma associação, de uma cooperativa, muitos problemas são equacionados e resolvidos, como o pagamento direto a essas entidades para repasse aos agricultores, a logística de recepção e distribuição e a própria articulação com o agente financeiro, com os quais a cooperativa ou associação possuem alguma relação de negócio.

Cabe mencionar que o PAA obteve maior êxito, pela maior facilidade na superação de seus entraves, nos lugares onde a articulação entre essas entidades estava mais consolidada.

A dificuldade dos agricultores no acesso à assistência técnica deve ser examinada cuidadosamente pelos gestores centrais do programa (MDS e CONAB) para se verificar a pertinência e possibilidade de articulações serem construídas nas instâncias federais com efeitos positivos sobre os arranjos locais. Ou ainda, recomendações ou exigências institucionais, na realização dos convênios, por exemplo, devem ser incorporadas para a implementação do PAA nos municípios.

A comunicação do programa também merece aperfeiçoamentos. Com base nos relatos, percebeu-se que a carência de informações sobre o PAA foi uma questão comum a quase todos os casos estudados, principalmente quanto ao funcionamento, objetivos e operacionalização.

A participação de prefeituras na implementação do PAA, mesmo nas modalidades implementadas pela CONAB, possibilita maior êxito na implementação do programa.

A maior participação de outras instituições, como ONG's, associações e cooperativas, também permitiram potencializar os resultados do programa. Neste aspecto, cabe menção ao que poderia ser considerada uma boa prática, a saber, o desenvolvimento de outros tipos de atividades relacionadas à geração de trabalho e renda (como artesanato), empreendidos no Rio Grande do Sul, a partir das doações de alimentos realizadas nas instituições receptoras.

Os resultados da pesquisa apontam para a necessidade de melhor definição do papel dos diferentes Conselhos existentes na implementação do PAA, além de maiores esclarecimentos quanto a esse papel junto aos beneficiários e potenciais beneficiários do programa. Poderia ser considerada a institucionalização de um dos Conselhos, legitimados localmente, para o efetivo acompanhamento do programa na localidade como um pré-requisito, ainda que formal para sua implementação.

## PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA-LEITE

Conhecido como “Programa do Leite”, seu objetivo é propiciar o consumo do leite às famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional e também incentivar a produção familiar. O programa, por um lado, incentiva o consumo de leite por parte das populações mais vulneráveis, combatendo a fome e a desnutrição e, de outro, contribui para o fortalecimento do setor produtivo familiar, por meio da aquisição e distribuição de leite com garantia de preços.

O programa garante a compra de produtos, com dispensa de licitação, desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais, até o limite de R\$ 3.500,00 por agricultor familiar que se enquadre no PRONAF.

É operacionalizado por meio de convênios celebrados entre o MDS e os governos estaduais. Desta forma, o MDS é responsável por garantir entre 80% e 85% do valor total do convênio e os governos estaduais aportam uma contrapartida entre 15% e 20% do valor total. Para a família receber o leite gratuitamente pelo programa deve possuir renda per capita de no máximo  $\frac{1}{2}$  salário mínimo e ter entre os membros da família:

- criança de 6 meses a 6 anos;
- nutrizes até 6 meses após o parto;
- gestantes a partir da constatação da gestação pelo Posto de Saúde;
- idosos a partir de 60 anos de idade;
- outros, desde que autorizados pelo Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional.

Para o pequeno agricultor familiar que terá a garantia de compra do seu produto a preço fixo, as exigências são:

- produzir no máximo 100 (cem) litros de leite/dia, com prioridade para os que produzam uma média de 30 (trinta) litros/dia;
- respeitar o limite financeiro semestral de R\$ 3.500,00, por produtor beneficiado;
- possuir Declaração de Aptidão do PRONAF, enquadrado entre as categorias de “A” a “E”;
- realizar a vacinação dos animais.

# ESTUDO SOBRE OS BENEFICIÁRIOS DO PAA-LEITE: PRODUTORES E CONSUMIDORES

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas

**Equipe responsável:** Alfredo Soares (coordenador) Alexandre Rands Barros e André Matos Magalhães.

**Equipe SAGI:** Cláudia Regina Baddini Currello, César Nunes de Castro, Juan Ernesto Sepúlveda e Jomar Álace Santana.

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)

**Carta Acordo:** Projeto UTF/BRA/064 – Fundação de Apoio ao Desenvolvimento (FADE)

**Período de realização:** junho de 2005 a março de 2006

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

A pesquisa teve por objetivo geral avaliar o processo de implementação do Programa de Aquisições de Alimentos-Leite (PAA-Leite) e seus resultados sobre a ótica dos produtores, receptores de leite e sobre o mercado leiteiro. O estudo buscou: 1) analisar o processo de seleção dos agricultores beneficiários do programa e as mudanças observadas nos meios de produção utilizados; 2) analisar o nível de produção das usinas em relação à capacidade de produção instalada, seus fornecedores (analisando a participação dos agricultores familiares) e principais compradores do leite (analisando o papel dos estados); 3) analisar as percepções sobre o programa, por parte dos agricultores beneficiários e não beneficiários e das famílias beneficiárias e não beneficiárias na recepção de leite; 4) avaliar o impacto das aquisições governamentais sobre os mercados regionais do leite.

## **Procedimentos metodológicos**

Para a avaliação do processo de implementação e dos resultados do programa o estudo combinou métodos qualitativos e quantitativos. Na parte qualitativa foram realizadas entrevistas com gestores estaduais, locais e representantes das usinas e realizados grupos focais com beneficiários e não beneficiários do programa, tanto produtores quanto receptores do leite. Na parte quantitativa foram aplicados questionários aos produtores beneficiários e não beneficiários do programa, além da realização de um estudo econométrico sobre o impacto do programa sobre os preços e quantidades de mercado do leite e sobre a renda dos produtores.

Dentre as questões investigadas, por meio dos dois métodos, foram observadas as percepções dos atores pesquisados sobre o grau de conhecimento do programa, divulgação, processo de inscrição e seleção, a relação com os governos estaduais, resultados, pontos positivos e obstáculos para sua implementação.

## **Resultados**

Entre os efeitos positivos do programa, além da melhoria no padrão alimentar do segmento populacional que recebe o leite ofertado pelo programa, cabe destacar: a evolução nas condições de higiene e na qualidade dos produtos lácteos e a melhoria nas tecnologias de manejo e sanidade animal. Constatou-se que pelo menos 20% dos produtores adotaram novas técnicas de ordenha em resposta às exigências do programa quanto aos padrões de sanidade e higiene, e houve a universalização da vacinação contra a febre aftosa.

Foi verificada a ampliação e maior estabilidade do mercado local de leite, a elevação dos níveis de emprego e renda, o uso mais intensivo de maquinário e tecnologia e a melhoria dos rebanhos nas regiões beneficiadas pelo programa.

Alguns indicadores da elevação da renda dos produtores foram: aumento em 25% na frota de automóveis e motos; a aquisição de novos animais, geneticamente superiores aos que vinham sendo utilizados por 26% dos produtores; e o crescimento no uso de tratores, forrageiras, caminhões e computadores.

O programa afetou o preço e a produção na maior parte dos estados beneficiados e o efeito foi maior onde o programa ofereceu preços mais elevados e teve maior participação percentual na produção. O número de resfriadores de leite instalados na região expandiu em 40%, 15% das usinas de processamento de leite adquirido pelo programa foram criadas após a sua implantação; 12% produzem apenas para o programa. Na média, 54% da produção efetiva das usinas se destinam ao programa. Foram calculados os efeitos sobre a renda dos produtores caso o PAA-Leite fosse extinto, com os seguintes resultados:

**Tabela – Efeitos sobre a renda dos produtores, caso o PAA-Leite fosse extinto:**

| Estado | Redução na Renda Média (%) |
|--------|----------------------------|
| PB     | 56,1                       |
| RN     | 45,2                       |
| CE     | 15,1                       |
| MG     | 18,4                       |
| SE     | 12,7                       |
| BA     | 7,8                        |
| PE     | 7,2                        |

Fonte: Estudo sobre os Beneficiários do PAA-Leite UFPE/SAGI.

Entre os problemas identificados no programa, destacam-se: ineficiência na seleção dos beneficiários, conflito entre as metas operacionais e os objetivos sociais do programa, deficiência na comunicação com o público-alvo e problemas no pagamento dos produtores.

O programa não tem sido eficiente na inclusão de pequenos agricultores familiares no rol de fornecedores, sobretudo porque o processo de seleção é operacionalizado pelas usinas, sem que sobre elas seja exercido um controle social efetivo.

Verificou-se que há pouca transparência no processo de escolha dos beneficiários, e embora o programa gere oportunidades econômicas e priorize os pequenos agricultores familiares, grande parte destes não consegue acessar o programa, por deficiência no processo seletivo.

Verificou-se que as usinas têm descumprido a cota semestral de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) como limite máximo para a aquisição de cada produtor e há evidências de que grandes e médios produtores utilizariam DAPs, emitidas em nome de pequenos produtores, para formalização da venda de leite às usinas.

Destaca-se, entretanto, que o imediato cumprimento da cota deverá implicar na redução do volume de leite captado pelo programa e, conseqüentemente, na redução da oferta do leite destinado aos grupos carentes.

O estudo constatou deficiência de comunicação do programa em relação ao seu público alvo, ou seja, o MDS não dispõe de um canal direto de comunicação com o agricultor beneficiário. Essa tarefa é delegada aos governos estaduais e às usinas,



que nem sempre conseguem divulgar as informações de forma tecnicamente adequada, causando imprecisões na comunicação entre beneficiários e o programa. Finalmente, foram constatados atrasos no pagamento do leite adquirido, outro fator nocivo à participação do pequeno produtor, que sem capital de giro para esperar o prazo exigido para o pagamento do leite, apresenta dificuldades para se manter no programa.

## PROGRAMA CISTERNAS DO MDS

O Programa de Construção de Cisternas e Capacitação para Convivência com o Semi-árido, visa o acesso à água como um direito essencial para a vida e garantia da cidadania. Compreende o apoio a projetos de construção de cisternas e capacitação da população rural para a vida sustentável no semi-árido. Seu objetivo é melhorar as condições de sobrevivência das famílias beneficiárias, garantindo abastecimento de água apropriada para o consumo humano, no período da seca.

Para serem atendidas, as famílias devem ser residentes no Semi-Árido brasileiro e preencher os critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família, mesmo que ainda não tenham sido beneficiadas por este programa. Esta iniciativa é executada em parceria com a Articulação no Semi-árido Brasileiro (ASA), e com governos estaduais e municipais.

# AVALIAÇÃO AMBIENTAL DA PERFORMANCE DO PROGRAMA CISTERNAS DO MDS EM PARCERIA COM A ASA: ÍNDICE DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL – ISA

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) – EMBRAPA Semi-Árido

**Equipe responsável:** Aderaldo de Souza e Silva (coordenador), Suzana Maria Valle Lima, Luiza Teixeira de Lima Brito e Paulo Pereira da Silva Filho.

**Equipe SAGI:** Cláudia Regina Baddini Currello, Juana Luccini e Oscar Arruda d'Alva.

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)

**Carta Acordo:** Projeto UTF/BRA/064 – Fundação de Apoio à Pesquisa e ao Agronegócio Brasileiro (FAGRO)

**Período de realização:** junho de 2005 a abril de 2006

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Avaliar os efeitos do aumento da oferta e qualidade da água disponibilizada pelas cisternas na melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias pelo Programa Cisternas do MDS; analisar a adequação das cisternas quanto aos requisitos técnicos do programa; avaliar as necessidades de reparos e manutenção nas cisternas, assim como os reparos efetivamente já realizados; determinar um índice de escassez de água potável para consumo humano, proveniente de cisternas rurais, em função dos benefícios diretos conseguidos na economia de tempo antes dedicado à obtenção da água de beber, principalmente pelas mulheres e crianças.

## **Procedimentos metodológicos**

A pesquisa contou com três componentes; o primeiro tratou da avaliação técnica das cisternas, das condições de vida das famílias beneficiárias e da análise da qualidade da água das cisternas. O segundo verificou a qualidade das águas das fontes tradicionais utilizadas pelas comunidades, e o terceiro abordou a existência de fontes potenciais de poluição dos recursos hídricos locais.

Para a coleta dos dados, foi adotado questionário específico com 113 questões com o objetivo de avaliar a cisterna e as condições de vida da família beneficiária, e no caso do segundo e terceiro componentes da pesquisa, por ocasião da aplicação dos questionários do componente 1 junto às comunidades rurais selecionadas, foi realizado o geo-referenciamento das fontes hídricas tradicionais e das potenciais fontes de poluição dos recursos hídricos das comunidades e foram coletadas amostras de água para análise em laboratório especializado por meio de Kits “Aquapack”.

Para a definição da amostra, utilizou-se técnica de amostragem estratificada associada a resultados obtidos por meio de geo-processamento, de forma a contemplar as diferentes unidades geo-ambientais do semi-árido definidas no Zoneamento Agroecológico do Nordeste Brasileiro. Com base no ZANE foram definidas onze regiões de amostragem estratificada, representando Unidades de Paisagem homogêneas que caracterizam situações ambientais diferenciadas às quais estão submetidas as comunidades beneficiadas pelo Programa Cisternas no semi-árido brasileiro.

Como resultado, obteve-se uma amostra de 4.264 cisternas, distribuídas em 11 Unidades Geoambientais, 83 municípios e 3 comunidades rurais nos estados do Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte, Alagoas, Paraíba, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Maranhão, Espírito Santo e Minas Gerais. Na fase de pesquisa de campo, foram entrevistadas 3.517 (três mil quinhentas e dezessete) famílias beneficiárias do Programa Cisternas em 83 (oitenta e três) comunidades rurais localizadas em 86 (oitenta e seis) municípios do Semi-Árido.

## **Resultados**

O estudo concluiu que o Programa de Cisternas é uma solução efetiva para a sustentabilidade da vida no semi-árido brasileiro pela garantia de água para consumo humano proveniente da captação da água de chuva em benefício dos grupos sociais mais vulneráveis da região. O alto grau de satisfação das famílias com o programa expressado por 97,31% dos entrevistados é revelador da importância que as cisternas passam a assumir para as famílias beneficiárias em seu esforço de convivência com o Semi-Árido. As famílias beneficiadas detêm o perfil das famílias mais carentes da região semi-árida e sofrem com a ausência generalizada dos serviços públicos essenciais em suas comunidades.

Quanto à avaliação técnica das cisternas foram verificadas limitações no que diz respeito ao volume de água disponibilizado nas cisternas para o consumo familiar. Constatou-se que para famílias com mais de 5 pessoas por domicílio o volume captado pela cisterna pode ser insuficiente para garantir o consumo de toda a família durante o período de estiagem. Esta questão pode vir a ser ajustada pelo programa, via aumento da capacidade de armazenamento das cisternas ou construção de mais de uma cisterna por família.

A respeito da captação da água, a avaliação concluiu que a melhoria da qualidade dos telhados das casas que apresentarem problemas, e o aproveitamento máximo da área do telhado existente, via implantação de duas calhas, por exemplo, são fatores importantes para garantir uma boa captação de água pela cisterna, com impactos diretos na disponibilidade de água para a família.

85,13% das famílias beneficiárias apontam que a água, originária de fontes convencionais existentes na comunidade ou na proximidade, é poluída. Esta percepção foi confirmada após análise de 119 fontes hídricas (água subterrâneas e superficiais utilizadas para abastecimento humano) que constatou que 57,14% estavam fora dos padrões de potabilidade recomendados. Este dado é agravado pelo fato de que 91,6% das famílias estudadas não realizavam nenhum tipo de tratamento de água antes de conquistarem suas cisternas.

Quanto à qualidade e potabilidade da água das cisternas, a verificação de problemas em 44,7% das análises, pode indicar a necessidade da melhoria da capacitação das famílias para o manejo das cisternas e tratamento da água para consumo. Entretanto, devem ser levadas em consideração algumas limitações metodológicas deste levantamento preliminar, como a limitação da amostra (apenas 396 cisternas tiveram análise de qualidade de água concluída) e o fato das cisternas analisadas terem, à época da avaliação, curto período de construídas. A maioria contava com apenas alguns meses de construção, não haviam recebido as primeiras chuvas e estavam abastecidas com águas de outra procedência (carros pipas, açudes, barreiros, etc).

De todo modo, a qualidade da água das cisternas, especialmente no que se refere à água para consumo humano, deve ser assumida como uma prioridade pelo programa. Neste sentido a capacitação das famílias deve reforçar a questão da necessidade de filtragem da água para beber, o manejo e tratamento da água armazenada e o cuidado no sentido de evitar o abastecimento da cisterna com águas de outras fontes, uma vez que a tecnologia foi concebida para a captação de água de chuva.

Dado o número significativo de famílias que ainda não realizaram nenhum tipo de tratamento de água (39,15%), sugere-se que o programa dê mais ênfase à capacitação das famílias no que se refere ao tratamento da água. Além disso, todas as cisternas devem ser dotadas de bomba para facilitar o processo de retirada da água, e reduzir os riscos de contaminação da água de beber.

# AVALIAÇÃO DE IMPACTO SOCIAL E DOS PROCESSOS DE SELEÇÃO E CAPACITAÇÃO DO PROGRAMA CISTERNAS DO MDS/P1MC-ASA

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) – EMBRAPA Sede e EMBRAPA Semi-Árido

**Equipe responsável:** Suzana Maria Valle Lima e Aderaldo de Souza e Silva (coordenadores), Luiza Teixeira de Lima Brito e Paulo Pereira da Silva Filho.

**Equipe SAGI:** Cláudia Regina Baddini Currello, Juana Luccini e Oscar Arruda d'Alva.

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)

**Carta Acordo:** Projeto UTF/BRA/064 – Fundação de Desenvolvimento Regional (FUNDER)

**Período de realização:** 08 de agosto de 2005 a 31 de agosto de 2006

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Avaliar, segundo o critério da equidade, a forma pela qual as famílias beneficiadas foram selecionadas; avaliar os resultados da capacitação realizada pela ASA junto aos beneficiários do programa quanto ao uso da água e manutenção das cisternas; avaliar o impacto social do Programa Cisternas comparando características sócio-econômicas e ambientais de beneficiários, não beneficiários e famílias com cisternas construídas por outros programas.

### Procedimentos metodológicos

A pesquisa avaliou três componentes do Programa Cisternas do MDS: processo de seleção, resultados da capacitação dos beneficiários e impacto social. Para a avaliação do processo de seleção a metodologia adotada foi a comparação entre as

características de uma amostra de beneficiários do Programa Cisternas com uma amostra de famílias não beneficiárias do programa. Para a avaliação dos resultados da capacitação, a metodologia adotada foi a verificação da qualidade da gestão das cisternas de beneficiários do Programa Cisternas em comparação com uma amostra de famílias com cisternas construídas por outros programas. Finalmente, a avaliação de impacto social do Programa Cisternas comparou as percepções dos beneficiários, não beneficiários e famílias com cisternas construídas por outros programas, considerando: qualidade de vida; tempo disponível para lazer, atividades domésticas, educação e trabalho; renda familiar; qualidade da água para consumo humano; saúde da família; gastos com saúde; migração e relações de gênero.

Para a pesquisa de campo foram definidas 3 amostras. A amostra 1, referente aos beneficiários do Programa Cisternas foi composta por 1.923 domicílios; a amostra 2 foi formada por um subconjunto de 1.601 domicílios sem cisternas; e a amostra 3 por um subconjunto de 665 domicílios que possuem cisternas não construídas pelo Programa Cisternas. A coleta dos dados foi realizada mediante aplicação de três questionários (um para cada amostra) com questões fechadas.

## **Resultados**

As três amostras apresentam indicadores de baixo nível de qualidade de vida, com poucas e precárias fontes de renda. Estes indicadores qualificam as três amostras como foco de um programa como o P1MC. No entanto, a amostra 2 (sem cisternas) apresenta inúmeros indicadores que apontam para uma situação econômico-social mais difícil.

A maior vulnerabilidade encontrada, para os domicílios da amostra 2, aponta para a necessidade de incluir novos critérios para a seleção de famílias a serem contempladas com cisternas. Entre estes critérios, estão aqueles que foram utilizados para verificar a vulnerabilidade destes domicílios: renda domiciliar (direta e indireta), serviços com que contam os domicílios (principalmente os ligados à higiene). A ampliação do programa P1MC para domicílios com características semelhantes às da amostra 2 se constitui em importante aperfeiçoamento a ser buscado a curto prazo.

A grande maioria dos domicílios que possuem cisterna utiliza também de outra fonte para satisfazer suas necessidades de água. As principais fontes alternativas, para todas as amostras analisadas são: o açude, barragem ou lagoa; a cacimba ou nascente; o poço tubular; e o poço amazonas ou cacimbão. Os domicílios das três amostras dedicam um tempo considerável na busca por água.

A qualidade da água de fonte alternativa foi avaliada pela maioria como “mais ou menos boa”. Esta água é usada prioritariamente, para lavar louça, lavar roupa, tomar banho e, em último caso, na agricultura, pelas três amostras.

A capacitação sobre manejo da água foi realizada, em maior proporção, por ONGs, que focalizaram preferencialmente a amostra 1. Todos os indicadores analisados (sobre processos, resultados de capacitação, e tratamentos da água) apontam que os domicílios da amostra 1 (vinculados ao P1MC) estão mais capacitados a manejar a cisterna e a tratar a água, do que os da amostra 3 (com cisternas, mas não do programa).

Conclui-se que a capacitação está atendendo seus objetivos, mas que o programa deve reforçar a capacitação das famílias para tratamento de água de qualquer fonte, e buscar alternativas para garantir água em quantidade suficiente para todas as necessidades das famílias, o que poderia se dar por exemplo com uma segunda cisterna, para os que já a possuem ou aumento na capacidade de armazenamento das cisternas.

A análise sobre como as decisões sobre a água são tomadas indica uma maior mobilização em torno da questão da água nas comunidades pertencentes à amostra 1. É em geral reduzido o apoio social recebido pelos domicílios – de prefeituras, ONGs, sindicatos, associações e igrejas – para a questão da gestão da água. Por outro lado, a amostra 1 (do P1MC) é a que tem sido mais contemplada com apoio social em relação à água.

A análise apresentada mostrou que a cisterna permite aos domicílios o atendimento de suas necessidades – no que se refere a beber, cozinhar e escovar os dentes – mas é ainda insuficiente, mesmo para apenas este subconjunto de necessidades básicas, e significou melhoria de qualidade de vida para a grande maioria dos domicílios, tanto na amostra 1 como na 3.

Constatou-se um alto nível de satisfação das famílias beneficiárias com o programa: 95,29% afirmam que a vida melhorou muito com a cisterna e 94,66% afirmam que a cisterna é muito importante para a vida da família.

Com relação aos usos da água da cisterna, 66,77 % dizem que a água atende a todas as necessidades, 25,71% dizem que a água atende aos usos “beber e cozinhar”, e 4,97% usam a água apenas para beber. Considerando que o objetivo do programa é prover às famílias pobres e rurais do semi-árido nordestino uma fonte complementar de água voltada ao atendimento das necessidades domésticas (em especial beber e cozinhar), pode-se dizer que na percepção dos beneficiários o programa está atendendo ao seu objetivo.

Constatou-se queda considerável no tempo gasto pela família com o abastecimento doméstico de água após a construção da cisterna. Antes da cisterna 23% gastavam entre 2 a 4 horas com transporte de água, percentual que caiu para 3 % após a obtenção da cisterna. Esta redução não levou a grande alteração na frequência à escola, antes e depois da cisterna, tanto para adultos como para adolescentes e



crianças, mas aumentou o tempo livre para as crianças brincarem, depois da construção da cisterna; da mesma maneira, os adultos têm agora mais tempo para prestar cuidados mais adequados às crianças. Outro importante impacto diz respeito à redução no gasto familiar com a aquisição de água no período seco do ano, que sofreu redução de 74% em média.

Há uma forte percepção de melhoria da qualidade da água consumida pela família entre os beneficiários. Antes da cisterna, a água consumida pela família era considerada péssima para 21% dos entrevistados, e boa para 22%. Após a cisterna o percentual dos que consideram a qualidade da água péssima caiu para 0,69%, enquanto 96% passaram a considerá-la de boa qualidade.

Outros resultados importantes dizem respeito a evidências de que a cisterna gerou impacto positivo em melhorias gerais e específicas na saúde familiar: 91% afirmam que houve melhora da saúde da família com a cisterna, sendo que para 50% a saúde melhorou um pouco e para 41% melhorou muito. Alguns indicadores específicos reforçam esta percepção: há queda na frequência de pessoas doentes, o percentual de adultos que sempre ficavam doentes caiu de 25% para 2% e de crianças passou de 30% para 0,8%; o percentual de moradores que sempre tinham diarreia caiu de 22% para 0,58%, e as despesas com saúde diminuíram para 61% das famílias entrevistadas.

Finalmente, em relação a mudanças em comportamentos relativos à divisão de trabalho, são pequenas as mudanças observadas, antes e depois da cisterna, em termos de mudanças nas responsabilidades tradicionalmente atribuídas a homens e mulheres.

A avaliação do impacto da cisterna sobre a qualidade de vida das famílias é bastante favorável ao Programa P1MC. Embora algumas das mudanças – especialmente as indiretas, tais como aumento de renda pela realocação do tempo – não tenham sido observadas, há muitos outros indicadores diretos de mudanças positivas, na vida dos domicílios contemplados pelo programa. Em síntese, a construção da cisterna significou: melhoria geral na qualidade de vida, melhores condições de saúde, menos tempo para a busca de água, redução de gastos com água, maior tempo para brincar para as crianças, e maior tempo para cuidar melhor destas (para os adultos).

Desta forma, recomenda-se a realização das metas atuais de construção de cisternas, do Programa P1MC, e o reajuste do programa, de forma a incluir domicílios ainda não atendidos e aumentar a disponibilidade e o nível de serviço de água.

## CARTEIRA INDÍGENA

A Carteira Indígena é uma ação conjunta do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome e Ministério do Meio Ambiente que financia projetos relacionados à segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas.

As ações estruturantes da Carteira Indígena contribuem para minimizar as principais causas de insegurança alimentar e nutricional que afetam os povos indígenas, sejam estas: escassez temporária de alimentos; degradação das condições ambientais e sanitárias; sazonalidade de determinados alimentos (caça, pesca, coleta e cultivo), implicando em irregularidades no acesso à alimentação; processo de sedentarização e restrição ao consumo de alguns alimentos em determinado período.

A Carteira Indígena apóia projetos com foco em cinco linhas temáticas: 1) ampliação, melhoramento e implementação de práticas sustentáveis para produção, beneficiamento e comercialização de alimentos; 2) práticas sustentáveis de produção, beneficiamento de matéria-prima e comercialização de artesanato; 3) práticas sustentáveis de beneficiamento e comercialização de produtos agroextrativistas; 4) revitalização de práticas e saberes tradicionais associados à produção de alimentos, ao agroextrativismo e ao artesanato; 5) capacitação técnica e operacional das organizações e comunidades indígenas para gerir projetos.

Os projetos buscam revitalizar e melhorar as práticas tradicionais de produção sustentável de alimentos, de artesanato e de agroextrativismo, além de possibilitar a redução da insegurança alimentar e nutricional, com aumento da renda das comunidades, e contribuir para o fortalecimento das organizações indígenas.

Podem receber recursos para a implementação de projetos organizações não governamentais, associações indigenistas e socioambientalistas, universidades e centros de pesquisa.

# AVALIAÇÃO DO PROJETO CARTEIRA INDÍGENA: SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM COMUNIDADES INDÍGENAS

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Universidade Estadual de Feira de Santana

**Equipe responsável:** Fábio Pedro S. de F. Bandeira, Felipe Nunes de Oliveira, Isabel Fróes Modercin, José Antônio Lacerda Lobão, Jocimara Souza Britto Lobão, Lilane Sampaio Rêgo, Livia Moura da Silva e Luís Henrique Paim.

**Equipe SAGI:** Micheli Dantas Soares e Dionara Borges Andreani Barbosa.

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)

**Carta Acordo:** Projeto UTF/BRA/064 – Universidade Estadual de Feira de Santana

**Período de realização:** agosto a novembro de 2006

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Mapear as comunidades que recebem a Carteira Indígena, considerando: localização geográfica, etnia, linha temática do projeto, tipo de Carteira, Bioma, vegetação e aspectos físicos da área (solos, recursos hídricos etc.), Área/poligonal da Terra Indígena, população indígena total e beneficiada;

Desenvolver um banco de dados digitalizado a partir desse mapeamento, contendo um Sistema de Informações Geográficas (SIG), incluindo dados geo-referenciados secundários e levantados em campo;

Avaliar os processos e resultados referentes ao programa.

### Procedimentos metodológicos

Realizou-se pesquisa de campo junto a 37 projetos aprovados, em execução ou executados, distribuídos nas três regiões de atuação da Carteira Indígena (Nordeste,

Centro-sul e Amazônia Legal). O trabalho de campo abrangeu 10 estados, 38 municípios, correspondendo a um total de 40 etnias, 32 terras indígenas e 81 aldeias e localidades urbanas.

Por meio da aplicação de 236 questionários em comunidades beneficiárias e não beneficiárias, foi avaliada a percepção das comunidades beneficiárias e não beneficiárias sobre o projeto Carteira Indígena.

Realizou-se mapeamento dos projetos enviados à Carteira que resultou no desenvolvimento de um banco de dados geo-referenciados, com base em *software* livre e visualização em *webgis*.

## **Resultados**

O mapeamento mostrou que, com base em dados fornecidos pela Carteira Indígena, até maio de 2006, haviam sido enviados 424 projetos por comunidades indígenas localizadas em 210 municípios, entre não aprovados, aprovados aguardando recursos, aprovados em execução, aprovados executados. Havia 112 projetos para a região da Amazônia Legal, distribuídos em 47 municípios; 164 para a região Centro Sul, distribuídos em 63 municípios, e 148 para a região Nordeste nos 100 municípios.

A análise dos resultados da avaliação dos 37 projetos visitados mostra que, com raras exceções, o processo de seleção dos mesmos baseou-se nos critérios de área, etnia ou terra indígena prioritária (62%), ou se enquadraram em um ou mais dos seis critérios de prioridade de atendimento (30%), enquanto somente em três projetos aprovados (8%) as comunidades beneficiárias não se enquadram em nenhum dos critérios de atendimento.

Os projetos se enquadram, em geral, em mais de uma linha temática da Carteira. Embora esses projetos proponham diferentes ações a serem implementadas, os resultados da avaliação mostram que nas três regiões, em geral, apresentam boa articulação entre essas ações. A maioria das comunidades beneficiárias visitadas informou que seu conhecimento tem sido considerado nos projetos, tanto na etapa de elaboração quanto de implementação dos mesmos.

Nas três regiões, o grau de atenção à qualificação de agentes multiplicadores é insuficiente ou inexistente, principalmente na região Nordeste. Já na região Centro Sul, há maior atenção à qualificação nos projetos, embora ainda seja considerada insuficiente.

A partir dos dados de natureza qualitativa, alguns projetos avaliados com curto prazo de implantação, têm mostrado resultados que tendem a reduzir a insegurança alimentar e nutricional das comunidades. Destacam-se projetos localizados na

região Centro Sul, em particular em Mato Grosso do Sul, nos quais mediante a produção leiteira, vêm se enriquecendo a merenda escolar, e projetos de criação de frango que já se encontram produzindo ovos e carne, aumentando a oferta protéica e quantidade de alimentos nessas comunidades.

Na Amazônia Legal e em algumas áreas do Centro Sul, os projetos de piscicultura têm produzido resultados concretos para as comunidades, pois a intensificação da produção em criatórios tem levado ao aumento da produtividade.

No médio e longo prazo, a sustentabilidade dos projetos que dependem de insumos externos pode ser comprometida caso as comunidades não tenham recursos financeiros para a compra dos referidos insumos, ou não haja um projeto de substituição dos mesmos. Alguns projetos avaliados apresentam ações de caráter estruturante que podem vir em médio e longo prazo resultar na geração de renda ou aumento da produção e diversificação alimentar para as comunidades, em função da compra de equipamentos para produção e beneficiamento que podem elevar tanto a produção quanto a produtividade.

Na região Nordeste poucos projetos avaliados têm mostrado resultados imediatos, e estes estão relacionados, sobretudo ao fornecimento de água potável para as comunidades, mediante a perfuração de poços profundos. Na maior parte dos projetos avaliados, impactos sobre a segurança alimentar e nutricional ainda não podem ser avaliados, uma vez que esses projetos ainda estão sendo implementados.

A maioria das comunidades beneficiárias, nas três regiões, informou que havia participação das mulheres nos projetos. Entretanto, as entrevistas com diferentes grupos domésticos mostraram que a participação das mulheres nos projetos se dava, em alguns casos, sem o conhecimento da existência do apoio financeiro dado pela Carteira Indígena. Em algumas comunidades, a participação das mulheres estava limitada em apoiar os homens em atividades secundárias (ex. cozinhar) não diretamente relacionadas à implementação do projeto.

As comunidades, nas três regiões, consideraram que o fato de terem seus projetos aprovados pela Carteira Indígena contribuiu para o fortalecimento das associações indígenas, sendo maior esse impacto na região da Amazônia Legal e bem menor nas demais regiões.

Os projetos visitados apresentam um quadro de baixa cooperação inter-institucional no processo de elaboração, envio e execução dos mesmos. Verificou-se que a cooperação das instituições e organizações da sociedade civil é maior no Centro Sul, e baixa no Nordeste.

## PROGRAMA DE APOIO À COMUNIDADES QUILOMBOLAS

O Programa de Apoio a Comunidades Quilombolas consiste na seleção, aprovação e financiamento de projetos na área de segurança alimentar e nutricional, tendo como público-alvo as populações remanescentes de quilombos e outros grupos sociais afrodescendentes.

As ações desenvolvidas no âmbito do programa abrangem aquisição de equipamentos e implementos agrícolas, aquisição de materiais para pesca e artesanato, desenvolvimento de sistemas de irrigação para pequenas lavouras, capacitação das comunidades beneficiadas visando sua independência e auto-sustentabilidade e distribuição de alimentos.

Expressões como quilombos, mocambos, terra de preto, comunidades remanescentes de quilombos, comunidades negras rurais, comunidades de terreiro, designam grupos sociais afro-descendentes trazidos para o Brasil durante o período colonial, que resistiram ou se rebelaram contra o sistema colonial e contra sua condição de cativo.

# PESQUISA DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AÇÕES ESTRUTURANTES NAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Núcleo de Pesquisas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (DATAUFF)

**Equipe responsável:** André Augusto Pereira Brandão e Salete Da Dalt.

**Equipe SAGI:** Lucélia Luiz Pereira e Dionara Borges Andreani Barbosa.

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)

**Carta Acordo:** Projeto UTF/BRA/064 – Fundação Euclides da Cunha (FEC)

**Período de realização:** julho a novembro de 2006

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Avaliar a implementação do Convênio estabelecido entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Fundação Cultural Palmares para a execução de ações estruturantes em 150 comunidades quilombolas. Teve como objetivos específicos: mapear as comunidades quilombolas contempladas com ações estruturantes; caracterizar as modalidades de entrega e instalação dos equipamentos e possíveis problemas ocorridos; mapear critérios utilizados para ordenar o atendimento às comunidades; avaliar a adequação dos equipamentos ao perfil e necessidades das comunidades contempladas e o grau de satisfação dos beneficiários; analisar os resultados da iniciativa na mudança das condições sócio-econômicas dos beneficiários; avaliar cumprimento de prazos e metas estabelecidos para a instalação dos equipamentos; analisar a participação das mulheres nas atividades de geração de renda.

## **Procedimentos metodológicos**

A pesquisa, que inclui um componente quantitativo e outro qualitativo, foi realizada em 65 comunidades localizadas em 38 municípios e 19 estados. A amostra foi feita compatibilizando-se a escolha das comunidades e as diversas categorias de ações estruturantes. Desta forma, para cada Estado da Federação – naqueles em que foram implementadas as ações – todos os tipos de ações estruturantes compuseram a amostra. No componente quantitativo, foram aplicados 2.058 questionários a indivíduos residentes nas comunidades selecionadas.

Para o componente qualitativo da pesquisa foram entrevistadas famílias beneficiadas com ações estruturantes, lideranças comunitárias locais e municipais, técnicos da Fundação Cultural Palmares e no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além daquelas pertencentes aos diferentes níveis de gestão. Foram realizadas 201 entrevistas, sendo utilizados sete roteiros de entrevista, um para cada segmento entrevistado.

## **Resultados**

No que diz respeito às características socioeconômicas, a maioria das comunidades quilombolas investigadas estão localizadas em áreas rurais. Nada menos que 60,9% dos responsáveis pelos domicílios trabalham na agricultura, principalmente na qualidade de agricultores de subsistência. Em relação à escolaridade, verificou-se que 37,8% dos responsáveis pelos domicílios não são escolarizados. Mulheres são responsáveis por 37% dos domicílios investigados, e os responsáveis de cor preta e parda correspondem a 78,5% da amostra.

Cerca de 74% das famílias possuem renda mensal inferior a 1 (um) salário mínimo. Do ponto de vista da classe social pelo critério Brasil, a maior concentração de famílias é na classe E (65%).

Na amostra investigada, 11 ações, compostas de diferentes equipamentos, encontram-se em efetiva utilização ou em utilização parcial.<sup>11</sup> Os das demais 45 ações se encontram sem utilização e, conseqüentemente, sem possibilidade de produzir impacto. Foram apontados como motivos para a não utilização dos equipamentos: insuficiência de infra-estrutura; inadequação dos equipamentos à realidade local, ou seja, às características socioeconômicas e ambientais das comunidades; falta de capacitação para a utilização dos equipamentos.

A pesquisa identificou impactos positivos no que tange ao aumento da participação dos moradores nas Associações Comunitárias após a utilização total ou parcial dos equipamentos.

---

<sup>11</sup> Implementos Agrícolas, Pesca Artesanal e Desenvolvimento de Artesanato.



Outro ponto positivo foi o mecanismo de escolha das 150 comunidades considerado adequado na medida em que, frente à disponibilidade de recursos existentes elegeu aquelas que reuniam características indicativas de maior vulnerabilidade social e insegurança alimentar; entretanto, os mecanismos utilizados para discutir com as comunidades qual a melhor ação estruturante se mostrou incompleto.

Constatou-se que mesmo nas comunidades em que as ações estão em utilização de forma total ou parcial, os impactos identificados são pequenos quando medidos através de indicadores como renda familiar, área ou produção, quantidade de alimentos consumidos pela família e introdução de novos alimentos na dieta familiar.

Devido ao número reduzido de ações estruturantes em utilização, é visível que o Projeto ainda não gerou impactos no que tange à participação das mulheres nas atividades produtivas locais. Nas poucas situações em que os equipamentos estavam sendo utilizados, eram prioritariamente os homens que os ligavam e os manuseavam.

Em relação a prazos e metas, apesar destes não terem sido definidos para a entrega e instalação dos equipamentos, observou-se que o tempo para chegada dos equipamentos nas comunidades foi de 15 meses no mínimo e de 26 meses no máximo.

## RESTAURANTES POPULARES

O programa tem como objetivo apoiar a implantação e modernização de restaurantes públicos populares gerenciados pelo setor público municipal/ estadual, visando à ampliação de oferta de refeições prontas saudáveis e a preços acessíveis, reduzindo assim, o número de pessoas em situação de insegurança alimentar. É prioritariamente direcionado a trabalhadores urbanos, desempregados e população de baixa renda em estado de insegurança alimentar que fazem refeições fora do domicílio e devem localizar-se preferencialmente em grandes centros urbanos de cidades com população superior a 100 mil habitantes.

O MDS apóia a instalação de Restaurantes Populares através de financiamento de construção, reforma e adaptação de instalações prediais, aquisição de equipamentos permanentes, móveis e utensílios novos e capacitação e formação profissional na área de alimentação e nutrição.

# LEVANTAMENTO DO PERFIL DOS USUÁRIOS DE RESTAURANTES POPULARES

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE)

**Pesquisador responsável:** Maurício Tadeu Garcia

**Equipe SAGI:** Dionara Borges Andreani Barbosa

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)

**Contrato:** 05/47-1529 – IBOPE

**Período de realização:** abril a maio de 2005

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Investigar o perfil de uma amostra representativa de usuários de restaurantes populares em funcionamento no país para subsidiar o MDS na expansão desse tipo de serviço e na ampliação da oferta de alimentação de qualidade a preços acessíveis, para as populações vulneráveis dos centros urbanos brasileiros.

### Procedimentos metodológicos

O processo de avaliação obedeceu as seguintes etapas: definição dos restaurantes a serem examinados; definição de amostras probabilísticas para cada restaurante a ser pesquisado e aplicação do questionário em seleção aleatória dos usuários dos restaurantes populares.

Foram realizadas 600 entrevistas em 19 restaurantes populares nos seguintes municípios: São Paulo (6), Rio de Janeiro (3), Belo Horizonte (3), Brasília (5) e Salvador (2). A amostra foi selecionada através de critérios probabilísticos, em dois estágios: a) em cada cidade foram selecionados os restaurantes a partir da

listagem completa dos mesmos; b) em cada restaurante selecionado foram sorteados os usuários através de método probabilístico (saltos sistemáticos), ao longo de todo o período de atendimento, durante uma semana.

Em cada restaurante foram realizadas 20 entrevistas nas quais foram investigadas as seguintes variáveis: sexo, faixa etária, nível de instrução, tipo de residência, frequência aos estabelecimentos, motivação, meio de transporte utilizado, frequência de ida aos restaurantes com familiares, gastos com a refeição, alimentos consumidos e hábitos alimentares.

Os trabalhos de campo foram realizados por uma equipe de entrevistadores do IBOPE, registrados em caráter permanente, com experiência e treinamento específico em pesquisa de opinião pública, por meio de entrevistas pessoais, com uso de questionário especialmente desenvolvido. Para a verificação dos critérios de aplicação e adequação da amostra foram fiscalizados 20% do total de questionários executados por cada entrevistador. Todos os questionários foram submetidos a um processo de crítica e consistência.

## **Resultados**

Os principais resultados da pesquisa indicam que 86% dos usuários aprovam os restaurantes, os avaliando como bons ou ótimos. Entre os entrevistados, 22% ficam sem alimentação quando não vão aos restaurantes populares e 21% dos usuários não possuem endereço regular, indicando que são possivelmente moradores de rua. São Paulo e Brasília apresentam os maiores índices de usuários sem residência fixa. O preço é o principal motivador para 78% dos usuários, mas a qualidade dos alimentos também é muito importante, 86% deles afirmam se preocupar com essa questão.

Verificou-se que 70% dos usuários entrevistados são do sexo masculino e 30% do sexo feminino, e que em relação a faixas etárias: os restaurantes de São Paulo, Belo Horizonte e Salvador apresentam uma concentração maior nas faixas extremas (até 30 anos e 51 anos ou mais).

Quanto ao nível de instrução dos usuários 27% deles têm até a 4ª série do ensino fundamental, os outros 47% possuem 9 ou mais anos de escolaridade.

A respeito da frequência, observou-se que 45% dos usuários são assíduos frequentadores destes estabelecimentos. Outra parcela, quase um quarto (27%) afirma que frequenta este tipo de restaurante “de vez em quando”. Apenas 6% raramente comem nestes locais, e também 6% estavam lá pela primeira vez.

Em relação à quantidade de vezes por semana que faz refeições em restaurantes populares, 39% dizem fazer suas refeições cerca de 5 vezes por semana em

restaurantes populares, isto é, comem nestes locais de segunda a sexta-feira. Na média dos entrevistados, a frequência de visitas é de 3,7 vezes por semana. Em relação ao motivo para frequência, o principal motivo apontado foi o preço das refeições (78% dos entrevistados); em seguida, a qualidade saudável dos pratos oferecidos (43% dos entrevistados).

Sobre o meio de transporte utilizado para chegar até o restaurante popular, o ônibus é usado por 40% dos entrevistados, enquanto 44% vão a pé. 52% dos entrevistados com idade até 30 anos vão a pé, por sua vez, 63% dos usuários com 51 anos ou mais vão ao restaurante de ônibus.

A distribuição por estado mostra que em São Paulo, Belo Horizonte e Brasília a maior parte dos usuários chega aos restaurantes a pé, enquanto no Rio de Janeiro e Salvador a maior parte vai de ônibus.

Em relação à ida de pessoas sós ou acompanhadas, 71% dos usuários dos restaurantes populares fazem suas refeições sozinhos, sem nenhum outro integrante da família. Dentre os que fazem as refeições com seus parentes, as mulheres destacam-se mais do que os homens. Regionalmente, pode-se destacar que em Brasília existe uma maior preponderância de usuários que comem acompanhados de seus parentes.

Sobre o gasto com a refeição, é praticamente um consenso entre os usuários dos restaurantes que o preço cobrado é acessível: 98% comungam desta opinião. De acordo com esta mesma linha de opinião, 84% dos usuários acreditam que o valor das refeições nestes restaurantes representa um valor baixo ou muito baixo nos seus orçamentos pessoais.

Os alimentos mais consumidos são o tradicional arroz com feijão, bife e salada (uma mistura bastante equilibrada nutricionalmente). Em relação às preferências alimentares: as opções que mais agradam aos usuários são as que fogem da alimentação do dia-a-dia, assim, o frango e a feijoada foram as mais citadas (17% dos entrevistados cada uma). Em seguida a opção preferida foi carne/ bife (8% dos entrevistados).

Alguns outros dados merecem destaque: os entrevistados que dizem não ter renda pessoal são os que mais citam (15%) estarem em um restaurante popular pela primeira vez. Os paulistas e os cariocas são os que melhor avaliam seus restaurantes, 92% e 90%, respectivamente, de avaliação “ótima” ou “boa”. O maior índice de avaliação “regular” veio dos usuários dos restaurantes de Belo Horizonte, 17%, e os mais “críticos” foram os entrevistados de Brasília, 5% julgam os restaurantes populares como “ruins” ou “péssimos”. A função dos restaurantes populares também é muito reconhecida entre os entrevistados; 97% acreditam que o trabalho desenvolvido nestes locais, de uma maneira geral, possibilita uma melhor condição de vida para os seus usuários.

# MAPEAMENTO E CARACTERIZAÇÃO DE RESTAURANTES POPULARES

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – Polis

**Equipe responsável:** José Carlos Vaz e Christiane Araújo Costa.

**Equipe SAGI:** Dionara Borges Andreani Barbosa

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)

**Carta Acordo:** Projeto UTF/BRA/064 – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – Polis

**Período de realização:** novembro de 2004 a junho de 2005

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

- Mapear as diferentes modalidades de restaurantes populares em municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes
- Caracterizar as modalidades de implantação dos restaurantes populares a partir das variáveis: modelo de gestão, público-alvo, número de refeições servidas, tipo de cardápio, origem dos alimentos, fontes de recursos, custos e outras identificadas como relevantes pela pesquisa.
- Verificar a existência de articulações entre os restaurantes populares implantados, cozinhas, hortas comunitárias, programas de aquisição de alimentos da agricultura familiar, bancos de alimentos e ações educativas existentes nos municípios pesquisados.

### Procedimentos Metodológicos

A pesquisa cumpriu as seguintes etapas: 1) identificação dos restaurantes existentes; 2) seleção de municípios e realização de entrevistas com os responsáveis pela

implantação e gestores dos restaurantes; 3) elaboração de instrumento de coleta enviado a todos os restaurantes mapeados; 4) elaboração de relatório analítico. No processo de trabalho percorrido foram devidamente cadastrados os restaurantes populares localizados nos 253 municípios brasileiros com população total igual ou superior a 100 mil habitantes. Desse esforço de investigação, foi montado um cadastro com 111 restaurantes populares, sendo 94 implantados e 17 em implantação. A essas unidades foram enviados os questionários especialmente elaborados para esse projeto, com retorno de 65 questionários preenchidos, dos quais nove correspondem a unidades em implantação.

## **Resultados**

Os dados mostram que, dentre as 65 unidades pesquisadas, até 2002 haviam sido instalados 15 restaurantes e, desde então, verifica-se a intensificação na oferta desses serviços, prevendo-se, para 2005 e 2006, a inauguração de nove novas unidades.

A pesquisa concluiu que o restaurante popular é um importante instrumento para a implantação de uma política municipal de Segurança Alimentar, pois promove o acesso de uma grande parcela da população a uma alimentação de qualidade e a baixo custo. O impacto do instrumento na promoção da segurança alimentar aumenta significativamente quando inserido em uma rede de abastecimento local, conectado a outros programas, como a aquisição de alimentos da agricultura familiar e a implantação de bancos de alimentos.

Dos 65 restaurantes populares que responderam à pesquisa, 23 unidades são administradas por associação, organização social, fundação ou outra entidade social; 16 por instituição pública, sendo que 10 correspondem a órgão público estadual e seis a municipal; e 26, por empresa privada. Desse quadro, conclui-se que a composição entre instituições de administração e participantes é bastante diversa e, do total de 65 questionários retornados, identificou-se 30 arranjos aparentemente diferentes.

No que diz respeito ao preparo da refeição verificou-se que, para quase a metade dos restaurantes, a tarefa é atribuição de alguma empresa privada. Nos demais casos, a responsabilidade pelo preparo das refeições é do próprio restaurante, situação que pode se confundir com a própria instituição de administração do restaurante popular.

Os resultados analisados do ponto de vista da origem dos alimentos e especificamente da participação em outros programas que estimulam a otimização do acesso a alimentos, indicam uma desarticulação das ações propostas pelos programas Banco de Alimentos e Compra Direta do Governo Federal e das iniciativas dos restaurantes populares investigadas. Apenas cinco unidades indicam

alguma participação em projetos de Banco de Alimentos e destas, duas unidades estão localizadas no Município de Belo Horizonte. Sobre a compra direta dos pequenos produtores, apenas nove unidades indicam vinculação com o governo federal para efetivá-la, sendo que quatro delas estão em implantação.

Dos 65 restaurantes populares, em 40 unidades (61,5%) o acesso dos usuários é universal, isto é, não há restrições, ao passo que, em 24 restaurantes (37%), o cadastro é condição para o acesso dos usuários à alimentação a baixo preço. Nas 40 unidades de acesso irrestrito, o público freqüentador predominante é composto por idosos, desempregados, população carente e/ou moradores de rua.

O número médio de almoços servidos diariamente nos restaurantes populares investigados na pesquisa a princípio reforça o pressuposto da heterogeneidade, à medida que se verificou uma variação de 100 a 5.200 almoços, com uma média de 1.407. Ao se analisar o registro de quantidade de refeições servidas que aparece com maior freqüência (moda) observa-se a quantidade de 300 almoços. Vale destacar que 28 restaurantes servem até 600 almoços diários. Na maior faixa, que serve mais de 4.000 refeições por dia, registra-se somente quatro unidades. Em 16 restaurantes populares admitiu-se que costumam ficar pessoas sem refeição. Contudo, a quantidade de pessoas não atendidas é também bastante variada, indo de quatro a 500 pessoas.

O valor cobrado do usuário é bastante homogêneo (55 unidades cobram R\$ 1,00, enquanto três cobram R\$ 0,50 e um oferece refeições gratuitas). Quando analisado o custo total das refeições verifica-se grande variação: o custo mínimo é de R\$ 0,65 e o máximo, de R\$ 5,27, com média de R\$ 2,98. Tal constatação parece reforçar a hipótese de que o valor R\$ 1,00 cobrado do usuário tornou-se marca dos restaurantes populares, apesar do aumento do custo total das refeições desde 1993 (data de início de funcionamento da primeira unidade pesquisada). Manter esse valor pode implicar na necessidade de aumentar progressivamente o subsídio das refeições ou abrir um processo de discussão que enfoque a lógica do ganho de escala na alta produtividade.

Os resultados analíticos da pesquisa confirmam, em grande parte, a heterogeneidade entre as unidades investigadas, entretanto, algumas regularidades ou semelhanças de comportamento foram identificadas, valendo a sua sistematização nos pontos a seguir apresentados:

- o preparo das refeições é de responsabilidade principalmente de empresa privada e sua execução pode ocorrer de formas diferentes.
- o financiamento dos restaurantes populares é feito com recursos públicos, em geral de origem estadual, e nesses casos o poder público responde igualmente pela fiscalização e controle financeiro, e com



recursos privados, às vezes de forma integral e às vezes com o aporte de recursos públicos em menor proporção. Recursos provenientes de entidades sociais somente são utilizados quando estas respondem integralmente pelo equipamento.

- pagar taxas, serviços e aluguéis é, em geral, de responsabilidade do poder público, presente inclusive nas unidades em que pouco contribui com recursos financeiros diretos. Nesses casos é possível supor a participação do poder público na cessão de imóveis onde os restaurantes estão instalados.
- as pessoas que trabalham nos restaurantes populares são em grande proporção assalariadas com registro em carteira de trabalho. Contudo, identificam-se outros vínculos de trabalho, valendo mencionar a presença de pessoal terceirizado.
- as refeições são basicamente originadas da empresa privada, mesmo nas iniciativas em que existe a participação de entidade social e poder público. Em geral, não se está conciliando a ação de oferta de refeições a baixo custo com programas que facilitam o acesso a alimentos.
- em relação ao público usuário verifica-se que o atendimento está direcionado a um público de baixo poder aquisitivo. A partir de 2003 existe um crescimento da utilização de cadastro de usuários, o que combina com um aumento da quantidade de restaurantes com financiamento privado.

## COZINHAS COMUNITÁRIAS

As Cozinhas Comunitárias caracterizam-se como Unidades de Alimentação e Nutrição (UAN), com produção mínima de 200 refeições por dia, e com funcionamento de, no mínimo, 05 dias por semana. Sua operacionalização pode ser assumida por Organizações Comunitárias inseridas em programas municipais/estaduais de geração de trabalho e renda. No entanto, os instrumentos de repasse de recursos (convênios) serão firmados exclusivamente com os entes federados.

Essas unidades, além de fazerem parte de uma estratégia de ampliação da oferta de refeições nutricionalmente balanceadas representam, também, inclusão social produtiva, e fortalecimento da ação coletiva e da identidade comunitária.

# AVALIAÇÃO DO PROGRAMA COZINHAS COMUNITÁRIAS

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Universidade de São Paulo (USP)

**Equipe responsável:** Carlos Augusto Monteiro, Dirce Maria L. Marchioni, Bettina G. Brasil, Flavia Mori, Daniel Bandoni, Iramaia Figueiredo, Deborah Helena M. Bastos, Ana Maria Gambardella, Patrícia Constante Jaime, Juliana Teixeira, Agatha Nogueira Previdelli, Marília Meira Zagato e Ana Sylvia Laporte.

**Equipe SAGI:** Dionara Borges Andreani Barbosa e Bianca Martins Bastos

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)

**Carta Acordo:** Projeto UTF/BRA/064 – Fundação Universidade de São Paulo (FUSP)

**Período de realização:** maio a setembro de 2006

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Identificar as Cozinhas Comunitárias existentes no país, e apoiadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, caracterizando as suas formas de gestão, rotinas de produção e critérios de distribuição para as famílias beneficiadas.

Identificar o perfil do público-alvo e os efeitos sobre a organização comunitária.

Fazer uma análise comparativa das vantagens e desvantagens relacionadas à forma de implementação do programa.

### Procedimentos metodológicos

Pesquisa quali-quantitativa com inspeção *in loco* de 138 Cozinhas Comunitárias funcionando em base regular (com produção diária de refeições), localizadas em 86 municípios. A coleta dos dados foi feita por meio de questionários elaborados

com base em entrevistas prévias com os responsáveis pela implantação e gestores das Cozinhas. Foram avaliados o custo-efetividade das Unidades, as refeições oferecidas (cardápio de três dias), a produção das refeições, as condições higiênico-sanitárias de produção e distribuição das refeições, as características sócio-demográficas dos usuários (para determinação do perfil da clientela atendida), os dados sócio-econômicos dos usuários, com base no Critério Brasil, para comparação entre o público-alvo definido na proposta inicial do programa e o perfil dos beneficiários efetivamente atendidos nas unidades, a satisfação dos usuários com o serviço oferecido e a percepção dos gestores quanto ao funcionamento da Cozinha e aos objetivos do programa (questionário aberto).

## **Resultados**

Foram encontradas Cozinhas Comunitárias em diferentes tipos de modalidade de funcionamento: produção regular, mas não necessariamente diária, cursos de capacitação e produção para gerar renda. A grande maioria (84,6%) das Cozinhas Comunitárias em funcionamento encontra-se na região sul do país.

Pequena porcentagem (14,28%) das Cozinhas tem um atendimento universal, ou seja, sem pré-requisitos. A maior parte das Cozinhas faz cadastramento e triagem dos usuários, sendo que 26,79% direcionam a triagem para pessoas de baixa renda. São atendidas 12.374 pessoas, sendo 67% crianças. Ressalta-se que a quase totalidade das crianças são atendidas em unidades escolares ligadas ao Estado, e que fazem parte, simultaneamente do PNAE – Programa de Alimentação Escolar.

A análise dos dados de custos das Cozinhas Comunitárias demonstra que, nos estados que apresentam maior produção, verifica-se também o menor custo operacional médio por refeição servida, ou seja, melhor relação custo-efetividade. As unidades que apresentaram menor custo-efetividade foram as Cozinhas Comunitárias do Paraná, Goiânia e Rio Grande do Sul, considerando-se indicadores de custo operacional e custo operacional efetivo por unidade de benefício gerado. Quanto à necessidade de capital de financiamento inicial, nota-se que, embora os valores brutos referentes aos incentivos governamentais recebidos e gastos iniciais com infra-estrutura realizados possam parecer montantes consideráveis de recursos financeiros, conforme são diluídos ao longo de um ano de atividade, em função do número médio de beneficiários atendidos, tornam-se irrisórios em comparação aos custos operacionais das Cozinhas Comunitárias.

Cerca de 85% dos gestores entrevistados identificaram algum tipo de benefício da Cozinha na comunidade, seja social, na saúde, ou aumento da renda da população envolvida. Dos gestores entrevistados, 32,76% associam a cozinha a uma contribuição social e 24,14% referiram uma contribuição alimentar e nutricional importante para a comunidade. Entre os 175 usuários entrevistados, a grande

maioria está muito satisfeita ou satisfeita com as cozinhas nos diferentes aspectos, tendo assim o projeto obtido uma ótima avaliação dos seus beneficiários.

Observou-se que a maioria das unidades não possui as dependências necessárias para atender ao fluxo de produção de acordo com o preconizado pela legislação sanitária. Das Cozinhas visitadas, 95% foram classificadas como deficientes ou regulares. Isso denota fluxo e produção de refeições em condições inadequadas, e, portanto, risco aumentado de ocorrência de contaminação dos alimentos servidos, com potencial para ocorrências de doenças veiculadas pelos alimentos. O responsável técnico é um nutricionista em apenas em 25% das unidades

Em média, as refeições forneceram 1050 kcal. A distribuição de fornecimento de energia pelos macronutrientes foi considerada inadequada, com 24% de gorduras, 16% de proteínas e 60% de carboidratos. No entanto, há que se ressaltar a grande variabilidade encontrada nas diferentes unidades. O arroz apareceu em 71% das 236 refeições analisadas, e o feijão em 57% delas.

A comunidade tem participação total na administração de apenas 6 unidades (5,26%), sendo que 49,12% dos locais não apresentavam nenhum envolvimento da comunidade em sua administração.

## AGRICULTURA URBANA

O Projeto Agricultura Urbana permite a produção de alimentos de forma comunitária com uso de tecnologias de bases agroecológicas em espaços urbanos e peri-urbanos ociosos. Com a mobilização comunitária, em especial com atuação da prefeitura, são implementadas hortas, lavouras, viveiros, pomares, canteiros de ervas medicinais, criação de pequenos animais, unidades de processamento/beneficiamento agroalimentar e feiras e mercados públicos populares.

Os alimentos produzidos são destinados para auto-consumo, abastecimento de restaurantes populares, cozinhas comunitárias e venda de excedentes no mercado local, resultando em inclusão social, melhoria da alimentação e nutrição e geração de renda.

# AVALIAÇÃO DO PROJETO HORTAS COMUNITÁRIAS

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Universidade de São Paulo (USP) – Escola Superior de Agronomia Luiz de Queiroz (ESALQ)

**Equipe responsável:** Gerd Sparovek, Edson Teramoto, Fabio Maule, Israel L. F. Klug, José Carlos Pereira, Juliana Smorigo, Marcelo H. Campacci, Rodrigo F. Maule e Sergio Paganini Martins.

**Equipe SAGI:** Dionara Borges Andreani Barbosa e Flávia Conceição dos Santos Henrique.

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)

**Carta Acordo:** Projeto UTF/BRA/064 – Fundação de Estudos Agronômicos Luiz de Queiroz (FEALQ)

**Período de realização:** março a agosto de 2006

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Identificar as Hortas Comunitárias existentes no país implementadas em parceria com o MDS, caracterizando suas diferentes modalidades de implantação (autoconsumo e/ou comercialização), formas de gestão, rotinas de produção e critérios de distribuição para as famílias beneficiadas; comparar as vantagens e desvantagens relacionadas às diferentes modalidades.

### Procedimentos metodológicos

A pesquisa teve como universo amostral os convênios firmados em 2003 e 2004 que ainda estavam em execução em maio de 2006. A partir da lista de contato destes convênios (13 convênios municipais e 3 convênios estaduais) fornecida pelo MDS foram realizadas entrevistas semi-estruturadas por telefone com os seus gestores (técnicos responsáveis) do Projeto Hortas Comunitárias - HCs. A pesquisa por telefone, além de proporcionar um primeiro contato e abrir um

canal de comunicação com o gestor em exercício, teve o intuito de levantar informações referentes à implementação das HCs, a quantidade de beneficiários envolvidos, o perfil dos beneficiários, montante de recursos investidos, período de vigência dos convênios e área das HCs. Todas as HCs com produção foram avaliadas na pesquisa, com exceção do convênio do Paraná que apresentava um número muito grande de hortas (44 hortas), que neste caso, foi representada por amostragem. Ao todo foram feitas 312 entrevistas cobrindo os 6 convênios vigentes e envolvendo todos os agentes.

## **Resultados**

Entre os pontos positivos do projeto foi identificada uma focalização bastante adequada das HCs nos segmentos mais pobres da população. Foi elevada a proporção de famílias com renda *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo, havendo um atendimento preferencial às classes D e E. Nesse contexto, a geração da renda adicional mostrou ser o maior atrativo para a participação dos beneficiários no projeto.

Como aspecto relevante que corrobora a geração de renda foi identificada a integração, ainda que de forma incipiente, com outros programas de segurança alimentar durante o processo de comercialização da produção, como a inserção na Compra Direta Local do Programa de Aquisição de Alimentos ou com os fornecedores da merenda escolar. A integração com cozinhas comunitárias, restaurantes populares ou programas municipais ligados a segurança alimentar e nutricional, quando ocorreu, contribuiu de maneira expressiva para a destinação adequada ou comercialização da produção. Assim, questões relacionadas com a venda de parte da produção certamente é um fator essencial para sustentabilidade das HCs após o término do convênio, pela geração de recursos para a continuidade dos investimentos ou pela motivação para a continuidade da participação dos beneficiários.

Os efeitos do projeto sobre a saúde e nutrição dos beneficiários certamente é um dos principais pontos positivos. Nos convênios analisados o aspecto comum mais importante foi o benefício das hortas na alimentação das famílias e de seus beneficiários diretos e indiretos impactando positivamente tanto no acesso quanto na qualidade da dieta. A quantidade de alimentos disponíveis e a qualidade das dietas sempre foram melhoradas significativamente. Em diversos casos há relatos de mudanças de hábito alimentar, pela inclusão nas refeições de verduras e legumes frescos.

Entre os aspectos apontados como negativos situa-se o processo de implementação das hortas. Verificou-se que a maior parte dos convênios não se efetivou e ainda está enfrentando dificuldades para iniciar a implantação física das hortas. Aqueles convênios que se efetivaram, fizeram-no parcialmente e as metas



físicas propostas inicialmente estão longe de serem alcançadas, principalmente em relação aos números de hortas a serem implantadas e número de beneficiários diretos atendidos. A dificuldade de implantação física dos projetos, certamente é o principal aspecto a ser melhorado no projeto. Naqueles casos em que a implantação física foi parcial, houve dificuldade de adaptação à produção orgânica. Em muitos casos os próprios kits tinham insumos incompatíveis com esta forma de produção, como adubos químicos solúveis e inseticidas. Nesse aspecto, um ponto relevante a ser levado em consideração é quanto à oferta de Assistência Técnica (ATER), que é uma exigência do MDS à implementação das Hortas, mas que nem sempre é cumprida.

Outro obstáculo observado na operacionalização do projeto foi a dificuldade em torno da cessão das áreas para a implantação das hortas. Em muitos casos, as áreas previstas inicialmente nas propostas, após a celebração do convênio, não se mostraram viáveis ou a intenção de cedê-las não se confirmou. Relevante para a melhoria do projeto é um melhor detalhamento, por parte dos gestores locais, dos critérios técnicos para seleção das áreas de cultivo, considerando o meio físico e da disponibilidade de água para irrigação. Também uma declaração formal do proprietário ou concedente da área para as HCs pode evitar o impedimento de seu uso na época de implantação do projeto.

Em relação aos beneficiários foi observado que grande parte não tem experiência anterior com hortas ou produção agrícola, possui pouco ensino formal e vem de comunidades que não tem um histórico de trabalho associativo. Tais questões indicam a necessidade de priorizar aspectos como assistência técnica e capacitação dos beneficiários. Considera-se que a ATER, com objetivos amplos (produção, pós-processamento, comercialização, trabalho associativo, meio ambiente), após a fase inicial de implantação do projeto é essencial para a evolução dos trabalhos, principalmente a sua continuidade após o término dos convênios. Esta continuidade é essencial para garantir o caráter estruturante do Projeto.

## BANCO DE ALIMENTOS

O Banco de Alimentos é uma ação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em parceria com municípios com mais de 50.000 habitantes. Atualmente são 67 Bancos de Alimentos apoiados pelo MDS, sendo 18 já em funcionamento, totalizando mais de 7 milhões de reais transferidos.

Consiste na arrecadação de alimentos, provenientes de doações, por meio da articulação do maior número possível de parceiros do setor alimentício (indústrias, supermercados, varejões, feiras, centrais de abastecimentos e outros). Nos Bancos de Alimentos, os gêneros alimentícios são recepcionados, selecionados, processados ou não, embalados e distribuídos gratuitamente às entidades assistenciais. Estas se encarregam de distribuir os alimentos arrecadados à população, seja através do fornecimento de refeições prontas ou do repasse direto às famílias vulneráveis. Em contrapartida, as entidades atendidas pelos Bancos de Alimentos participam de atividades de capacitação e educação alimentar.

# AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BANCO DE ALIMENTOS

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Rede Desenvolvimento Ensino e Sociedade (REDES), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Universidade Federal Fluminense (UFF)

**Equipe responsável:** Renato S. Maluf, Luciene Burlandy, Daniela Frozi, Luiz Mafra e Silvia Zimmermann.

**Equipe SAGI:** Dionara Borges Andreani Barbosa e Flávia Conceição dos Santos Henrique.

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)

**Carta Acordo:** Projeto UTF/BRA/064 – REDES

**Período de realização:** maio a agosto de 2006

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Identificar os Bancos de Alimentos (BA) existentes no país, caracterizando suas diferentes modalidades de implantação; estabelecer uma análise comparativa das vantagens e desvantagens relacionadas às diferentes modalidades, formas de gestão, rotinas de coleta e distribuição dos alimentos, além dos critérios de definição das entidades assistenciais beneficiadas, ou seja, realizar análises referentes à eficácia, efetividade e eficiência do programa, bem como sua viabilidade política.

### Procedimentos Metodológicos

Pesquisa quali-quantitativa junto aos gestores do programa. Na pesquisa quantitativa, os dados foram coletados por meio de questionários, enviados a 118 Bancos de Alimentos (BA) cadastrados, sendo 21 deles conveniados com o MDS. Obteve-se um retorno de 46,61%, ou seja, 55 respostas, provenientes de quatro regiões do Brasil (Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul).

Na pesquisa qualitativa foram feitas entrevistas semi-estruturadas com gestores dos Bancos de Alimentos. Foram priorizados e visitados todos os BA conveniados com o MDS que estavam em funcionamento na época da realização da pesquisa. Além dos 21 Bancos de Alimentos conveniados, foi incluída na amostra oito Bancos não conveniados com o MDS, perfazendo um total de 29 Bancos visitados.

## **Resultados**

A pesquisa revelou grande diversidade na forma de implementação dos Bancos de Alimentos, com os gestores procurando adaptar a concepção e os princípios fundamentais do programa às características locais. Os gestores adotaram diferentes estratégias para o processo de coleta e distribuição dos alimentos para os bancos: trabalho voluntário; cessão de pessoal lotado em outros setores dos governos locais, em tempo parcial ou horário integral; articulações com organizações da sociedade civil e outros parceiros não doadores de alimentos; diferentes formas de cadastramento das instituições beneficiárias e doadores de alimentos.

Os BA pesquisados atendem a 5.387 instituições cadastradas, sendo 1.628 atendidas pelos conveniados e 3.756 pelos não conveniados. Em relação à realização de ações educativas, a proporção dos BA que realizam tais ações e são conveniados ao MDS é de 60,9%, enquanto nos não conveniados a proporção é de 90,6%.

Quanto ao grau de formalização dos BA, todos indicaram possuir algum mecanismo de regimento. Entretanto, apenas 3 dispõem de leis municipais específicas que regem seu funcionamento.

Os BA movimentaram um volume médio mensal de 34.037 kg de alimentos perecíveis e 11.357 kg de alimentos semi-perecíveis. Sendo assim, o aproveitamento desses alimentos perecíveis, principalmente frutas e hortaliças, é um dos pontos positivos do BA, representando um mecanismo importante de estímulo ao seu consumo *in natura*. Os maiores fornecedores de alimentos perecíveis são as CEASA's e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Os alimentos semi-perecíveis são oriundos, em sua maioria, do PAA/CONAB e supermercados.

Dentre as principais dificuldades apontadas pelos gestores em relação ao processo de coleta de alimentos destacam-se a resistência das instituições locais em doar alimentos aos bancos, as limitações na infra-estrutura de gestão (principalmente na área de transporte) e a doação de produtos que não apresentam condições adequadas de consumo.

A pesquisa quantitativa revelou que 23,6% dos BA se articulam com hortas comunitárias, enquanto 14,5% se articulam com restaurantes populares.

Foi possível verificar que o programa promoveu um processo de interiorização dos BA. A principal motivação que deu origem à criação dos BA, apontada por 23 gestores, foi a demanda da sociedade civil. Dentre os principais desafios colocados aos BA pelos gestores, estão as incertezas quanto ao processo de doação, em que a instabilidade compromete sua manutenção e sua sustentabilidade; infra-estrutura e gestão, na seguinte ordem de prioridade: transporte, espaço físico e infra-estrutura de armazenagem, e dificuldade de pessoal vinculado diretamente ao BA.

## CHAMADA NUTRICIONAL

A “Chamada Nutricional de Crianças menores de cinco anos de idade residentes do semi-árido e assentamentos da Região Nordeste e do Norte de Minas Gerais”, realizada em 2005 durante a segunda etapa da Campanha de Vacinação do Ministério da Saúde constitui um diagnóstico da situação da desnutrição infantil no país. Levantou dados antropométricos (peso e altura), além de informações sobre a condição sócio-econômica das famílias, a prática do aleitamento materno e o acesso a serviços de saúde e programas sociais.

Em 2006 realizou-se nova etapa, da Chamada Nutricional, em comunidades quilombolas, entre as crianças menores de cinco anos de idade.

# CHAMADA NUTRICIONAL EM CRIANÇAS MENORES DE CINCO ANOS EM POPULAÇÕES ESPECÍFICAS, EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL NO SEMI-ÁRIDO E ASSENTAMENTOS RURAIS DO NORDESTE

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Saúde (MS), Universidade Federal Fluminense (UFF), Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca - Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/Fiocruz) e Universidade de São Paulo (USP).

**Equipe responsável:** Luciene Alcântara Burlandy, Carlos Augusto Monteiro, Wolney Lisboa Conde, coordenadores da área técnica de alimentação e nutrição das Secretarias Estaduais de Saúde e professores universitários dos estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas Gerais.

**Equipe SAGI:** Leonor Maria Pacheco Santos, Micheli Dantas Soares, Flavia Conceição dos Santos Henrique e Lucélia Luis Pereira.

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

**Carta Acordo:** 04046007 – Fundação Euclides da Cunha (FEC)

**Período de realização:** julho de 2005 a abril de 2006

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Avaliar a situação nutricional de crianças menores de cinco anos de idade, de populações específicas e em situação de vulnerabilidade social. Verificar o recebimento de benefícios sociais, bem como desenvolver uma metodologia para o estabelecimento de um sistema de monitoramento da situação nutricional deste grupo.

## Procedimentos metodológicos

O desenho do estudo é do tipo transversal realizado com crianças menores de cinco anos de idade que freqüentaram os postos de vacinação no dia 20/08/2005, data da 2ª etapa da Campanha Nacional de Vacinação. Esta pesquisa tem duas amostras probabilísticas, uma para contemplar crianças na região do semi-árido e outra para os assentamentos rurais. No semi-árido a amostra compreendeu 16.239 crianças e na amostra dos assentamentos foram pesquisadas 1.305 crianças. As amostras abrangem os 9 Estados do Nordeste e a região semi-árida de Minas Gerais. Os fatores de expansão da amostra foram calculados com base nos princípios da amostragem por conglomerado. Para o cálculo dos índices nutricionais segundo a população de referência CDC/OMS-1978 foi utilizado o *software* “Epi Info 2002”. Os índices antropométricos foram expressos como desvios-padrão (*escores Z*) da população de referência e submetidos ao critério de “plausibilidade biológica”, procedimentos recomendados pela Organização Mundial da Saúde. A classificação do estado nutricional das crianças analisadas foi realizada segundo critérios internacionais recomendados pela OMS. Crianças com valores do desvio-padrão 2 vezes menor que o valor mediano da população de referência foram consideradas com *déficit* nutricional para o índice sob análise.

## Resultados

Indicadores de condições socioeconômicas adversas foram comuns na amostra de crianças estudadas no semi-árido. A grande maioria pertence às classes D (41,6%) e E (33,3%), sendo que apenas uma em cada cinco crianças pertence à classe C e uma em 20 à classe A ou B. Analfabetismo ou baixa escolaridade (1 a 4 anos de estudo) foram comuns em membros da família da criança: 12,7% e 30,1%, respectivamente, para os chefes de família e 4,5% e 31,2%, para as mães das crianças. Mães que declaram raça/cor não branca somaram 77,1%. Em 7,2% dos casos, houve relato de famílias que faziam menos de três refeições por dia.

A cobertura de luz elétrica foi satisfatória na amostra estudada (95,3%), mas não a de conexão do domicílio com a rede pública de abastecimento de água (76,7%). Coberturas satisfatórias foram encontradas quanto à assistência pré-natal: 97,2% das mães fizeram pré-natal, sendo que 83,8% relataram cinco ou mais consultas e 79,7% iniciaram o pré-natal ainda no primeiro trimestre da gravidez. Também razoável foi a proporção de crianças com registro de nascimento (95,9%), com cartão da criança (99,7%) e com acompanhamento de peso registrado no cartão nos últimos três meses (60,0%).

A prevalência de formas crônicas de desnutrição identificadas pelo encontro de *déficits* de crescimento (baixa altura para a idade) foi de 6,6%. *Déficits* de peso para a altura, que identificariam formas agudas de desnutrição, foram raros entre as crianças estudadas - 2,5% -, pouco ultrapassando o limite “normal” de 2,3% aceito



para este indicador. As prevalências de formas crônicas de desnutrição (*déficits* de altura para idade) variaram intensamente com indicadores socioeconômicos, alcançando, por exemplo, 10% das crianças na classe E, 6,8% na classe D e apenas 2,5 % na classe C. Entre mães analfabetas, encontrou-se 14,1% de crianças desnutridas enquanto nas categorias de 1 a 4 anos, 5 a 8 anos e 9 ou mais anos de escolaridade as prevalências foram de 8,4%, 7,4% e 3,2%, respectivamente.

Considerando o impacto de programas de transferência de renda sobre a desnutrição infantil, de início, deve-se dizer que 35,3% das famílias das crianças estudadas estavam inscritas no Programa Bolsa-Família (incluindo os ainda inscritos nos antigos programas Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Cartão Alimentação). A cobertura deste programa concentrou-se nos estratos da população de menor nível socioeconômico, como esperado.

Diante desta condição, seria inapropriado avaliar o impacto do programa comparando-se diretamente a prevalência da desnutrição entre inscritos e não inscritos no programa. Para contornar este problema foram geradas estimativas ajustadas da prevalência de *déficits* altura para idade entre inscritos e não inscritos no Programa Bolsa-Família ampliado. Essas estimativas são obtidas a partir de modelos de regressão logística múltipla que essencialmente “igualam” a distribuição de variáveis socioeconômicas entre inscritos e não inscritos à distribuição observada no conjunto da população estudada (inscritos mais não inscritos).

Dessa forma, diferenças de prevalências ajustadas entre inscritos e não inscritos devem ser atribuídas à condição de inscrição ou não no programa e não a mais a diferenças socioeconômicas entre os dois grupos de crianças. Para o total das crianças menores de cinco anos, as prevalências ajustadas indicam que a participação no programa determinaria uma redução de quase 30% na frequência da desnutrição (de 6,8% sem o programa para 4,8% com o programa).

O maior benefício do programa parece ocorrer para crianças entre 6 e 11 meses, para as quais a redução da prevalência de desnutrição devida ao programa seria de 62,1% (de 5,3% para 2,0%). Benefícios mais modestos são observados para crianças mais velhas: redução na desnutrição de 28,3% para crianças entre 12 e 35 meses de idade (de 8,5% para 6,1%) e redução de 25,7% para crianças entre 36 e 59 meses de idade (de 6,2% para 4,6%).

O benefício menos intenso do programa para as crianças mais velhas poderia decorrer do fato de que ao menos parte delas pode não ter gozado o benefício em idades onde a reversão do retardo do crescimento é factível, o que se supõe ocorrer nos primeiros dois anos de vida. Infelizmente o desconhecimento quanto ao tempo anterior decorrido desde que a criança e a família foram inscritas no programa impede uma avaliação definitiva sobre a questão.

Os resultados da amostra de Assentamentos revelam que as crianças estudadas sobrevivem em condições bastante desfavoráveis. Da população estudada 90,8% pertenciam à classe socioeconômica E; corroboram com as precárias condições de sobrevivência, o analfabetismo (30,7%) e a baixa escolaridade (1 a 4 anos de estudo) do chefe do domicílio (50,7 %). Entre as mães 6,7% eram analfabetas e mais da metade (62,1%) tinham apenas 1 a 4 anos de estudo.

São desfavoráveis também os índices de serviços públicos domiciliares, com 45,6% das famílias sem acesso a luz elétrica e 92,5% dos domicílios sem cobertura de água encanada. Mais da metade da população estudada (54,1%), não faziam tratamento da água de beber da criança. Do total de entrevistados 83,9% reconheceram-se como população negra (preta, parda, mulata, morena). Verificou-se que 19,9% das famílias faziam menos de três refeições por dia.

Os indicadores de assistência à saúde demonstraram bons resultados, entretanto ainda estão aquém das coberturas preconizadas de acesso universal aos serviços básicos de saúde. Os entrevistados declararam possuir o cartão da criança em 99,5% dos casos e 95,2% apresentaram o cartão ao entrevistador. Entretanto, apesar deste resultado positivo, apenas 45,5% tinha o registro de pelo menos 2 pesos no semestre anterior ao inquérito. A maioria das mães das crianças teve assistência pré-natal (93,0%), porém, somente 61,7% fizeram 5 ou mais consultas e apenas 63,5% iniciaram o pré-natal no primeiro trimestre. Havia 38,9% de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família e a inscrição em pelo menos um programa social foi registrada em 48,3% das famílias.

Os resultados do estudo evidenciaram alta prevalência de desnutrição crônica, com percentual de 15,5% de *déficit* de crescimento (baixa Altura/Idade), em concordância com o tipo de desnutrição que prevalece entre as crianças brasileiras, fruto da exposição repetida e continuada desse grupo etário a condições adversas de vida, saúde e alimentação. Seguido por 8,6% com *déficit* Peso/Idade e, na forma aguda, 7,3% (baixo Peso/Altura).

O *déficit* de crescimento teve sua maior prevalência nas crianças de um ano de idade (23,2%), entre as crianças cuja escolaridade do chefe do domicílio foi inferior a quatro anos de estudo (21,7%), bem como na classe econômica E (16,3%).

## SUPLEMENTO ESPECIAL PNAD/IBGE DE SEGURANÇA ALIMENTAR

O MDS, em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), introduziu um levantamento suplementar sobre segurança alimentar na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - 2004 (PNAD). É a primeira vez que a situação da condição domiciliar de segurança alimentar é observada em âmbito nacional. Os resultados desta investigação fornecem o perfil de segurança alimentar no Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação, sendo ampliado o potencial explicativo dos indicadores construídos, tendo em vista a possibilidade de cruzá-los com diversas informações investigadas através da PNAD.

# SUPLEMENTO ESPECIAL SOBRE SEGURANÇA ALIMENTAR DA PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS – PNAD 2004

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

**Equipe responsável:** Angela Filgueiras Jorge, Terezinha Batista Tavares Coutinho, Ana Maria Segall Corrêa e Rafael Pérez-Escamilla.

**Equipe SAGI:** Rômulo Paes de Sousa, Leonor Maria Pacheco Santos e Dionara Borges Andreani Barbosa.

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** UNESCO (UNICAMP) e Convênio: MDS com IBGE

**Período de realização:** outubro de 2003 a maio de 2006

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Investigar, a partir do suplemento especial da PNAD-2004, a condição domiciliar de segurança alimentar da população brasileira.

### Procedimentos metodológicos

A pesquisa adotou amostra probabilística de domicílios obtida em três estágios: município, setores censitários e unidades domiciliares (unidades domiciliares particulares e unidades de habitação em domicílios coletivos). A amostra é representativa para Brasil, regiões e unidade da federação.

Foram pesquisados 850 municípios, cerca de 140 mil unidades familiares e 400 mil moradores foram selecionados para entrevista. A situação de insegurança alimentar foi medida por meio de instrumento psicométrico com 15 perguntas, desenvolvido a partir de pesquisa antropológica nos EUA. O instrumento foi adaptado e validado no Brasil a partir da escala do USDA em áreas urbanas e

rurais de quatro regiões (N, NE, CO, SE) por uma equipe de pesquisadores liderada pela UNICAMP em 2003 e é chamado no Brasil de Escala Brasileira de Insegurança Alimentar, constando de 15 perguntas organizadas por ordem de gravidade da insegurança alimentar; iniciando com quesitos que refletem a preocupação de que possa faltar alimento e progride até perguntas objetivas sobre algum membro da família (adulto e criança) passar o dia todo sem comer nos últimos 3 meses por falta de dinheiro.

Para a análise dos resultados da aplicação da escala nesta PNAD, os domicílios foram classificados de acordo com sua condição de segurança alimentar em quatro categorias: Segurança Alimentar, Insegurança Alimentar leve, Insegurança Alimentar moderada e Insegurança Alimentar grave, classificados respectivamente considerando as seguintes situações: domicílios em que não há problema de acesso aos alimentos em termos qualitativos ou quantitativos nem preocupação de que os alimentos venham a faltar, domicílios em que ocorria a preocupação com falta de alimentos no futuro próximo e arranjos domésticos para que os alimentos durem mais, domicílios com comprometimento da qualidade da alimentação para manter a quantidade necessária, domicílios com restrição da quantidade de alimentos, levando à situação de fome entre adultos e crianças.

## **Resultados**

O estudo verificou que 65,2% dos domicílios encontravam-se em situação adequada de segurança alimentar, contra 34,8% dos domicílios em situação de insegurança alimentar (IA), sendo que nestes últimos residiam aproximadamente 72 milhões de pessoas.

A Insegurança Alimentar moderada ou grave ocorreu em 18,8% dos domicílios nos quais viviam 39,5 milhões de pessoas e apresentou maior prevalência no meio rural. A situação de Insegurança Alimentar moderada e grave na área urbana foi de 11,4% e 6%, respectivamente, e na área rural foi de 17% e 9%, respectivamente.

Houve maior prevalência de Insegurança Alimentar nos domicílios em que residiam menores de 18 anos de idade. Com relação às diferenças regionais, na região Sul quase 25% dos domicílios se encontravam em situação de insegurança alimentar, enquanto no Nordeste 50% dos domicílios se encontravam nesta situação. Entre as pessoas moradoras em domicílios brasileiros em condição de Insegurança Alimentar grave, 52% residiam na região Nordeste. Nas regiões Norte e Nordeste cerca de 17% das crianças com menos de 5 anos de idade viviam em domicílios em situação de insegurança alimentar grave.

Ocorreu maior prevalência de insegurança moderada ou grave em domicílios cuja pessoa de referência era do sexo feminino. Verificou-se que em relação ao

gênero a prevalência de segurança alimentar foi de 60,6% quando a pessoa de referência era do sexo masculino e de 49% quando do sexo feminino.

Em 2004, 11, % da população preta ou parda vivia em situação de insegurança alimentar grave, essa proporção entre os brancos era de 4,1%. Da população branca 71,9% vivia em domicílios em condição de segurança alimentar, enquanto que apenas 47,7% dos pretos ou pardos viviam nessa condição.

Os resultados demonstram uma forte associação entre rendimento, consumo de alimentos e estado nutricional. Em 2004, a Segurança Alimentar estava presente em apenas 17,5% dos domicílios com rendimento domiciliar mensal *per capita* de até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Dos domicílios com rendimento domiciliar mensal *per capita* de até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo 61,2% era atingido pela Insegurança Alimentar moderada ou grave. Em domicílios com rendimento mensal domiciliar *per capita* de mais de três salários mínimos a Insegurança Alimentar moderada ou grave atingia apenas 1% dos domicílios.

Na área urbana, 14,8% dos domicílios que viviam com rendimentos domiciliar mensal *per capita* de até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo apresentaram Segurança Alimentar, na área rural esta prevalência foi de 21,6%.

Dos oito milhões de domicílios em que algum morador recebeu dinheiro procedente de programa social do governo, 52,1% situavam-se na região Nordeste, 22,7% no Sudeste, 10,7% no Sul, 8,0% no Norte e 6,5% no Centro-Oeste.

Entre os domicílios onde havia pelo menos um morador beneficiário, 34,0% estavam em condição de Segurança Alimentar, 25,1% em Insegurança Leve, 26,0% em Insegurança Moderada e 14,9% em Insegurança Grave.



## Parte IV – PESQUISAS DE OPINIÃO

As pesquisas de opinião foram realizadas com o objetivo de captar a percepção dos beneficiários das políticas públicas desenvolvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. As questões exploradas referiram-se principalmente ao grau de informações que os beneficiários possuem acerca das atribuições e atividades do MDS e sobre as ações que os atingem diretamente por meio dos programas sociais.



# PESQUISA DE OPINIÃO SOBRE OS PROGRAMAS DO MDS

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Pólis Pesquisa

**Equipe responsável:** Eugênio Eduardo Cunha Gomes (coordenador), Bertha Jeha Maakaroun e Elisete de Assis Ribeiro.

**Equipe SAGI:** Dionara Borges Andreani Barbosa

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)

**Contrato:** Projeto UTF/BRA/064 – Pólis Pesquisa Ltda.

**Período de realização:** março a maio de 2005

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivos

Mensurar o grau de conhecimento e a avaliação da população brasileira sobre os programas sociais implementados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

### Procedimentos metodológicos

Pesquisa quantitativa, com aplicação de questionário semi-estruturado junto a uma amostra de cidadãos brasileiros, maiores de 16 anos. A amostra de 2.310 entrevistas foi estratificada pelas regiões geográficas do Brasil e portes dos municípios, em múltiplos estágios e implica uma margem de erro de 2,1 pontos percentuais para mais ou para menos, dentro de um nível de confiança de 95%.

No primeiro estágio foram sorteados nas regiões, Estados. Dentro dos Estados, municípios foram estratificados por seis portes de municípios, segundo a população residente. No segundo estágio foram sorteados nos Estados selecionados e dentro dos seis portes de municípios, as cidades que integraram a amostra. No terceiro estágio foram selecionados aleatoriamente dentro dos municípios selecionados os setores censitários a serem pesquisados. No quarto

estágio foram selecionados aleatoriamente, em campo, dentro dos setores censitários os quarteirões, de forma aleatória sistemática. No quinto estágio foram selecionados de forma aleatória sistemática os domicílios. No sexto estágio foram selecionados para a entrevista um morador do domicílio a partir de um esquema de preenchimento de cotas de sexo, idade e escolaridade.

## **Resultados**

Para 46,9% da população residente no Brasil, maior de 16 anos, as iniciativas do governo Lula em programas sociais de combate à fome e à exclusão social são avaliadas de forma positiva e consideradas “ótimas” (13,4%) ou “boas” (33,5%). Para 33,4% elas são regulares. 15,8% avaliam de forma negativa os programas sociais do governo Lula, entre os quais 8,4% dizem que as iniciativas são “ruins” e 7,4% que são “péssimas”. 3,9% não sabem avaliar as políticas de combate à fome e à exclusão social. A melhor avaliação dos programas sociais do governo Lula está na Região Nordeste. Nas demais regiões do País, a avaliação positiva e negativa se distribui de forma quase uniforme. Verificamos tendência de melhor avaliação das iniciativas sociais do governo Lula nos municípios de pequeno porte (sobretudo porte 1) em contraposição às grandes cidades (porte 6), onde é menor a avaliação positiva dos programas sociais.

Enquanto 44,1% dos brasileiros maiores de 16 anos consideram ser no governo Lula maior o compromisso com programas sociais do que o compromisso de governos anteriores; 9,8% dizem o oposto. Para 43,2% o compromisso do governo Lula com a questão social é igual ao de governos anteriores. Nos grandes municípios é menor a percepção entre brasileiros de que o governo Lula tenha maior compromisso do que governos anteriores com programas sociais de inclusão social. Entre todas as regiões do País, é na Nordeste em que é maior a confiança depositada no governo Lula: 55,1% dos nordestinos consideram ser maior o compromisso do governo Lula com o combate à fome e à exclusão social em relação a governos anteriores. Não registramos diferenças significativas de avaliação entre as demais regiões.

Entre os brasileiros com mais de 16 anos, 45% acham que o governo Lula tem maior capacidade do que governos anteriores para implantar programas de combate à fome e à exclusão social; 42,5% dizem que o governo Lula tem igual capacidade e 9,9% sustentam que tem menor capacidade do que governos anteriores para implantar programas sociais. 2,7% não souberam responder. É na Região Nordeste e em municípios de menor porte, em contraposição às grandes cidades (com mais de 500 mil habitantes) em que o governo Lula é percebido como tendo maior capacidade do que governos anteriores para atuar no combate à exclusão social.

Para 57,9% dos brasileiros, a fome no País continua a mesma; 23,2% acreditam que os programas sociais do governo Lula têm conseguido reduzir a fome e

15,1% consideram que a fome seja maior. 3,8% não responderam. É na região Norte do País em que é maior a percepção de que a fome continua a mesma. Ao mesmo tempo, é justamente na região Nordeste, em que os programas sociais são mais bem avaliados, em que é maior a percepção de que a fome no País tem aumentado.

Noventa por cento dos brasileiros maiores de 16 anos declaram não saber informar qual é o ministério responsável pela implantação de programas sociais do governo Lula. 54,1% daqueles que sustentaram saber qual é o ministério responsável pela implantação dos programas sociais do governo Lula, indicaram o Ministério do Desenvolvimento Social (4,8% do total da amostra); 14,6% afirmaram ser o Ministério da Ação Social (1,3 do total da amostra).

No geral, é baixo o grau de informação da população em relação aos programas sociais do governo Lula. Em relação ao Programa Fome Zero, 58,8% dos entrevistados declaram conhecê-lo pouco e 27,6% dizem não conhecer nada dele. 1,6% sustentam conhecê-lo bem e 12% conhecê-lo. Entre os 72,4% (1.672 casos) que afirmaram conhecer bem, conhecer ou conhecer pouco o Programa Fome Zero, 48,8% avaliam-no de forma positiva – com citações de “ótimo” (11%) e “bom” (37,8%); para 36,3% ele é “regular”. 13,4% têm avaliação negativa do programa – 8,5% dizem que é “ruim” e “4,9% que é “péssimo”. 1,4% não respondem.

Os programas Bolsa Família, Bolsa Alimentação, Vale Gás, Cartão Alimentação e Bolsa Escola são aqueles mais imediatamente identificados com o Programa Fome Zero. São programas que crescentemente são menos identificados com o Fome Zero: Restaurantes Populares, Programa do Leite, Distribuição de cestas básicas, Banco de Alimentos, Compras Locais da Agricultura Familiar, Hortas comunitárias, Educação para alimentação saudável, Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local e Programas Cisternas (este o menos identificado).

Na pergunta espontânea, o Bolsa Escola é o programa social mais conhecido, seguido do Bolsa Família e do Vale Gás. É grande a desinformação em relação a todos os programas. Políticas como a do Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF/Casa de Famílias), Agricultura Familiar e Banco de Alimentos, são desconhecidos por cerca de 80% da população. Mesmo em relação aos programas mais conhecidos, o Bolsa Escola e o Bolsa Família, é grande a desinformação. Em relação ao primeiro, 47,1% declaram conhecê-lo pouco e 12,8% não conhecer nada. Em relação ao Bolsa Família, 51,2% dizem conhecê-lo pouco e 14,5% declaram não conhecer nada; 44,7% afirmam conhecer pouco o Programa Vale Gás e 22,3% dizem não conhecer nada dele.

Todos os programas sociais são muito bem avaliados por aqueles que os conhecem. Todos têm avaliação positiva – indicação de “ótimo”/ “bom” de 70% ou mais dos

brasileiros acima de 16 anos. Exceção feita aos programas PAIF/Casa de Família e BPC: entre aqueles que os conhecem, são avaliados positivamente respectivamente por 60,1 e 54,6%. A avaliação negativa – indicação de “ruim”/“péssimo” é, no geral, inferior a 7% entre aqueles que declaram, em algum nível, conhecer os programas.

De modo geral, concluiu-se que a população brasileira demonstra grande sensibilidade com a questão social e deixa claro ser favorável à ampliação da destinação orçamentária aos projetos de combate à fome e projetos que promovam a inclusão social. Da mesma forma, é grande o apoio à idéia de que as crianças freqüentem a escola e não trabalhem, ainda que uma atividade eventual pudesse contribuir na renda familiar.

Por fim, assinalamos que apesar da percepção de que o Fome Zero não tenha alcançado resultados expressivos, e não tenha alcançado a eficácia esperada, as intenções do governo federal tendem a ser percebidas mais como “sinceras” do que como “eleitoreiras”. Corrobora esta interpretação o fato de que a afirmativa *“O Programa Fome Zero está sendo um programa mais político, não atingindo o seu objetivo principal que é acabar com a fome e a exclusão social no País”* foi uma das que teve o menor grau de concordância por parte dos entrevistados.

# PESQUISA DE OPINIÃO PÚBLICA PARA AVALIAR AS POLÍTICAS E A IMAGEM DO MDS

## FICHA TÉCNICA

**Instituição executora:** Núcleo de Pesquisas Sociais Aplicadas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (DATAUFF)

**Equipe responsável:** Victor Hugo de Carvalho Gouvêa (coordenador geral) e Salete Da Dalt (coordenadora adjunta).

**Equipe SAGI:** Luis Otávio Pires Farias

**Órgão de Cooperação Técnica Internacional:** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

**Carta Acordo:** 04046008 – Fundação Euclides da Cunha da Universidade Federal Fluminense (FEC/UFF)

**Período de realização:** julho a setembro de 2005

## APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

### Objetivo

Averiguar o grau de conhecimento e a avaliação da população brasileira sobre as políticas e programas implementados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

### Procedimentos Metodológicos

Pesquisa domiciliar amostral que teve como instrumento de coleta de dados um questionário, com questões abertas e fechadas, que foi aplicado nos principais pontos de fluxo de 108 municípios brasileiros. A amostra dos indivíduos foi estratificada por cotas de sexo, idade e escolaridade.

## QUADRO 1

|                                 |                                                        |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------|
| <b>Regiões</b>                  | 5 Regiões                                              |
| <b>Estados</b>                  | 27 Estados                                             |
| <b>Municípios</b>               | 108 Municípios                                         |
| <b>Entrevistas</b>              | 6.008 Entrevistas –<br>Aproximadamente 1200 por região |
| <b>Amostra por Cotas</b>        | REGIÃO, SEXO, IDADE e ESCOLARIDADE                     |
| <b>Rechecagem</b>               | 20% da Amostra.                                        |
| <b>Margem de Erro p/ Região</b> | Confiança = 95%, Margem de Erro = $\pm$ 3%             |
| <b>Margem de Erro – Brasil</b>  | Confiança = 95%, Margem de Erro = $\pm$ 1,8%           |
| <b>Campo</b>                    | 05 a 25 de agosto de 2005                              |

Fonte: Dados DATAUFF – agosto de 2005.

A distribuição das entrevistas considerou ainda o porte populacional dos municípios: 10% foram realizadas em municípios com menos de 20 mil habitantes; 28% em municípios entre 20 mil e 100 mil habitantes; 30% em municípios com população entre 100 e 500 mil habitantes e 32% em municípios com população acima de 500 mil habitantes.

### Resultados

No que diz respeito à renda familiar, 46,7% dos entrevistados têm renda entre um e três salários mínimos; 21,9% têm renda de até um salário mínimo; 18,6% recebem mais de três a cinco salários mínimos; 9,2% ganham mais de cinco a dez salários mínimos e 3,6 ganham mais de dez salários mínimos.

A maioria dos entrevistados (92,2%) não sabe qual é o Ministério responsável pela implementação dos programas sociais desenvolvidos pelo governo. Este percentual foi praticamente o mesmo nas cinco regiões do país, independentemente do porte dos municípios.

Quanto maior a escolaridade e a renda familiar, maior o grau de conhecimento sobre o Ministério que implementa os programas sociais do governo. 60% dos entrevistados afirmam que não conhecem o MDS e apenas 18% afirmam conhecer tal Ministério. O percentual de conhecimento do Ministério é maior nas regiões Sul (21,4%) e Sudeste (20%). Também não há diferenças significativas segundo o porte populacional.

Metade dos entrevistados respondeu que se lembrava de algum programa social do governo Lula e citou no mínimo um e no máximo dois programas sociais de

que tinham lembrança. As regiões Sul (45,4%) e Sudeste (38,7%) apresentaram os menores percentuais de pessoas que conhecem algum programa social do Governo Lula.

Os resultados indicam um alto grau de conhecimento sobre o Programa Bolsa Família. Do total da amostra, 63% conhecem tal programa, 29% já ouviram falar dele e apenas 9% não o conhecem.

A população da região Nordeste (73%) é a que mais conhece o Programa Bolsa Família, e, a que menos o conhece é a região Centro-Oeste (51%). Nas outras regiões, o grau de conhecimento varia entre 62 e 64%. O porte do município não influi significativamente no conhecimento do programa.

A avaliação do programa, de maneira geral, também é positiva: 83,1% acham que o Programa Bolsa Família é bom ou ótimo, contra 6,7% que o avaliam como ruim ou péssimo e 10,2% como regular.

Quanto às regras aplicadas para que o beneficiado continue usufruindo do programa, a mais conhecida é a de que os beneficiários são obrigados a manter os filhos na escola (96%);

Sobre as pessoas que recebem o benefício do Programa Bolsa Família, 57,1% dos entrevistados acham que a maioria dos beneficiados é pobre, 34,7% acham que, ao contrário, a maioria não é pobre. Somente 6,6% dos entrevistados acham que todos os beneficiários são pobres. Não se observou a diferenciação de opiniões entre pessoas de diferentes *status* socioeconômicos, ou entre beneficiários e não beneficiários do programa. O mesmo ocorre nos cruzamentos entre esta pergunta e as regiões do país ou entre municípios mais populosos e menos populosos. Em todos os cruzamentos, e para todas as situações, os percentuais apresentavam a mesma tendência descrita acima com variação mínima.

Os programas sociais mais conhecidos pelos entrevistados foram o Bolsa Escola (81%), o Vale Gás (61%) e o Bolsa Alimentação (59%). Os menos conhecidos foram os Programas Construção de Cisternas em Áreas de Seca (16%) e o Agente Jovem (25%).

As regiões Norte e Nordeste apresentaram os maiores percentuais de conhecimento do Programa Bolsa Escola, do Governo Federal.

As regiões Centro-Oeste (44,4%) e Nordeste (68%) apresentaram, respectivamente, o menor e o maior percentual de pessoas que afirmaram conhecer o Programa Fome Zero. 56% dos entrevistados afirmaram conhecer o Programa Fome Zero. O conhecimento do programa depende fortemente da escolaridade, da idade e da renda.

De forma geral, o Programa Fome Zero tem uma boa avaliação. Mais de 80% dos entrevistados nas cinco regiões do país avaliaram o programa como bom ou ótimo. Não há diferenças significativas na avaliação do Programa Fome Zero entre as regiões. Quanto mais pobre é o entrevistado, mais positivamente é avaliado o Programa Fome Zero. Mais de 66% dos entrevistados concordam ou concordam em parte que o Programa Fome Zero está conseguindo atingir a população mais carente do país.

Quase 10% dos entrevistados declararam que a quantidade de alimentos consumidos pela família, muitas vezes, não é suficiente para alimentar a todos, 24,3% que, algumas vezes, a quantidade não é suficiente e, 65,9% que a quantidade de alimentos é sempre suficiente.

A região Nordeste apresenta os maiores percentuais (18%) de famílias cujos alimentos, muitas vezes, não são suficientes para o consumo;

Entre os entrevistados que ganham até 1 salário mínimo, 19% afirmam que, muitas vezes, o alimento não é suficiente;

Entre as mulheres entrevistadas que se declararam chefes de domicílio, 42,6% consideram que, muitas ou algumas vezes, os alimentos consumidos pela família não são suficientes. Entre os homens na mesma situação o percentual foi de 34,4%.

Para 68% dos entrevistados, o Presidente da República é o administrador público avaliado mais positivamente, por suas iniciativas e pelas ações de combate à fome e à pobreza. Nesse aspecto, os prefeitos dos municípios são os avaliados mais negativamente (56%);

Com relação ao sucesso na meta de redução da fome, apenas 42% dos entrevistados consideram que o governo conseguiu reduzir a fome, 48% acham que a fome se manteve na mesma situação e 10% acham que a fome aumentou.





## ANEXO

### Equipe da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

**Rômulo Paes de Sousa**

Diretora de Avaliação e Monitoramento

**Jeni Vaitsman**

Diretor de Formação de Agentes Públicos e Sociais

**José Raimundo da Silva Arias**

Diretor de Gestão da Informação e Recursos Tecnológicos

**Roberto Wagner S. Rodrigues**

Coordenador Geral de Avaliação e Monitoramento de Execução e Impacto

**Luís Otávio Pires Farias**

Coordenadora Geral de Avaliação e Monitoramento de Demanda

**Leonor Pacheco**

Coordenadora Geral de Publicações Técnicas

**Monica Rodrigues**

Coordenador Geral de Recursos Informativos

**Caio Nakashima**

Coordenador Geral de Estatísticas

**Márcio Andrade Monteiro**

#### **Assessores**

Antonio José Gonçalves Henriques

Aíla Vanessa Davi de Oliveira Caçado

Marcelo Machado Souza

Patrícia Augusta Ferreira Villas Boas

#### **Técnicos**

Antônio de Castro

Bianca Martins Bastos

Carlos Eduardo Brasileiro

Carmela Zigoni

Cecília Maria de S. Escobar

Cláudia Regina Baddini Currello

Daniela Peixoto Ramos

Danielle Oliveira Valverde

Denise Porto

Dionara Barbosa

Flávia Henrique

Gláucia Alves Macedo

Igor de Sousa

Jomar Álace Santana

Júnia Valéria Quiroga da Cunha

Leila Chnaiderman Aquilino

Lídia Cristina

Lisa Barbosa

Lucélia Pereira

**Técnicos**

Ludmila Schmaltz Pereira  
Marcelo Gadelha  
Marcy Regina Martins Soares  
Maria Cristina Abreu M. Lima  
Mariana Santos  
Micheli Soares  
Monique Meneses  
Oscar Arruda d´Alva  
Patrícia Abreu  
Renata Bressanelli Silva  
Renato Rebello  
Rodrigo Capeans  
Sérgio Paz Magalhães  
Tiago Hackbarth  
Weslaine Lima

**Apoio Administrativo**

Sinval P. Rodrigues  
Simone Martins  
Cláudia Montenegro Silva  
Camila Nogueira R. Alves  
Carolina de Sá Bezerra Freire  
Adriana Vieira de Sousa  
Sérgio Ricardo Ischiara  
Frank José Nascimento

**Estagiários**

André Santoro  
Júlia Modesto Pereira  
Raíssa de Jesus Pereira  
Uiran Couto de Mendonça

**Colaboradores**

Eugênia Bossi Fraga  
Maria José Silveira Pessoa  
Tatiana Feitosa de Brito  
Guilherme Coelho Rabello  
Juliana de Carvalho Guimarães  
Priscila Cesarino  
Antônio Claret  
Arley Couto de Mendonça  
Sarah Gerhard  
Aderson de Menezes Filho  
José Iturri  
Juan Sepúlveda  
Anna Cláudia Romano Pontes  
Tatiana Braz Ribeiral  
Juana de Andrade Lucini  
Ana Valeska Amaral Gomes  
Laura da Veiga  
Edgar Magalhães  
Marco Cepik

# Cadernos de Estudos

DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

## EDIÇÕES ANTERIORES

- Nº 01 A IMPORTÂNCIA DO BOLSA FAMÍLIA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS  
Rosa Maria Marques
- Nº 02 SUBNUTRIÇÃO E OBESIDADE EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO  
Benjamin Caballero
- EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL COM A ESCALA DE PERCEPÇÃO DA  
INSEGURANÇA ALIMENTAR  
Rafael Pérez-Escamilla
- Nº 02 SUPLEMENTO TEXTOS PARA A V CONFERÊNCIA NACIONAL DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS PLANO 10  
Vários autores
- Nº 03 OS IMPACTOS DO PAA-LEITE SOBRE O PREÇO, A PRODUÇÃO E A  
RENDA DA PECUÁRIA LEITEIRA  
André Magalhães  
Alfredo Soares
- Nº 03 SUPLEMENTO 01 CONTRIBUIÇÕES DO MDS À I CONFERÊNCIA  
NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA –  
ACESSIBILIDADE: VOCÊ TAMBÉM TEM COMPROMISSO  
Vários autores
- Nº 03 SUPLEMENTO 02 CONTRIBUIÇÕES DO MDS À I CONFERÊNCIA  
NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA – CONSTRUINDO A REDE  
NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DA PESSOA IDOSA  
Vários autores
- Nº 04 CHAMADA NUTRICIONAL: UM ESTUDO SOBRE A SITUAÇÃO DAS  
CRIANÇAS DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO  
Vários autores

Acesse ou solicite essas publicações pelo

Site: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

E-mail: [sagi.dfaps@mds.gov.br](mailto:sagi.dfaps@mds.gov.br)

Diagramação, Impressão e Acabamento:



CIDADE GRÁFICA E EDITORA LTDA.

SIBS Quadra 03 - Conjunto A - Lotes 26/28 - Núcleo Bandeirante - DF

Fones: (61) 3552-5066 / 1755 - Fax: (61) 3386-4980

E-mail: [cidadegrafica@uol.com.br](mailto:cidadegrafica@uol.com.br)